



ISSN 2460-3937

JURNAL

TATA KELOLA & AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA

Volume 1, Nomor 2, Desember 2015



Diterbitkan oleh:
Direktorat Litbang BPK RI
Jl. Gatot Subroto Kav.31 Jakarta 10210



JURNAL TATA KELOLA & AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA

Volume 1, No. 2, Desember 2015

Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara diterbitkan sebagai media untuk mendorong penelitian di bidang tata kelola dan akuntabilitas keuangan negara. BPK menerbitkan jurnal ini dua nomor dalam satu volume tiap tahun. Jurnal ini menerima naskah ilmiah hasil penelitian primer maupun sekunder yang dapat memberikan kontribusi dalam tata kelola dan akuntabilitas keuangan negara

Alamat Redaksi

Direktorat Litbang BPK RI
Lantai 2 Gedung Arsip Ruang 213
Jl. Gatot Subroto No. 31 Jakarta 10210
Telp. (021) 25549000 ext. 3296,
Website: jurnal.bpk.go.id
Email: jurnal@bpk.go.id

Pertama terbit: Juli 2015
ISSN (cetak): 2460-3937

Penanggung Jawab

Bahtiar Arif S.E., M.Fin., Ak.
Hendar Ristriawan, S.H., M.H.

Pemimpin Redaksi

Bernardus Dwita Pradana, S.E., Me-Comm., CKM.

Dewan Redaksi

Gunarwanto, S.E., M.M., Ak.
Ikhtaria Syaziah, S.E., Ak., MBA.
Dian Primartanto, S.E., M.Com, CFE.
Dedi Suprianto, S.E., M.Si., Ak.
Dwi Sabardiana, S.E., M.A.
Wahyu Priyono, S.E., M.M., CA, Ak.

Redaksi Pelaksana

Aurora Magdalena
Nalini Asfaroyani
Ratna Perwitasari
Latifah Dewi Tutiana
Radhityo Fitriani HRW

Desain Grafis/Layout

Danang Susanto

Pengelola Website

I Putu Cherry Fantastika

Produksi/Pemasaran

Utari Hasanah

Sekretariat

Kurniawan Widyanto
Geger Adelia
Mega Silvia



Kata Pengantar

Seiring dengan perkembangan dan kematangan tata kelola sektor publik, BPK terus mengembangkan kapasitas pemeriksaan dan kelembagaannya agar tetap relevan dan terus memberikan nilai tambah dan manfaat bagi rakyat dan para pemangku kepentingan melalui tugas pokok pemeriksaan sesuai konstitusi.

Secara bertahap dan terukur BPK mulai memfokuskan pemeriksaan dari mendorong transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan menuju transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan rencana pembangunan nasional dan tujuan pembangunan yang berkelanjutan. Sejalan dengan harapan pemangku kepentingan, rencana strategis BPK ke depan serta menyongsong tahun baru – yang identik dengan harapan baru dan refleksi atas apa yang telah dilakukan selama ini, Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara, Volume 1 No. 2, Desember 2015 memilih tema “Pemeriksaan untuk Kesejahteraan Rakyat”. Tema ini diambil sekaligus untuk lebih meningkatkan pemahaman dan kesadaran akan arti penting pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan yang berkualitas dalam rangka meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara yang bertujuan untuk membantu mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Tiga dari lima artikel pada edisi Desember 2015 ini membahas secara langsung mengenai hubungan pemeriksaan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dua artikel lainnya menunjukkan hubungan secara tidak langsung dari hasil pemeriksaan atau perbaikan tata kelola suatu lembaga pemeriksa terhadap kesejahteraan.

Artikel “Pengelolaan Sektor Minyak Bumi di Indonesia Pasca Reformasi: Analisis Konsep Negara Kesejahteraan” mengidentifikasi permasalahan dan kebijakan pengelolaan minyak bumi di Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan negara. Artikel “Pengaruh Karakteristik Keuangan dan Hasil Pemeriksaan Pada Kesejahteraan Masyarakat Di Provinsi Sumatera Utara” memberikan gambaran mengenai hubungan karakteristik keuangan pemerintah daerah dan hasil pemeriksaan BPK terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang diproksikan dengan indeks pembangunan manusia (IPM).

Artikel “Enhancing BPK RI’s Audit Design For People Welfare: A Practical Approach” menyarankan perlunya sinergi desain pemeriksaan BPK dengan program-program pembangunan nasional RPJMN 2015-2019, sehingga pemeriksaan BPK dapat dirasakan langsung untuk membantu mewujudkan kesejahteraan rakyat. Penulis memberikan beberapa contoh praktis desain pemeriksaan dalam tahapan perencanaan pemeriksaan.

Artikel *Developing Ethical Behaviours at BPK Through Human Resource Management Practices* memberikan 14 rekomendasi untuk perbaikan kualitas sumber daya manusia di BPK dengan harapan kualitas SDM yang baik akan menghasilkan kualitas pemeriksaan yang mumpuni. Artikel “Strategi Persuasi Nilai-Nilai Antikorupsi Terhadap Remaja Dalam Film Berjudul “Cerita Kami” mendeskripsikan manfaat film bertemakan hasil pemeriksaan BPK berjudul “Cerita Kami” yang mengajarkan mengenai nilai-nilai antikorupsi kepada remaja. Nilai-nilai antikorupsi yang ditanamkan sejak dini diharapkan mampu memotivasi para generasi penerus untuk tidak korupsi, sehingga bangsa dapat bebas dari praktik korupsi dan pada akhirnya dapat mewujudkan tujuan bernegara yaitu mensejahterakan masyarakat.

Kami mengucapkan terima kasih kepada para kontributor yang telah menyumbangkan ide dan pemikirannya melalui artikel di Jurnal Volume I Nomor 2 Desember 2015 ini dan kepada mitra bestari serta berbagai pihak yang baik secara langsung maupun tidak langsung membantu penerbitan jurnal ini. Kami berharap dan menantikan karya tulis dari para pembaca jurnal serta semua pihak pemerhati keuangan negara agar dapat menyalurkan ide, gagasan dan pemikirannya terkait tata kelola & akuntabilitas keuangan negara.

Akhir kata, semoga artikel-artikel yang kami sajikan pada Edisi Desember 2015 ini dapat menambah wawasan pembaca mengenai peran pemeriksaan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Selamat menyambut Tahun Baru 2016 sambil membaca artikel-artikel dalam jurnal ini.

Pemimpin Redaksi



Bernardus Dwita Pradana S.E., Me-Comm., CKM.

UCAPAN TERIMA KASIH KEPADA MITRA BESTARI

Nama	Instansi	Alamat email
Prof. Dr. Gudono, M.B.A., CMA.	Fakultas Ekonomi Bisnis Universitas Gadjah Mada	gudono@gmail.com
Prof. Dr. Zaki Baridwan, MSc., Ak.	Fakultas Ekonomi Bisnis Universitas Gadjah Mada	dekan@feb.ugm.ac.id zakibaridwan@ugm.ac.id

PENGELOLAAN SEKTOR MINYAK BUMI DI INDONESIA PASCA REFORMASI: ANALISIS KONSEP NEGARA KESEJAHTERAAN

Roziqin

Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara, 1(2) 2015: 191 - 205

Minyak bumi merupakan komoditas penting di Indonesia sehingga seharusnya dapat berkontribusi banyak dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Cita-cita mewujudkan kesejahteraan masyarakat sejalan dengan cita-cita para pendiri Indonesia yang telah mendeklarasikan Indonesia sebagai negara kesejahteraan pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Penelitian ini bertujuan menganalisis faktor-faktor yang dipermasalahkan dari minyak bumi, kebijakan pengelolaan minyak bumi di Indonesia dan implementasi konsep negara kesejahteraan dalam sektor minyak bumi di Indonesia pasca reformasi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan narasumber dari pengamat migas dan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pasca reformasi Indonesia sudah berusaha mengimplementasikan konsep negara kesejahteraan dalam sektor minyak bumi dengan adanya peran aktif negara dan upaya mewujudkan kemakmuran rakyat. Namun demikian, implementasi tersebut masih perlu pembenahan terus menerus. Terlebih, Indonesia belum menerapkan demokrasi ekonomi sebagaimana semangat awal pembentukan negara kesejahteraan dalam Pasal 33 UUD 1945. Hal ini terutama karena masuknya paham ekonomi pasar yang berhasil menggeser demokrasi ekonomi. Dengan demikian, pasca reformasi Indonesia belum sepenuhnya mengimplementasikan konsep negara kesejahteraan dalam sektor minyak bumi.

Keywords:

Negara kesejahteraan, liberal, minyak bumi, ketahanan energi, Pasal 33 UUD 1945

PENGARUH KARAKTERISTIK KEUANGAN DAN HASIL PEMERIKSAAN PADA KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI PROVINSI SUMATERA UTARA

Mangkunegara, I.

Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara, 1(2) 2015: 141 – 155

Salah satu implikasi dari desentralisasi adalah pengukuran kinerja pemerintah daerah. Kinerja pemerintah daerah dapat dilihat dari nilai Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Mustikarini dan Fitriyani, 2012), rasio efisiensi (Marfiana dan Kurniasih, 2013) dan Indeks Pembangunan Manusia (Prasetyaningsih, 2015). IPM juga merupakan indikator kesejahteraan masyarakat, sehingga dapat disimpulkan bahwa kinerja pemerintah daerah dapat diukur dari tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Kajian ini dilakukan untuk menggambarkan hubungan karakteristik keuangan pemerintah daerah dan hasil pemeriksaan BPK terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang diprosikan dengan IPM. Kajian ini mengacu pada model penelitian yang disusun oleh Prasetyaningsih (2015) dengan data panel dari 34 pemerintah daerah di Sumatera Utara selama tahun 2011-2013. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara karakteristik keuangan daerah (total aset dan belanja) dan hasil pemeriksaan atas IPM di Pemerintah Daerah Sumatera Utara periode Tahun 2011-2013.

Kata Kunci:

Hasil pemeriksaan, kesejahteraan masyarakat, pengukuran kinerja, pemerintah daerah.

DEVELOPING ETHICAL BEHAVIOURS AT BPK THROUGH HUMAN RESOURCE MANAGEMENT PRACTICES

Syukur, Y. S.

Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara, 1(2) 2015: 128 – 140

Kata Kunci:

code of ethics, ethical behaviours, human resource management, ethics audit, and ethical climate survey.

According to the 1945 Constitution, the Audit Board of the Republic of Indonesia (BPK) has an important role in fostering good governance and combating corruption in Indonesia's public sector through its audit works. To be successful, BPK must implement and enforce ethical behaviours within the organisation. There are laws and regulations (e.g., civil servants' code of ethics and employee discipline) and systems, policies, and practices set up by authorities at BPK (e.g., BPK's code of ethics, whistle-blowing procedure, the Honourary Council of BPK's Code of Ethics (MKKE), and ethics training) that regulate and influence behaviours of employees and members of the board. When reviewing literature, this paper attempts to understand the antecedents of ethical/unethical behaviours in organisations and look for best practices (including human resource management practices) in developing ethical behaviours in organisations. It turns out that the ethical frameworks within BPK have a strong theoretical support. Despite the strong theoretical support from the literature, this study attempts to identify gaps between the best practices and ethical frameworks within BPK. In response to the gaps, this study attempts to offer recommendations so as to close the gaps and improve the ethical frameworks within BPK. In the end, this study produces seventeen recommendations.

ENHANCING BPK RI'S AUDIT DESIGN FOR PEOPLE'S WELFARE: A PRACTICAL APPROACH

Suartama, I. K., Nurdin S., Susilo, F.S.

Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara, 1(2) 2015: 128 – 140

Kata Kunci:

Welfare, Audit Design, Planning, RPJMN

The 2016-2020 Strategic Plan of BPK RI necessitates audits to be conducted to advance people's welfare at the greatest extent possible as a reflection of growing maturity of BPK RI as an accountability organization. This would require BPK RI to be able to examine and evaluate whether government's development programs under RPJMN have achieved the desired outcomes or impact of increased people's welfare.. This paper aimed to find a practical approach to enhance BPK RI's audit design in order to be able to contribute to the optimization of people's welfare as required under the new vision of Renstra 2016-2020. The authors use their experience on the recent formulation of 'BPK RI's Audit Policy 2016-2020' (Kebijakan Pemeriksaan 2016-2020), in which the authors are actively involved. The authors also use reviews of existing audit design and study on relevant theoretical and academic literatures that provide the overarching the study framework. The study concluded that BPK audits should be designed toward national development programs in RPJMN 2015-2019 which correlate directly with or possessing great leverage in the achievement of welfare indicators.

STRATEGI PERSUASI NILAI-NILAI ANTIKORUPSI TERHADAP REMAJA DALAM FILM BERJUDUL “CERITA KAMI”

Sulistiyorini, N. L. M. D.

Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara, 1(2) 2015: 191 – 205

Penelitian ini bertujuan mengetahui kesesuaian strategi persuasi dari sisi produsen dengan pendapat konsumen remaja terhadap strategi tersebut, yang bertujuan menanamkan nilai-nilai antikorupsi kepada remaja di lingkungan pendidikan melalui media film edukasi berjudul “Cerita Kami”. Strategi persuasi yang dilakukan oleh produsen dan penerimaan oleh konsumen menggunakan teori persuasi *Elaboration Likelihood Model (ELM)*. Teori ini menjelaskan dua jalur persuasi dalam diri individu ketika memproses informasi yang diterima, yaitu melalui jalur sentral dan jalur periferal. Persuasi melalui jalur sentral menyentuh unsur motivasi dan kemampuan remaja, sedangkan jalur periferal disentuh melalui enam teknik persuasi Robert B. Cialdini yang meliputi unsur *reciprocation* (timbal balik), *commitment and consistency* (komitmen dan konsistensi), *social proof* (bukti sosial), *liking* (kesenangan), *authority* (otoritas/kekuasaan), dan *scarcity* (kelangkaan/keterbatasan). Penelitian dilakukan dengan menggunakan paradigma post-positivis dengan pendekatan kualitatif, melalui wawancara mendalam kepada para narasumber dari tim produsen film serta *focus group discussion* dengan para penonton remaja di tingkat SMK dan Universitas di wilayah Jabodetabek. Hasil penelitian menunjukkan bahwa unsur-unsur persuasi dalam film yang ditampilkan secara jelas, lengkap dan saling berkesinambungan melalui jalur sentral dan periferal, terbukti dapat ditangkap khalayak remaja secara baik sesuai dengan keinginan produsen film. Persuasi melalui jalur periferal berperan mendukung persuasi yang diberikan melalui jalur sentral dengan menyentuh aspek pemikiran kritis maupun emosional khalayak remaja dalam menanamkan nilai-nilai antikorupsi.

Kata Kunci:

Antikorupsi, Elaboration Likelihood Model, Film Edukasi, Persuasi, Remaja



Roziqin

BPK RI, Indonesia

Email: roziqin.7611@bpk.go.id



POST-REFORM OIL SECTOR MANAGEMENT IN INDONESIA: ANALYSIS OF PUBLIC WELFARE CONCEPT

PENGELOLAAN SEKTOR MINYAK BUMI DI INDONESIA PASCA REFORMASI: ANALISIS KONSEP NEGARA KESEJAHTERAAN

ABSTRACT/ABSTRAK

Oil is a very important commodity in Indonesia, so it should have a significant contribution for public welfare. The objective to create public welfare is in line with the founders of Indonesia's dream as they stated that Indonesia is a welfare state on the preamble of 1945 constitution. This study aims to analyze problematic factors of oil, oil management policy, and the implementation of the welfare state in the oil sector in Indonesia after the reform. This study uses qualitative descriptive method that interviews oil-gas expert and auditor of Audit Board of the Republic of Indonesia. The result of research is Indonesia has been trying to implement the concept of the welfare state in the oil sector with the active role of the state and efforts to achieve prosperity of the people. However, the implementations still need continuous improvement. Moreover, Indonesia has not applied economic democracy as the initial spirit of formation of the welfare state as stated in Article 33 of the Constitution of 1945. This is mainly due to the inclusion of concept market economies which successfully shifted the economic democracy. Thus, the post-reform Indonesia has not fully implemented the concept of the welfare state in the oil sector.

Minyak bumi merupakan komoditas penting di Indonesia sehingga seharusnya dapat berkontribusi banyak dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Cita-cita mewujudkan kesejahteraan masyarakat sejalan dengan cita-cita para pendiri Indonesia yang telah mendeklarasikan Indonesia sebagai negara kesejahteraan pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Penelitian ini bertujuan menganalisis faktor-faktor yang dipermasalahkan dari minyak bumi, kebijakan pengelolaan minyak bumi di Indonesia dan implementasi konsep negara kesejahteraan dalam sektor minyak bumi di Indonesia pasca reformasi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan narasumber dari pengamat migas dan auditor Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pasca reformasi Indonesia sudah berusaha mengimplementasikan konsep negara kesejahteraan dalam sektor minyak bumi dengan adanya peran aktif negara dan upaya mewujudkan kemakmuran rakyat. Namun demikian, implementasi tersebut masih perlu pembenahan terus menerus. Terlebih, Indonesia belum menerapkan demokrasi ekonomi sebagaimana semangat awal pembentukan negara kesejahteraan dalam Pasal 33 UUD 1945. Hal ini terutama karena masuknya paham ekonomi pasar yang berhasil menggeser demokrasi ekonomi. Dengan demikian, pasca reformasi Indonesia belum sepenuhnya mengimplementasikan konsep negara kesejahteraan dalam sektor minyak bumi.

KEYWORDS:

welfare state, liberalism, oil, sustainable energy, article 33 of the 1945 constitutions

KATA KUNCI:

Negara kesejahteraan, liberal, minyak bumi, ketahanan energi, Pasal 33 UUD 1945

SEJARAH ARTIKEL:

Diterima pertama: Oktober 2015

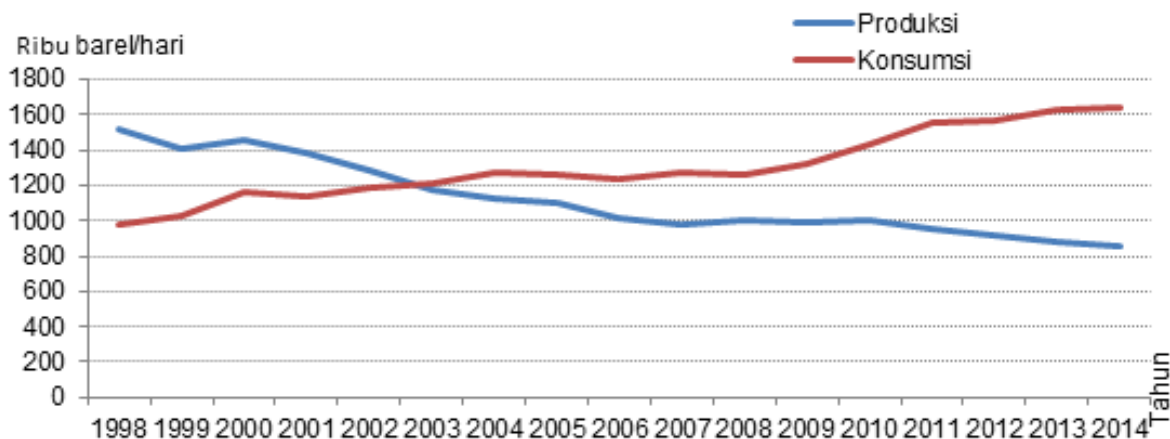
Dinyatakan dapat dimuat : Desember 2015

PENDAHULUAN

Isu mengenai minyak bumi selalu menarik dibicarakan. Dengan keberadaannya yang terbatas, namun perannya sebagai sumber energi utama belum tergantikan, minyak bumi terus menjadi perhatian seluruh dunia. Tidak terkecuali Indonesia. Dilandasi semangat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, sejak kemerdekaan Indonesia bertekad menguasai sektor minyak bumi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Meskipun demikian, sektor minyak bumi di Indonesia masih memiliki beberapa permasalahan yang seringkali ramai dibicarakan saat terjadi kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Isu kenaikan harga BBM selalu menjadi isu politis. Siapapun presiden yang berani menaikkan harga BBM, selalu menjadi sasaran politisasi permasalahan di sektor minyak bumi, dengan ancaman presiden yang bersangkutan akan diturunkan oleh rakyat. Di sisi lain, penurunan harga minyak bumi juga menjadi masalah bagi Indonesia. Ketika era 1970-an produksi minyak mentah Indonesia selalu di atas 1 juta barel per hari, bahkan pernah mencapai 1,6 juta barel per hari. Saat itu harga minyak sempat melonjak lima kali lipat dari USD 2,5 menjadi USD 12 per barel (Syeirazi, 2009: 58), sehingga Indonesia

mendapatkan dana besar yang digunakan untuk pembangunan di berbagai bidang. Namun jatuhnya harga minyak pada awal 1980-an sempat menyebabkan perekonomian Indonesia mengalami stagnasi. Pertumbuhan ekonomi yang sebelumnya mencapai rata-rata di atas 7%, tiba-tiba justru menjadi hanya 1% (Wicaksono, 2000:78). Hal ini menunjukkan betapa Indonesia sangat mengandalkan sektor minyak bumi untuk pembangunan, dan struktur Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) selalu tergantung penerimaan minyak dan gas (migas) dan dipengaruhi subsidi BBM. Saat ini, konsumsi BBM diperkirakan sudah mencapai 1,6 juta barel per hari (BP Statistical Review, 2015). Di sisi lain, produksi minyak bumi Indonesia diperkirakan akan terus menurun. Pada tahun 2014, produksi minyak bumi Indonesia hanya sebesar 852 ribu barel per hari dengan laju penurunan produksi mencapai 3,07% (Wicaksono, 2000: 78) seiring menipisnya cadangan minyak mentah Indonesia. Cadangan minyak diperkirakan menurun dari estimasi 4,3 miliar barel (bbl) pada awal 2004 menjadi 3,7 miliar bbl pada 2014 (SKKMigas, 2014: 15). Kesenjangan antara produksi dan konsumsi minyak dikhawatirkan akan semakin besar di Indonesia. Saat ini saja, kesenjangan produksi dan konsumsi minyak bumi sudah sangat besar. Tren produksi dan konsumsi minyak bumi di Indonesia dapat dilihat pada Grafik 1.



Grafik 1. Tren Produksi dan Konsumsi Minyak Bumi di Indonesia 1998-2014

Sumber: BP Statistical Review of World Energy 2014, Energy Academy, Herlo-Watt University, telah diolah kembali.

Berdasarkan identifikasi permasalahan di sektor minyak bumi tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor apa yang dipermasalahkan dari minyak bumi di Indonesia, bagaimana kebijakan pengelolaan minyak bumi di Indonesia dan bagaimana implementasi konsep negara kesejahteraan dalam sektor minyak bumi di Indonesia pasca reformasi?

Meskipun tema mengenai pengelolaan minyak bumi telah banyak dilakukan, namun penelitian ini penting dilakukan karena memiliki keunggulan tersendiri dibandingkan penelitian lain, yaitu:

- a. Penelitian ini membahas konsep negara kesejahteraan serta perdebatannya, dengan menghadirkan pandangan pihak yang pro dan kontra negara kesejahteraan.
- b. Penelitian ini membahas implementasi negara kesejahteraan di beberapa negara.
- c. Penelitian ini membahas secara komprehensif mengenai implementasi negara kesejahteraan dalam sektor minyak bumi.
- d. Penelitian ini menggunakan pendekatan berbagai disiplin ilmu sekaligus mulai dari politik, hukum tata negara, ekonomi, kebijakan publik dan ketahanan nasional, dengan pendekatan dari aspek ideologi, geopolitik, konstitusionalisme, pemikiran ekonomi, ekonomi politik, kontrak bagi hasil, *good corporate governance* (GCG), dan ketahanan energi.
- e. Data pada penelitian ini relatif baru karena menggunakan rentang waktu tahun 1998- 2014.

dikutip oleh Husodo (2009), menyebutkan bahwa negara kesejahteraan adalah “*a form of government in which the state assumes responsibility for minimum standards of living for every person*”.

Thoenes dalam Suharto (2005) mendefinisikan negara kesejahteraan sebagai

“a form of society characterised by a sistem of democratic government-sponsored welfare placed on a new footing and offering a guarantee of collective sosial care to its citizens, concurrently with the maintenance of a capitalist sistem of production”.

Sementara itu, menurut Gabriele Köhler (2014), negara kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai

“guaranteeing universal access to sosial services, making provisions for access to employment and decent work, offering a set of sosial assistance and sosial security provisions, as well as overseeing regulatory systems to safeguard the environment.”

Hal ini sejalan dengan pendapat Lawrence M Friedman dalam Djauhari (2006) yang mengatakan bahwa kesadaran negara kesejahteraan berasal dari tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya dalam lingkup yang luas sampai menjangkau intervensi pasar maupun terhadap perbankan, komunikasi dan transportasi. Luasnya ruang lingkup peran negara tersebut karena implementasi konsep negara kesejahteraan bertujuan mewujudkan kesejahteraan bagi warga negara dalam semua bidang, bukan hanya bidang tertentu.

Penerapan negara kesejahteraan di Indonesia merupakan suatu keniscayaan karena Indonesia memiliki Pasal 33 UUD 1945 yang semangatnya adalah negara kesejahteraan. Penyimpangan dari negara kesejahteraan, baik secara diam-diam maupun terang-terangan, pada hakikatnya adalah pelanggaran terhadap UUD 1945 yang merupakan hukum tertinggi

TINJAUAN TEORITIS

Jimly Asshiddiqie (2006) berpendapat bahwa doktrin negara kesejahteraan (*welfare state*) muncul pada abad ke-19. *Encyclopedia Americana*, sebagaimana

yang harus dilaksanakan oleh semua pihak.

HASIL PENELITIAN

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif untuk menjelaskan implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam sektor minyak bumi berdasarkan analisis negara kesejahteraan. Data yang digunakan primer dan sekunder. Data primer berasal dari wawancara mendalam dengan M. Kholid Syeirazi, M.Si, pengamat migas dan Erwanyah Nasrul Fuad, S.ST., Ak. BAP, Ketua Tim Senior Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang membidangi pemeriksaan Pertamina. Sementara itu, data sekunder berasal dari berbagai buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, laporan tahunan lembaga, laporan resmi dari instansi terkait yang mengurus sektor minyak bumi, laporan BPK, hasil seminar atau penelitian, dan internet.

Data yang ada dianalisis dengan membandingkan konsep negara kesejahteraan yang merupakan ruh dari Pasal 33 UUD 1945 dengan kebijakan yang diambil Pemerintah dalam sektor minyak bumi di Indonesia. Berdasarkan keterangan sebelumnya, maka negara kesejahteraan dapat dikonstruksikan sebagai: konsep dimana negara demokratis berperan secara aktif dalam menjamin kemakmuran rakyatnya, sehingga konsep negara kesejahteraan setidaknya memenuhi tiga syarat sebagai berikut: (a) Negara demokratis, (b) Ada peran aktif negara, (c) Ada jaminan kemakmuran bagi rakyat. Secara ideal, seharusnya semua kebijakan sektor minyak bumi sesuai dengan isi Pasal 33 UUD 1945 dan ciri negara kesejahteraan tersebut di atas.

Permasalahan Minyak Bumi di Indonesia

Saat ini Indonesia mengalami kesenjangan antara produksi dan konsumsi minyak bumi. Kecenderungan produksi yang terus menurun, disertai konsumsi yang terus naik, menjadikan negara kesulitan memenuhi kebutuhan konsumsi minyak bumi. Hal ini memaksa Indonesia untuk melakukan impor. Sementara itu, kenaikan dan penurunan harga minyak mentah selalu menjadi masalah bagi Indonesia.

Pada saat yang bersamaan, banyak masyarakat Indonesia yang merasa Indonesia masih kaya minyak. Padahal cadangan minyak Indonesia pada akhir tahun 2014 hanya berkisar 3.7 miliar barel atau 0,2% dari total cadangan minyak dunia. Produksi minyak bumi Indonesia sebesar 852 ribu barel per hari atau 1% dari total produksi dunia, namun tingkat konsumsi mencapai 1,6 juta barel per hari atau 1,8% dari total konsumsi dunia (BP Statistical Review, 2015). Pada kondisi ini, Indonesia berarti telah mengalami masalah pada ketahanan energi.

Dalam sektor minyak bumi, Indonesia mengalami masalah ketahanan energi karena jumlah *lifting* (produksi) minyak terus turun. Rendahnya *lifting* minyak bumi bisa disebabkan antara lain: (1) meningkatnya gangguan fasilitas operasi dan penyaluran; (2) penurunan kinerja *reservoir* dari lapangan-lapangan produksi yang ada; (3) belum ditemukannya cadangan baru yang cukup besar; (4) timbulnya permasalahan teknis pengadaan peralatan produksi; (5) realisasi produksi sumur pengembangan yang tidak sesuai target yang ditetapkan; serta (6) kendala untuk merealisasikan kegiatan usaha hulu migas seperti proses perijinan dan pengadaan tanah yang memerlukan proses yang panjang, cuaca ekstrim serta fasilitas produksi yang sudah tua sehingga mendorong *unplanned shutdown* dan *extended maintenance* (Nota

Keuangan dan RAPBN 2015).

Masalah lain yang dihadapi dalam sektor minyak bumi adalah tata kelola minyak bumi. SKK Migas sebagai lembaga yang diserahi tata kelola kegiatan hulu minyak bumi memiliki kelemahan. Misalnya pada tahun 2014, terdapat pembebanan biaya-biaya yang tidak semestinya ke dalam *cost recovery*, kewajiban Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) kepada pemerintah atas *overlifting* tahun 2013 belum dilunasi, dan penjualan kondensat belum dibayar pembeli. Akibatnya, terjadi kekurangan penerimaan senilai Rp6,19 triliun. Selain itu, penunjukan penjual minyak mentah dan/ atau kondensat bagian negara melalui pelelangan terbatas selama 2009-2013 kepada perusahaan berbadan hukum asing serta berkedudukan di luar wilayah Indonesia tidak didukung kontrak atau *Seller Appointment and Supply Agreement* (SASA) dan tidak sesuai dengan UU Migas (BPK, 2014). Di antaranya terdapat pemenang lelang wilayah kerja yang tidak memenuhi persyaratan finansial, dan adanya KKKS yang terkendala dalam memenuhi kewajiban dan komitmennya, terutama KKKS yang berada di dalam tahap eksplorasi (BPK, 2014).

Kebijakan Sektor Minyak Bumi di Indonesia

Kebijakan sektor minyak bumi di Indonesia untuk mewujudkan ketahanan energi ditempuh dengan penerapan konsep Hak Menguasai Negara (HMN). Filosofi “penguasaan oleh negara” adalah terciptanya ketahanan nasional (*national security*) di bidang energi di Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sasaran utama penyediaan dan pendistribusian energi ke seluruh wilayahnya (Mahkamah Konstitusi, 2003). Konsep HMN dalam sektor minyak bumi dijabarkan dengan kebijakan tata kelola minyak bumi yang berbeda dari masa ke masa. Sejak masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie hingga Presiden Megawati Soekarno Putri, kebijakan sektor minyak bumi masih pada tataran pembuatan UU Migas.

Penyusunan UU Migas dimulai pada masa Presiden Habibie tanggal 24 Maret 1999 dan termasuk *draft* yang pertama kali diusulkan untuk dibahas sejak Indonesia dilanda krisis moneter (Syeirazi, 2008). Proses penyusunan UU Migas berlanjut pada masa Presiden Abdurrahman wahid, terutama akibat desakan *The International Monetary Fund* (IMF). IMF meminta dilakukannya reformasi sektor migas yang secara eksplisit disebutkan pada butir ke-80 dan 81 *Letter of Intent* (LoI) Republik Indonesia-IMF pada tanggal 20 Januari 2000. Dengan reformasi sektor migas yang dicanangkan, Dewan Direksi IMF pada 4 Februari 2000 di Washington menjanjikan kompensasi bantuan sebesar US\$ 260 juta dari total bantuan US\$ 5 miliar sampai dengan Februari 2002.

Sebagai tindak lanjut atas kesepakatan dengan IMF, pemerintah Indonesia sejak Januari 2000 berkomitmen menyiapkan Program Penyehatan Ekonomi sebagai berikut. Pertama, melakukan audit khusus (*special audit*) terhadap Pertamina; kedua, restrukturisasi Pertamina dengan target bulan Maret 2000; ketiga, mengevaluasi RUU Migas dan menyerahkannya ke DPR dengan target bulan Juni 2000; dan keempat, mempersiapkan *draft* implementasi peraturan-peraturan dengan target bulan Juni 2000 (Ma'arif, 2013). Untuk memastikan Indonesia menjalankan program IMF terutama untuk mereformasi sektor energi, maka reformasi akan dibantu oleh *United States Agency for International Development* (USAID). Menurut saran USAID, reformasi harus dilakukan melalui minimalisasi peran pemerintah sebatas sebagai regulator, pengurangan subsidi, dan memajukan keterlibatan peran sektor swasta.

UU Migas akhirnya berhasil disahkan pada masa Presiden Megawati sebagai bagian dari liberalisasi sektor minyak bumi sebagaimana disyaratkan dalam LoI Indonesia dengan IMF. Pansus RUU Migas DPR yang sebelumnya banyak mengkritisi RUU Migas, akhirnya mengesahkan RUU Migas tanpa

perubahan apa-apa, kecuali sedikit perubahan redaksional. Hampir semua rumusan UU Migas dikembalikan ke versi Pemerintah yang sudah sangat bias dengan konsep asing (Syeirazi, 2008). Pimpinan Rapat Paripurna DPR terkesan memaksakan pengambilan putusan dengan cara mufakat pada saat persetujuan RUU Migas menjadi undang-undang, padahal dalam rapat paripurna dimaksud, terdapat sejumlah anggota DPR yang tidak setuju terhadap RUU Migas tersebut, yang bahkan sampai melakukan *walk out*. (MK, 2003).

Melalui UU Migas ini penguasaan dan pengusahaan minyak bumi yang sebelumnya dipegang Pertamina (berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 1971) dicabut. Usaha pengilangan, penyimpanan, pengangkutan dan niaga dibuka untuk swasta, termasuk asing. Sistem *Production Sharing Contract* (PSC) khas Indonesia yang ditiru banyak negara, juga dirombak sebagai bukan satu-satunya sistem kontrak kerja sama pengusahaan minyak bumi. Penguasaan minyak bumi kembali diserahkan ke Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan (Pasal 4 Ayat 2).

Kelahiran UU Migas yang baru tersebut menandai liberalisasi sektor minyak bumi sesuai persyaratan pencairan dana pinjaman oleh IMF. Liberalisasi ditempuh oleh hampir semua Presiden Indonesia dengan menaikkan harga BBM dengan dalih pembengkakan subsidi. Hanya Presiden Habibie yang tidak menaikkan harga BBM.

Pasca pengesahan UU Migas, Presiden Megawati membentuk Badan Pelaksana Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) dan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas), mengubah Pertamina menjadi Persero, dan mengubah PSC generasi keempat (tahun 2002 sampai sekarang). Pada masa Presiden Megawati pula, kehadiran UU Migas yang membolehkan penetapan harga BBM berdasarkan mekanisme pasar, dibatalkan oleh MK.

MK pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga mengambil langkah progresif

dengan membubarkan BP Migas karena dianggap bertentangan dengan UUD. Dalam sektor minyak bumi, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono antara lain mengeluarkan kebijakan anti nasionalisasi, pembatasan peran asing, Kebijakan Energi Nasional, penambahan Dana Bagi Hasil (DBH) minyak bumi, pembentukan SKK Migas dan Dewan Energi Nasional (DEN), serta mewajibkan *Corporate Social Responsibilities* (CSR).

Pada masa Presiden Joko Widodo, Pemerintah juga mengeluarkan Kebijakan Energi Nasional. Kebijakan Energi Nasional tersebut ternyata memundurkan target dari kebijakan serupa pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang semula akan tercapai tahun 2025, menjadi tahun 2050. Presiden Joko Widodo juga mengurangi subsidi BBM dan berencana menghentikan peredaran premium.

Implementasi Negara kesejahteraan dalam Sektor Minyak Bumi di Indonesia

Konsep negara kesejahteraan di Indonesia untuk bidang perekonomian dioperasionalkan dalam Pasal 33 UUD 1945. Rumusan tersebut dihasilkan oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada tanggal 11 Juli 1945, yang waktu itu dimasih atur dalam Pasal 32 Bab XIII "Tentang Kesejahteraan Sosial", yang berbunyi:

- (1) *Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.*
- (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Pemerintah.*
- (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan harus diperjuangkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*

Namun demikian, tujuan mulia dalam UUD 1945 belum tercapai. Banyak penyimpangan

terjadi pada masa Orde Lama dan Orde Baru. Meski UUD 1945 cenderung sosialis, namun kemiskinan masih banyak ditemukan. Pada masa Orde Baru, ekonomi dijalankan dengan tafsiran berat kepada *free market*. Ekonomi dijalankan oleh kelas pengusaha yang berusaha berkompetisi dengan fair, tetapi sekaligus berhadapan dengan kelas pengusaha yang menggurita secara menakjubkan karena monopoli, proteksi, lisensi, dan fasilitas khusus. Tidak heran jika 32 Tahun Orde Baru telah melahirkan konglomerasi dan kronisme (Prasetyo, 2012: 497).

Akhirnya, berkembang aspirasi perubahan UUD 1945, termasuk terhadap Pasal 33. Terhadap perubahan Pasal 33 UUD 1945, terdapat polarisasi pendapat. Sebagaimana diakui oleh Sri Adiningsih dalam Chandra (2010), bahwa telah lima kali dilakukan pertemuan bidang ekonomi, namun terdapat dua versi pendapat anggota yang tidak berhasil disatukan karena masing-masing pihak tetap pada pendiriannya. Hal ini karena ada perbedaan mendasar dalam pendapat antara pendukung sosialis, dan pendukung neoliberal terutama pasca reformasi (Chandra, 2011).

Sebagai hasil kompromi, akhirnya Pasal 33 ditambah dengan dua ayat tanpa menghilangkan ketentuan lama. Pasal 33 UUD 1945 bertambah menjadi lima ayat, yang terdiri dari tiga ayat asli ditambah dua ayat baru. Pasal 33 UUD 1945 pasca amandemen menjadi berbunyi:

- (1) *Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.*
- (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.*
- (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*
- (4) *Perekonomian Nasional diselengga-*

rakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

(5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.*

UUD 1945 sebagai hukum tertinggi di Indonesia harus dilaksanakan dan menjadi dasar dalam setiap pembuatan kebijakan di Indonesia. Pasal 33, sebagai norma yang tegas mengatur campur tangan negara dalam perekonomian dan menjadi ciri diadposinya konsep negara kesejahteraan di Indonesia, juga harus dilaksanakan dan menjadi dasar dalam pembuatan kebijakan ekonomi Indonesia, termasuk dalam sektor minyak bumi. Kebijakan sektor minyak bumi perlu dianalisis dengan konsep negara kesejahteraan mengingat sektor tersebut penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Untuk itu, negara sudah seharusnya berperan aktif dalam sektor minyak bumi, dengan mewujudkan kehidupan bernegara yang demokratis yang pada akhirnya mampu mewujudkan kemakmuran rakyat. Sebagai sektor yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, apabila terjadi kesalahan pengambilan kebijakan dalam sektor minyak bumi, dapat merugikan rakyat secara masif. Untuk itu, penelitian ini menguji kesesuaian antara kebijakan dalam sektor minyak bumi di Indonesia dengan implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam kerangka negara kesejahteraan.

Perwujudan negara demokratis

Sejak masa Pemerintahan Presiden Habibie sampai Presiden Joko Widodo, terlihat aspirasi masing-masing Presiden untuk mewujudkan kehidupan demokratis di Indonesia. Dalam wadah negara demokratis, masing-masing

individu berhak mendapat jaminan kebebasan dalam berusaha serta untuk mengembangkan usahanya. Dengan konsep demokrasi tersebut, negara memberi peran besar kepada swasta dan sedikit demi sedikit peran negara terpinggirkan dalam perekonomian.

Konsep demokrasi dimanfaatkan dengan baik oleh pihak-pihak yang berkepentingan untuk mendapatkan minyak bumi di Indonesia. Mereka memanfaatkan dengan baik momentum reformasi untuk mewujudkan reformasi sektor minyak bumi. Reformasi dilakukan melalui penyusunan peraturan perundang-undangan, terutama UU Migas dan UU Penanaman Modal.

UU Migas merupakan hasil reformasi sektor energi atas tekanan lembaga keuangan multilateral seperti IMF dan Bank Dunia. Melalui LoI kepada IMF tahun 1997, Indonesia meliberalisasi sektor minyak bumi. Dengan kehadiran Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menekankan efisiensi, maka liberalisasi sektor minyak bumi di Indonesia semakin menemukan pembenaran.

UU Migas menandai perubahan mendasar dalam industri minyak bumi nasional sekaligus menandai pergeseran demokrasi ekonomi menuju demokrasi liberal yang bercirikan ekonomi pasar melalui liberalisasi sektor minyak bumi. UU Migas diterbitkan atas nama *good governance* yang merupakan agenda neo-liberalisme yang sarannya senantiasa berpusat pada efisiensi pengelolaan sumberdaya dan menopang pasar bebas. Elemen-elemen kuncinya adalah demokrasi, akuntabilitas, *rule of law*, transparan, dan partisipasi. Meskipun elemen-elemen ini juga menjadi kebutuhan masyarakat Indonesia di tengah euforia reformasi, namun elemen kunci tersebut ternyata dimanfaatkan untuk melucuti peran-peran negara di sektor minyak bumi dan menggantikannya dengan peran dominan swasta (Wiratraman, 2008: 4).

Pasca reformasi, perwujudan demokrasi liberal semakin nyata. Hal ini misalnya diwujudkan dengan kebijakan anti nasionalisasi pada

masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Kebijakan ini bukan bagian dari implementasi Pasal 33 UUD 1945, karena negara seolah menghilangkan kedaulatannya sendiri, memanjakan investor dan mementingkan kepastian hukum, dengan mengabaikan sisi keadilan sosial maupun kemakmuran rakyat sebagai muara dari Pasal 33 UUD 1945. Dengan anti nasionalisasi, maka negara didudukkan di bawah kontrak dan berada sejajar dengan KKKS, terutama perusahaan asing. Perusahaan asing, sebagai kepanjangan Pemerintah negara asing, pasti memiliki kepentingan untuk memajukan dan memenuhi kebutuhan negara tersebut.

Dengan demikian, sektor minyak bumi Indonesia belum mewujudkan demokrasi ekonomi. Perwujudan demokrasi yang terjadi adalah demokrasi liberal yang menekankan pentingnya mekanisme pasar. Hal ini terutama karena masuknya paham ekonomi pasar yang berhasil menggeser demokrasi ekonomi sehingga tidak sesuai dengan semangat awal Pasal 33 UUD 1945.

Peran aktif negara

Kebijakan sektor minyak bumi yang diambil pada masa Presiden Megawati sampai Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menunjukkan kecenderungan peran aktif negara sebagai implementasi negara kesejahteraan. Presiden Megawati mewujudkan peran aktif negara melalui pembentukan BP Migas dan BPH Migas sesuai amanat UU Migas. Pada masa Presiden Megawati pula MK memutuskan agar negara berperan aktif dalam menetapkan harga BBM, dan tidak menyerahkannya pada mekanisme pasar. Sementara itu pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono peran aktif negara diwujudkan melalui pembentukan SKK Migas sebagai reaksi atas putusan MK, dan pembentukan DEN sebagai amanat UU Energi.

Pada kenyataannya, peran aktif negara terkendala karena lembaga negara yang mengurus sektor minyak bumi di Indonesia

saat ini masih sebatas prosedural. Lembaga negara yang bersifat prosedural menyebabkan birokrasi berlebihan sehingga Indonesia menjadi *intervensionist state*, negara yang banyak mencampuri urusan warganya. Campur tangan negara dalam bentuk birokrasi yang berlebihan misalnya dalam perizinan. SKK Migas sempat menyebut ada sekitar 289 perizinan dalam kegiatan hulu migas, yang melibatkan sekitar 11 hingga 13 institusi. Sementara jika dicetak, jumlah kertas perizinan itu mencapai 600.000 lembar (katadata.co.id, 2015).

Kelembagaan yang masih taraf prosedural merupakan akibat dari kecenderungan Pemerintah untuk membentuk tim terpadu¹, lembaga baru² dan mengeluarkan peraturan baru setiap ada permasalahan besar di sektor minyak bumi. Kebijakan ini berlebihan karena tugas tim terpadu, lembaga baru maupun substansi peraturan yang dimaksud, sebenarnya sudah ada, dan tinggal melaksanakannya, sehingga masalah bisa diselesaikan tanpa membuat tim, lembaga atau peraturan tersebut.

1 Pemerintah misalnya mengeluarkan Inpres Nomor 3 Tahun 2005 dan Inpres Nomor 5 Tahun 2000 kepada para bawahannya dan khusus kepada Menteri Energi dan Pertambangan ditugaskan untuk membentuk tim terpadu.

2 Misalnya, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 Tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Harga Jual Eceran BBM, padahal sudah ada PP Nomor 36 Tahun 2004 yang di dalamnya sama-sama mengatur tugas BPH Migas untuk melakukan pengaturan dan pengawasan atas pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian BBM, serta tugas menteri ESDM untuk menetapkan harga BBM.

Kesan berlebihan dalam kelembagaan di sektor minyak bumi juga tampak saat Pemerintah membentuk SKK Migas meski sebelumnya MK telah membubarkan BP Migas. Tugas dan fungsi SKK Migas sama persis dengan BP Migas, meskipun BP Migas dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Dalam hal kelembagaan, bila dicermati lebih jauh terdapat tumpang tindih tugas dan kewenangan di sektor minyak bumi. Tugas DEN, SKK Migas dan BPH Migas beririsan dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM). Keberadaan DEN, SKK Migas dan BPH Migas sebenarnya bisa dirangkap oleh Ditjen Migas ESDM.

Tugas Ditjen Migas sendiri bisa jadi tidak terlalu berat, karena mereka juga bisa meminta bantuan dari Kementerian BUMN dalam membina Pertamina, Lemhannas dalam merumuskan *energy security*; Kementerian Keuangan dalam administrasi penerimaan sektor minyak bumi dan pembagian DBH Migas; Kementerian Koordinator Perekonomian dalam melaksanakan kebijakan lintas sektoral; Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dalam menarik investasi sektor minyak bumi; Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam mengawasi praktik monopoli dan persaingan yang tidak sehat di sektor minyak bumi; Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam mengawasi penghitungan bagi hasil berdasarkan kontrak kerjasama; Kemenristek dan Perguruan Tinggi Negeri (PTN), termasuk di dalamnya STEM AKAMIGAS dalam meningkatkan kemampuan SDM dan teknologi di bidang migas; Kamar Dagang Indonesia (Kadin) dalam mengembangkan industri minyak bumi, dan sejumlah lembaga lainnya yang bisa bersinergi mengelola sektor minyak bumi menjadi lebih baik.

Banyaknya lembaga yang mengurus sektor minyak bumi ternyata tidak otomotif menjadikan Indonesia kuat dalam negosiasi dalam pembuatan KKS minyak bumi. Bahkan meski memiliki banyak lembaga, Indonesia

tetap tidak bisa mengantisipasi penurunan produksi minyak terus menerus yang menyebabkan Indonesia tidak bisa memenuhi kuota OPEC, bahkan tidak mampu sekedar untuk memenuhi kebutuhan domestik. Saat terjadi kenaikan harga minyak mentah, negara-negara OPEC mendapat banyak untung, namun Indonesia justru mengalami defisit besar-besaran karena besarnya impor minyak yang harus dilakukan. Hal ini semakin menunjukkan bahwa pembentukan berbagai lembaga negara dalam sektor minyak bumi belum dilakukan secara substantif. Kebijakan lebih substantif misalnya penguatan peran Pertamina selaku *National Oil Company* (NOC). Hal ini sebagaimana kecenderungan global untuk menguatkan NOC di negara masing-masing (www.reforminer.com, 2015).

Peran Pertamina selaku NOC seharusnya terus ditingkatkan sehingga bisa bersaing dengan IOC. Pembatasan peran asing sebagaimana dilakukan Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, patut diapresiasi dan sesuai dengan cita-cita M. Hatta yaitu agar sumber daya alam dikelola secara langsung oleh Indonesia. Peran asing sifatnya hanya sementara sambil Indonesia terus belajar untuk mandiri. Komitmen Pemerintah untuk membatasi peran asing perlu dijaga karena pembatasan peran asing merupakan bagian dari implementasi negara kesejahteraan sesuai Pasal 33 UUD 1945. Dengan demikian, peran negara bisa lebih besar dalam sektor minyak bumi sehingga diharapkan dapat lebih meningkatkan kemakmuran rakyat.

Usaha mewujudkan kemakmuran rakyat

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian, maka penguasaan negara harus dikaitkan secara langsung dan satu kesatuan dengan frase “sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Bila hal

itu tidak dilakukan, maka bisa jadi negara melakukan penguasaan terhadap sumber daya alam secara penuh tetapi tidak memberikan manfaat sebesar-besar kemakmuran rakyat. Di satu sisi negara dapat menunjukkan kedaulatan pada sumber daya alam, namun di sisi lain rakyat tidak serta merta mendapatkan sebesar-besar kemakmuran atas sumber daya alam (MK, 2012).

Dalam sektor minyak bumi terdapat kebijakan pemberian subsidi, CSR, Kontrak Kerja Sama Minyak Bumi, dan penambahan DBH Minyak Bumi, dan lain-lain. Pemberian subsidi merupakan bagian dari implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan. Hal ini karena pemberian subsidi diharapkan dapat mewujudkan cita-cita keadilan sosial dalam bidang ekonomi sehingga tercapai kemakmuran yang merata sebagaimana amanat penyusun konstitusi (*framers of the constitution*).

Pemberian subsidi pasti mendapat kritik penganut ekonomi pasar. Hal ini karena keberadaan subsidi mendistorsi pasar sehingga harga akan lebih murah dan membuat IOC tidak bisa bersaing dengan Pertamina di Indonesia. Kritik atas subsidi misalnya dari *International Energy Agency* (IEA). IEA (2015) memandang subsidi energi menghambat proses transisi Indonesia ke sistem energi yang berkelanjutan dalam berbagai bentuk

Pemerintah sendiri sebenarnya setengah hati memberi subsidi karena berpendirian bahwa masih relatif besarnya beban subsidi energi dianggap dapat berdampak pada kesinambungan fiskal dan menjadikan potensi belanja infrastruktur menjadi rendah (Nota Keuangan dan RAPBN, 2015). Pemerintah pun akhirnya berencana menghapus subsidi. Berdasar PP Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional, harga energi ditetapkan berdasarkan nilai keekonomian berkeadilan (Pasal 20 ayat 91) PP No. 79 Tahun 2014), dan akan dilakukan pengurangan subsidi BBM secara bertahap sampai kemampuan daya beli masyarakat tercapai

(Pasal 21 ayat (4) PP No. 79 Tahun 2014). Pemerintah akan melakukan rancang ulang kebijakan subsidi agar lebih tepat sasaran, efisien serta mengurangi kerentanan APBN terhadap perubahan asumsi dasar ekonomi makro, khususnya nilai tukar rupiah dan *Indonesia crude price* (ICP) (Nota Keuangan dan RAPBN, 2015).

Meski kebijakan subsidi kontroversi, negara-negara maju sendiri melakukan kebijakan subsidi dan tidak membiarkan warga negaranya mendapat tekanan dari pasar. Indonesia sendiri ternyata menyediakan sejumlah subsidi untuk kegiatan eksplorasi dan produksi minyak dan gas dalam bentuk insentif pajak, pinjaman kredit penanaman modal, dan kewajiban pasar minyak domestik. Pada 2008 saja, produsen minyak dan gas menerima sekitar Rp2,37 triliun (US\$245 juta) dalam bentuk kredit penanaman modal dan insentif pajak. Selain itu, Pertamina diuntungkan dengan pembelian minyak mentah yang dipasok oleh *International Oil Corporation* (IOC) melalui sistem *Domestic Market Obligation* (DMO) dengan potongan harga yang cukup besar. Subsidi yang diberikan ke Pertamina oleh Pemerintah pada 2008 bernilai Rp15 triliun (US\$1,55 miliar), yang membuat jumlah total subsidi yang diberikan Pemerintah ke produsen minyak dan gas hulu bernilai sebesar Rp17 triliun (US\$1,8 miliar) pada tahun yang sama (*International Institute for Sustainable Development's*, 2012).

Dengan demikian, subsidi sebenarnya adalah suatu keniscayaan bagi masyarakat. Pembinaan perlu dilakukan agar subsidi tepat sasaran dan tidak dikorupsi. Saat ini, subsidi yang diberikan masih kurang transparan sehingga sarat korupsi di daerah dan di pusat, misalnya banyaknya pungutan dari aparat desa saat bantuan diberikan secara langsung, ada warga miskin yang tidak dapat Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan sebaliknya ada warga ekonominya golongan menengah atau sudah meninggal tetap mendapat BLT.

Selanjutnya, pemberian dan penambahan

DBH minyak bumi merupakan bagian dari implementasi Pasal 33 UUD 1945 karena bertujuan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan memberikan DBH, negara telah melakukan tanggung jawab sosial dalam bidang prekonomian, karena negara menyadari bahwa perannya lebih luas dari pada sekedar sebagai penjaga malam, tetapi juga bertugas menjaga keamanan dalam arti kata yang seluas-luasnya. Namun demikian, pemberian DBH harus diawasi dan diperbaiki agar kemakmuran rakyat yang dicita-citakan dapat terwujud.

Dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat pula maka Indonesia sejak pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mewajibkan CSR bagi perusahaan minyak bumi. Berbeda dengan paradigma masa lalu yang menjadikan CSR sebagai kewajiban, bagi perusahaan, kini CSR dianggap sebagai investasi. Sebagai sebuah investasi, maka semua pihak perlu mewaspadaikan kemungkinan perusahaan minyak bumi menjadikan CSR sebagai biaya produksi, untuk kemudian ditagihkan kepada negara melalui mekanisme *cost recovery*.

Pelaksanaan CSR merupakan implementasi dari Pasal 33 UUD 1945 dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan. Melalui CSR, maka rakyat akan mendapatkan manfaat secara langsung dari perusahaan minyak bumi, atas minyak yang telah diambil dari perut bumi di sekitar wilayah mereka tinggal. Hal ini sesuai tujuan Pasal 33 UUD 1945 bahwa penguasaan negara adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Usaha untuk mewujudkan kemakmuran rakyat juga tampak dari pelaksanaan kontrak bagi hasil minyak bumi (PSC). PSC yang diadopsi dari filosofi jawa paron, masih menjadi model kontrak ideal saat ini, sehingga tetap dipertahankan sampai generasi keempat. Pelaksanaan PSC merupakan implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam kerangka negara kesejahteraan, karena bisa menjadi solusi saat ini di tengah keterbatasan modal, teknologi,

dan sumber daya yang dimiliki Indonesia dalam pengelolaan sektor minyak bumi. Namun demikian, pelaksanaannya harus diawasi dengan baik agar sesuai dengan tujuan Pasal 33 UUD 1945 yaitu untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan bahwa Indonesia mengalami masalah ketahanan energi dan tata kelola minyak bumi. Hal ini karena laju produksi minyak bumi terus menurun sementara laju konsumsi terus naik sehingga menyebabkan kesenjangan antara produksi dan konsumsi minyak bumi terus membesar. Tata kelola minyak bumi yang belum baik, menambah masalah kesenjangan tersebut.

Selain itu, melalui penelitian ini diketahui bahwa kebijakan sektor minyak bumi pasca reformasi banyak diwarnai liberalisasi karena adanya tekanan dari pihak asing, dan kebijakan energi nasional tidak dilaksanakan dengan konsisten.

Dari hasil penelitian juga diketahui bahwa Indonesia sudah berusaha menerapkan sebagian konsep negara kesejahteraan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 di sektor minyak bumi, yaitu adanya peran aktif negara dan upaya mewujudkan kemakmuran rakyat. Namun demikian, Indonesia belum menerapkan demokrasi ekonomi sebagaimana semangat awal Pasal 33 UUD 1945. Hal ini terutama karena masuknya paham ekonomi pasar yang berhasil menggeser demokrasi ekonomi. Dengan demikian, pasca reformasi Indonesia belum sepenuhnya melaksanakan konsep negara kesejahteraan dalam sektor minyak bumi sebagaimana amanat Pasal 33 UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK. Bentuk Kelembagaan Hulu Migas. (2015). Diakses pada 15 Maret 2015 pukul 12.14 dari .
- BP. (2015). *BP Statistical Review of World Energy 2015*. Energy Academy, Herlo-Watt University. Diakses dari <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf>.
- BPK. (2014). Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) II 2014.
- Chandra, A. C. (2011), *A Dirty Word? Neoliberalism in Indonesia's Foreign Economic Policies*, International Institute for Sustainable Development. Diakses dari http://www.iisd.org/tkn/pdf/dirty_word.pdf.
- Djauhari. (2006). Kajian Teori *Welfare State* dalam Perspektif Barat dan Islam. *Jurnal Hukum*, XVI (1),ESDM Sederhanakan Izin Migas. (2015). Diakses 15 Maret 2015 pukul 15.11. <http://www.reforminer.com/studies/1322-bentuk-kelembagaan-hulu-migas-di-beberapa-negara>
- Husodo, S. Y. (2009). *Menuju Welfare State*. Jakarta: Baris Baru.
- International Institute for Sustainable Development's. (2012), Panduan Masyarakat tentang Subsidi Energi di Indonesia, Geneva. Diakses dari https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/indonesia_czguide_bahasa_update_2012.pdf.
- International Energy Agency. (2015), *Indonesia 2015: Ringkasan Pelaksanaan*

- Kebijakan Energi Luar Negara IEA*, Paris.
- Köhler, G. (2014), *Is There an Asian Welfare State Model?*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Diakses dari <http://www.un.org/esa/socdev/csocd/2016/ko%CC%88hler-asian-welfarestates.pdf>.
- Ma'arif, S. (2013). "Perubahan Kebijakan di Sektor Migas Pasca Rezim Orde Baru." *Jurnal Sawala*, 2 (2).
- Mahkamah Konstitusi. (2003). Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Mahkamah Kongsitusi. (2012). Putusan Perkara Nomor 36/PUU-X/2012. Jakarta: Mahkamah Konstitusi
- Prasetyo, K. (2012). "Politik Hukum di Bidang Ekonomi dan Pelembagaan Konsepsi *Welfare State* di dalam Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Konstitusi*, 9 (3). Republik Indonesia. Nota Keuangan dan RAPBN 2015.
- Republik Indonesia. Nota Keuangan dan RAPBNP 2015.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014.
- SKK Migas. (2014). Laporan Tahunan SKK Migas 2014.
- Suharto, E. (2005), *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta.
- Syeirazi, M. K. (2008). *Di Bawah Naungan Modal: Politik Hukum Liberal di Indonesia Pasca Reformasi*. Disampaikan dalam sesi "Akomodasi Kepentingan Modal dalam Proses Pembaruan Undang-Undang," pada Konferensi Warisan Totalitarianisme: Demokrasi Indonesia dan Tirani Modal. Jakarta.
- Syeirazi, K. (2009). *Di Bawah Bendera Asing: Liberalisasi Industri Migas Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku I*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi. Wicaksono. (2000). *Liberalisasi Ekonomi IMF dan Kepentingan Nasional Indonesia 1997-1998 (Peran Organisasi Internasional di Dalam Suatu Negara)*. Tesis pada Program studi Ilmu Politik kekhususan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta.
- Wiratraman, R. H. P. (2008), *Good Governance dan Mitos Ketatanegaraan Neo-Liberal*, *Jurnal Bersatu*, Jakarta.



Irfan Mangkunegara

BPK RI, Indonesia

irfan.mangkunegara@bpk.go.id



THE EFFECT OF FINANCIAL CHARACTERISTIC AND AUDIT FINDINGS ON THE PUBLIC WELFARE IN THE NORTH SUMATERA PROVINCE)

PENGARUH KARAKTERISTIK KEUANGAN DAN HASIL PEMERIKSAAN PADA KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI PROVINSI SUMATERA UTARA

ABSTRACT/ABSTRAK

One of the implications of desentralization is a performance measurement of local government. Local government performance can be seen from the Evaluation of Local Government Performance score (Mustikarini & Fitriasari, 2012), efficiency ratio (Marfiana & Kurniasih, 2013) and the Human Development Index (Prasetyaningsih, 2015). HDI is also an indicator for public welfare, so it can be concluded that local government performance can be measured from the level of its public welfare. This research aimed to described the relationship between financial characteristics of local government and BPK's audit findings. It uses 34 data from local governments in North Sumatera from 2011 to 2013, and refers to research model that is composed by Prasetyaningsih (2015) . Research shows that financial characteristic of local government (total asset and capital expenditure) and audit finding have significant effect to HDI in local government of North Sumatera Province within 2011-2013 period.

KEYWORDS:

audit findings, public welfare, performance measurement, local government.

Salah satu implikasi dari desentralisasi adalah pengukuran kinerja pemerintah daerah. Kinerja pemerintah daerah dapat dilihat dari nilai Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Mustikarini dan Fitriasari, 2012), rasio efisiensi (Marfiana dan Kurniasih, 2013) dan Indeks Pembangunan Manusia (Prasetyaningsih, 2015). IPM juga merupakan indikator kesejahteraan masyarakat, sehingga dapat disimpulkan bahwa kinerja pemerintah daerah dapat diukur dari tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Kajian ini dilakukan untuk menggambarkan hubungan karakteristik keuangan pemerintah daerah dan hasil pemeriksaan BPK terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang diprosikan dengan IPM. Kajian ini mengacu pada model penelitian yang disusun oleh Prasetyaningsih (2015) dengan data panel dari 34 pemerintah daerah di Sumatera Utara selama tahun 2011-2013. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara karakteristik keuangan daerah (total aset dan belanja) dan hasil pemeriksaan atas IPM di Pemerintah Daerah Sumatera Utara periode Tahun 2011-2013.

KATA KUNCI:

Hasil pemeriksaan, kesejahteraan masyarakat, pengukuran kinerja, pemerintah daerah.

SEJARAH ARTIKEL:

Diterima pertama: Oktober 2015

Dinyatakan dapat dimuat : Desember 2015

PENDAHULUAN

Undang-Undang (UU) Nomor 9 Tahun 2015 sebagai perubahan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjadi landasan utama pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan otonomi. Pada hakekatnya, pelaksanaan otonomi daerah memberikan peluang yang lebih besar kepada daerah untuk lebih mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah, baik menyangkut sumber daya manusia, dana, maupun sumber daya lain yang merupakan kekayaan daerah. Implikasinya peran pemerintah daerah dalam pelayanan publik dan penyampaian tujuan pembangunan nasional menjadi semakin besar. Oleh karenanya, diperlukan adanya sistem pemantauan, evaluasi dan pengukuran kinerja yang sistematis untuk mengukur capaian pemerintah daerah.

Beberapa penelitian terdahulu menggunakan variabel yang berbeda-beda dalam melakukan pengukuran kinerja. Marfiana dan Kurniasih (2013) menggunakan variabel kinerja keuangan berupa rasio efisiensi. Mustikarini dan Fitriyani (2012) menggunakan nilai/*score* Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang diamanatkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008. Sedangkan, Prasetyaningsih (2015) menggunakan variabel Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dalam mengukur kinerja pemerintah. Menurut Akbar dan Djazuli (2015), IPM yang digunakan untuk mengukur kinerja pemerintah juga merupakan salah satu indikator kesejahteraan selain (1)Tingkat pertumbuhan ekonomi, (2) Produk domestik regional bruto, (3)Tingkat kemiskinan, (4)Tingkat pengangguran, dan (5)Rasio gini, sehingga dapat disimpulkan, kinerja pemerintah dapat terlihat dari tingkat kesejahteraan masyarakatnya.

Untuk mencapai kinerja yang baik dalam

mewujudkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah daerah harus dapat mengelola sumber daya yang dimilikinya sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah. Karakteristik pengelolaan sumber daya keuangan dapat digambarkan dalam pengelolaan aset dan belanja yang tersaji dalam neraca dan laporan realisasi anggaran yang merupakan bagian dari laporan keuangan pemerintah daerah. Laporan keuangan pemerintah daerah ini kemudian diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan. Hal ini merupakan mandat dari UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Kajian ini dilakukan untuk menggambarkan hubungan karakteristik keuangan pemerintah daerah dan temuan BPK terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang diprosikan dengan IPM. Kajian ini menggunakan model penelitian yang disusun oleh Prasetyaningsih (2015) dengan data panel dari 34 pemerintah daerah di Sumatera Utara selama tahun 2011-2013. Secara rinci kajian ini digunakan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut :

1. Apakah aset daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat?
2. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat?
3. Apakah hasil pemeriksaan BPK berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat?

Kajian ini diharapkan dapat digunakan untuk memberikan masukan kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya keuangan yang dimilikinya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

METODE KAJIAN

Kerangka Teori

Karakteristik keuangan pemerintah daerah

Suhardjanto dan Yulianingtyas (2011) mendefinisikan karakteristik pemerintah daerah sebagai ciri-ciri khusus yang melekat pada pemerintah daerah, menandai sebuah pemerintah daerah, dan membedakannya dengan pemerintah daerah lain. Telah beberapa kali dilakukan penelitian yang menguji pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja pemerintah, antara lain :

1. Suhardjanto dan Yulianingtyas (2011) menguji karakteristik pemerintah daerah terhadap kepatuhan pengungkapan wajib dalam laporan keuangan pemerintah daerah. Pada penelitian tersebut, variabel yang digunakan untuk memproksikan karakteristik pemerintah daerah adalah ukuran daerah, jumlah satuan kerja perangkat daerah, dan status pemerintah daerah.
2. Mustikarini dan Fitriyani (2012) menguji pengaruh karakteristik pemerintah daerah dengan variabel ukuran daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan kepada pusat dan belanja daerah terhadap kinerja pemerintah daerah.
3. Marfiana dan Kurniasih (2013) memproksikan karakteristik pemerintah daerah dengan variabel total aset, porsi PAD terhadap total pendapatan, porsi DAU terhadap total pendapatan, total belanja daerah, dan jumlah anggota legislatif.
4. Prasetyaningsih (2015) menggunakan variabel total aset dan total belanja untuk memproksikan karakteristik pemerintah daerah.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan variabel total aset dan belanja modal untuk menggambarkan karakteristik keuangan pemerintah daerah. Belanja modal digunakan penulis untuk mengganti variabel total belanja yang digunakan oleh Prasetyaningsih (2015), karena hasil penelitian Prasetyaningsih menunjukkan variabel tersebut tidak berpengaruh signifikan. Alasan lain yang digunakan penulis adalah saran untuk mengganti variabel total belanja menjadi belanja modal yang dikemukakan oleh Mustikarini dan Fitriyani (2012). Variabel yang digunakan sebagai proksi karakteristik keuangan pemerintah dalam model kajian ini adalah sebagai berikut :

1. Aset

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), Pernyataan SAP Nomor 1 mendefinisikan aset sebagai sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Aset diklasifikasikan ke dalam aset lancar dan nonlancar. Suatu aset diklasifikasikan sebagai aset lancar jika diharapkan segera untuk dapat direalisasikan atau dimiliki untuk dipakai atau dijual dalam waktu 12 bulan sejak tanggal pelaporan. Aset yang tidak dapat dimasukkan dalam kriteria tersebut diklasifikasikan sebagai aset nonlancar.

2. Belanja modal

Berdasarkan Pernyataan SAP Nomor 2, belanja adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum Negara/Daerah yang

mengurangi Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. Belanja dapat diklasifikasikan menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja), organisasi dan fungsi. Klasifikasi ekonomi adalah pengelompokan belanja yang didasarkan pada jenis belanja untuk melaksanakan suatu aktivitas. Klasifikasi ekonomi untuk pemerintah daerah meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial dan belanja tak terduga.

Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal antara lain meliputi belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan dan mesin, dan lain-lain.

Belanja modal dapat diklasifikasikan dalam dua kelompok, yaitu belanja publik dan belanja aparatur. Belanja publik adalah belanja yang manfaatnya dapat langsung dinikmati masyarakat misalnya pembangunan jembatan, irigasi, gedung sekolah, mobil ambulan dan lain-lain. Sedangkan belanja aparatur adalah belanja yang manfaatnya tidak dinikmati langsung oleh masyarakat tetapi dapat dirasakan langsung oleh aparatur misalnya pembangunan gedung dewan, pembelian mobil dinas dan lain-lain.

Hasil pemeriksaan

Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 30 dan 31, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD kepada DPR/DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK. Pemeriksaan BPK terdiri dari pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Hasil akhir dari pemeriksaan keuangan adalah

opini; pemeriksaan kinerja adalah kesimpulan dan rekomendasi; sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah kesimpulan. Pada pemeriksaan keuangan, BPK tidak hanya memberikan opini namun juga menilai tingkat efektifitas SPI dan mengungkapkan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Hasil pemeriksaan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan pada LHP BPK dapat dikelompokkan menjadi :

1. Perjalanan dinas fiktif;
2. Belanja atau pengadaan fiktif lainnya;
3. Rekanan pengadaan barang/jasa tidak menyelesaikan pekerjaan;
4. Kekurangan volume pekerjaan dan/atau barang;
5. Kelebihan pembayaran selain kekurangan volume pekerjaan dan/atau barang;
6. Pemahalan harga (*mark up*);
7. Penggunaan uang/barang untuk kepentingan pribadi;
8. Biaya perjalanan dinas ganda dan atau melebihi standar yang ditetapkan;
9. Pembayaran honorarium ganda dan atau melebihi standar yang ditetapkan;
10. Spesifikasi barang/jasa yang diterima tidak sesuai dengan kontrak;
11. Belanja tidak sesuai ketentuan atau melebihi ketentuan; dan
12. Penjualan/pertukaran/penghapusan aset negara/daerah/perusahaan tidak sesuai ketentuan dan merugikan negara

Ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan ini dapat mengakibatkan kerugian negara, potensi kerugian negara, kekurangan penerimaan, kelemahan administrasi, ketidakhematan dan ketidakefektifan.

Mustikarini dan Fitriyani (2012) menggunakan variabel hasil pemeriksaan yang berupa ketidakpatuhan pemerintah daerah terhadap peraturan perundang-undangan. Prasetyaningsih (2015) juga menggunakan

variabel hasil pemeriksaan yang mengacu pada hasil pemeriksaan atas ketidakpatuhan pemerintah daerah terhadap peraturan perundang-undangan. Secara lebih detail Prasetyaningsih menggunakan nilai hasil pemeriksaan yang mengakibatkan indikasi kerugian negara. Sedangkan Marfiana dan Kurniasih (2013) menggunakan variabel nilai hasil pemeriksaan dan opini BPK. Kajian ini menggunakan nilai hasil pemeriksaan yang berindikasi kerugian negara untuk menjelaskan variabel hasil pemeriksaan.

Kesejahteraan masyarakat

Kinerja pemerintah daerah dapat diukur dari tingkat kesejahteraan masyarakat daerah tersebut. Prasetyaningsih (2015) menyatakan bahwa terdapat pengaruh karakteristik keuangan pemerintah daerah dan hasil pemeriksaan terhadap kinerja pemerintah daerah yang diproksikan dengan variabel IPM. Sedangkan menurut Akbar dan Djazuli (2015), IPM merupakan salah satu indikator kesejahteraan masyarakat.

IPM merupakan indeks komposit yang digunakan untuk mengukur capaian pembangunan manusia berbasis sejumlah komponen dasar kualitas hidup. Sebagai ukuran kualitas hidup, IPM dibangun melalui pendekatan tiga dimensi dasar. Dimensi tersebut mencakup umur panjang dan sehat; pengetahuan dan kehidupan yang layak. Ketiga dimensi tersebut memiliki pengertian sangat luas karena terkait banyak faktor. Untuk mengukur dimensi kesehatan, digunakan angka harapan hidup waktu lahir. Selanjutnya untuk mengukur dimensi pengetahuan digunakan gabungan indikator angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah. Adapun untuk mengukur dimensi hidup layak digunakan indikator kemampuan daya beli masyarakat terhadap sejumlah kebutuhan pokok yang dilihat dari rata-rata besarnya pengeluaran per kapita sebagai pendekatan pendapatan yang mewakili capaian pembangunan untuk hidup layak (www.bps.go.id).

Desain, Model dan Skema Kajian

Kajian ini menggunakan desain penelitian kausalitas, yaitu desain penelitian yang disusun untuk meneliti kemungkinan adanya hubungan sebab akibat antar variabel. Desain ini memunculkan variabel penyebab (*independent*), variabel antara dan variabel terikat (*dependent*). Uma Sekaran (2013) pada Prasetyaningsih (2015) menyatakan bahwa dalam penelitian kausalitas, peneliti menggambarkan satu atau lebih faktor yang menyebabkan suatu permasalahan. Kajian ini menggunakan model penelitian yang digunakan Prasetyaningsih (2015) terdiri dari variabel *dependen* (IPM) dan variabel *independent* (total aset, total belanja modal serta hasil pemeriksaan) sebagai berikut :

$$IPM_{it} = \alpha + \beta_1 \text{Ln}X_{1it} + \beta_2 \text{Ln}X_{2it} + \beta_3 \text{Ln}X_{3it} + e_{it}$$

Keterangan :

IPM = Indeks Pembangunan Manusia (variabel dependen/Y)

α = konstan

β = koefisien

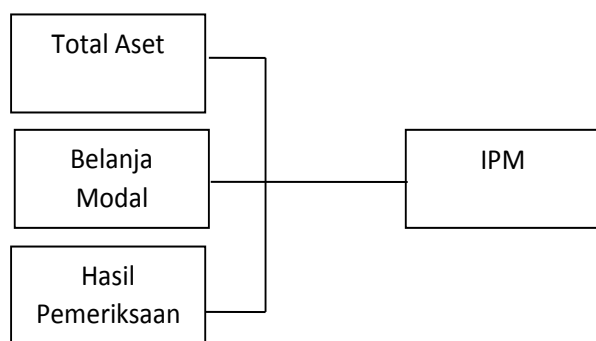
$\text{Ln}X_1$ = Logaritma Natural Total Aset (variabel independen)

$\text{Ln}X_2$ = Logaritma Natural Belanja Modal (variabel independen)

$\text{Ln}X_3$ = Logaritma Natural Hasil Pemeriksaan (variabel independen)

e = *error*

Skema penelitian yang digunakan dalam kajian ini dapat dijelaskan pada gambar 1.



Gambar 1. Skema Penelitian

Metode Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder. Data total aset dan belanja modal adalah data yang berasal dari Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di perwakilan Provinsi Sumatera Utara yang terdiri dari 1 Pemerintah Provinsi, 8 Pemerintah Kota dan 25 Pemerintah Kabupaten. Data hasil pemeriksaan yang berindikasi kerugian daerah berasal dari Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester BPK yang diunduh dari situs resmi BPK (www.bpk.go.id). Sedangkan data IPM diperoleh dari Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara yang diunduh dari situs resmi BPS (www.sumut.bps.go.id). Periode data yang diambil adalah dari tahun 2011-2013.

Metode Analisis Data

Analisa data yang digunakan dalam kajian ini adalah analisis data statistik dengan regresi data panel. Langkah pertama yang perlu dilakukan adalah mengumpulkan data dalam bentuk *excel* (terlampir). Variabel penyebab/*dependent* kemudian ditransformasikan ke dalam bentuk logaritma natural agar dapat lolos pengujian asumsi klasik. Selanjutnya, dilakukan uji asumsi klasik (uji normalitas, uji multikolinieritas dan uji heteroskedastisitas). Langkah terakhir, adalah pengujian regresi data panel *estimated generalized least square* (EGLS)/*ordinary least square* (OLS).

Pengujian asumsi klasik dan regresi data panel menggunakan *software* olah data Eviews7.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengujian Asumsi Klasik

Uji normalitas data

Hasil pengujian normalitas data menggunakan *software* Eviews7 dapat dilihat pada gambar 2. Karena nilai *p-value* (*probability*) $0,074394 > 0,05$ maka dapat disimpulkan data terdistribusi dengan normal.

Uji multikolinieritas

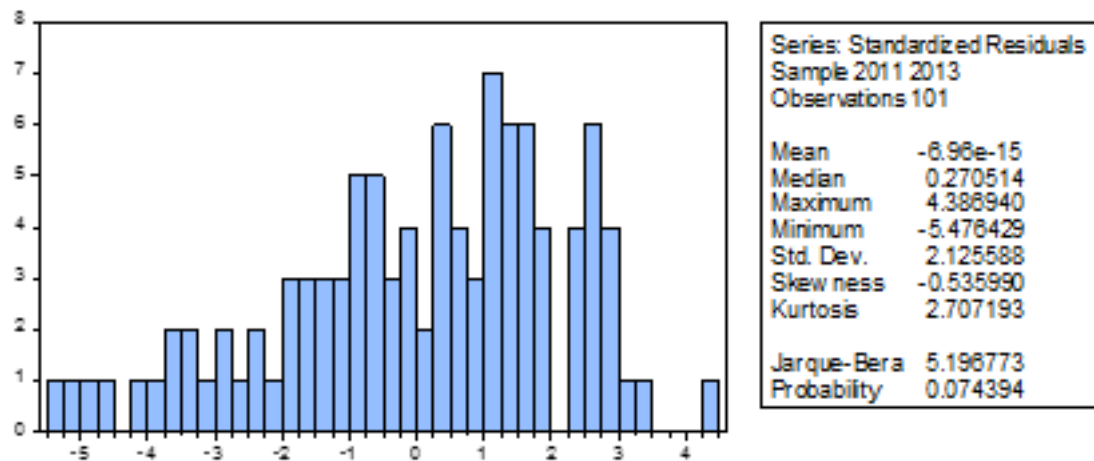
Hasil pengujian multikolinieritas variabel penyebab/*independent* menggunakan *software* Eviews7 dapat dilihat pada tabel 1. Dari tabel 1 dapat kita lihat tidak ada variabel yang memiliki nilai lebih dari 0,8, sehingga dapat disimpulkan tidak terdapat multikolinieritas dalam model regresi.

Uji heteroskedastisitas

Hasil pengujian heteroskedastisitas menggunakan *software* Eviews7 dapat dilihat pada gambar 3. Pada gambar 3, dapat kita lihat residualnya tidak membentuk pola tertentu, sehingga dapat disimpulkan tidak terjadi heteroskedastisitas.

Pengujian Regresi Data Panel

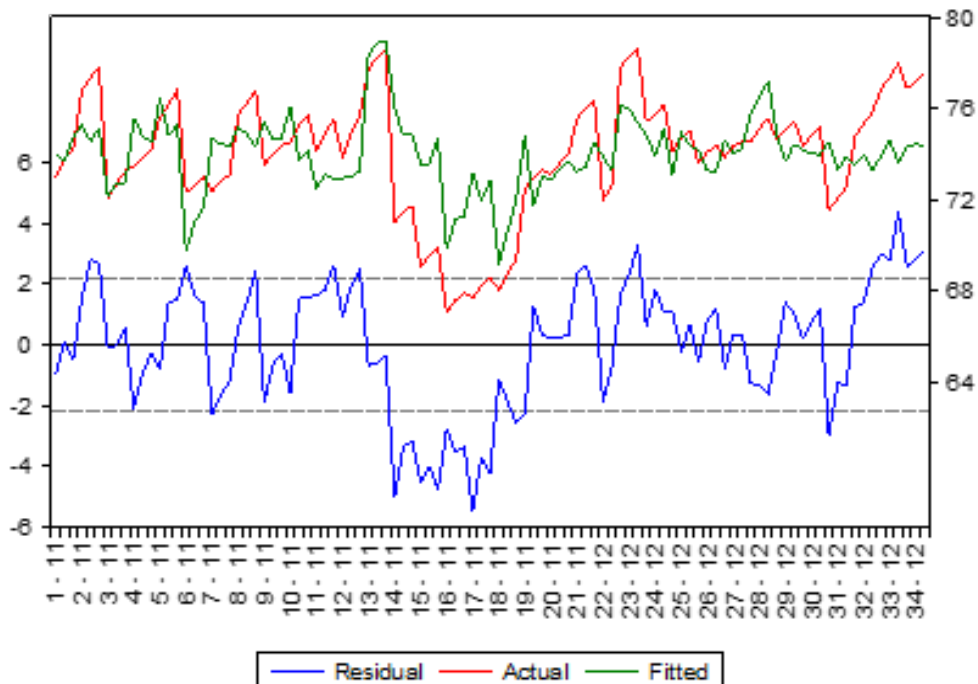
Dari hasil uji asumsi klasik di atas, dapat disimpulkan data telah lolos uji asumsi klasik yang berarti uji regresi data panel menggunakan EGLS untuk model penelitian dapat dilakukan. Hasil dari pengujian regresi model kajian ini dapat dilihat pada tabel 2. Hasil Uji Regresi Data Panel EGLS.



Gambar 2. Uji normalitas data

Tabel 1. Hasil uji multikolinearitas

	LN Aset	LN Belanja Modal	LN Hasil Pemeriksaan
LN Aset	1,000000	0,691941	0,249877
LN Belanja Modal	0,691941	1,000000	0,405096
LN Hasil Pemeriksaan	0,249877	0,405096	1,000000



Gambar 3. Uji heteroskedastisitas

Tabel 2. Hasil Uji Regresi Data Panel EGLS

Dependent Variabel: IPM				
Method: Panel EGLS (Period weights)				
Date: 10/01/15 Time: 09:50				
Sample: 2011 2013				
Periods included: 3				
Cross-sections included: 34				
Total panel (unbalanced) observations: 101				
Linear estimation after one-step weighting matrix				
White period standard errors & covariance (d.f. corrected)				
Variabel	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	59.53542	5.060875	11.76386	0.0000
LN_ASET	2.467646	0.534328	4.618222	0.0000
LN_BM	-1.460139	0.769199	-1.898259	0.0607
LN_Hasil Pemeriksaan	-0.427476	0.226755	-1.885188	0.0625
Effects Specification				
Period fixed (dummy variabls)				
Weighted Statistics				
R-squared	0.405469	Mean dependent var	74.35938	
Adjusted R-squared	0.374178	S.D. dependent var	5.018543	
S.E. of regression	2.140844	Sum squared resid	435.4052	
F-statistic	12.95797	Durbin-Watson stat	0.231165	
Prob(F-statistic)	0.000000			
Unweighted Statistics				
R-squared	0.398834	Mean dependent var	74.01733	
Sum squared resid	435.7169	Durbin-Watson stat	0.235203	

Pada tabel 2 dapat kita lihat nilai Prob (*F-Statistic*) bernilai 0,000000 lebih kecil dari nilai $\alpha = 5\%$ atau 0,05. Hal ini menunjukkan bahwa secara bersama-sama/simultan variabel *independent* berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah yang diukur dengan kesejahteraan masyarakatnya/IPM. Sedangkan jika dilihat dari nilai *Adjusted R-Square* yang sebesar 0,374178 (37,4178%), maka secara statistik disimpulkan bahwa IPM dapat dijelaskan oleh total aset, belanja modal dan hasil pemeriksaan. Sementara 62,5822% variasi IPM dijelaskan oleh variabel-variabel lain di luar variabel *independent* dalam model penelitian ini.

Tabel 2 juga menunjukkan bahwa masing-masing variabel *independent* (total aset, belanja modal dan hasil pemeriksaan) berpengaruh signifikan secara parsial atau sendiri-sendiri terhadap variabel *dependent* (IPM). Interpretasi hasil uji statistik regresi masing-masing variabel adalah sebagai berikut :

1. Total aset memiliki nilai *t-statistic* sebesar 4,618222 dengan nilai prob 0,0000. Hal ini menunjukkan bahwa variabel total aset berpengaruh positif signifikan terhadap IPM dengan tingkat keyakinan 99% (nilai prob tidak lebih dari 1% atau 0,01).
2. Belanja modal memiliki nilai *t-statistic* sebesar -1,898259 dengan nilai prob 0,0607. Hal ini menunjukkan bahwa variabel belanja modal berpengaruh negatif signifikan terhadap IPM dengan tingkat keyakinan 90% (nilai prob tidak lebih dari 10% atau 0,10).
3. Hasil pemeriksaan memiliki nilai *t-statistic* sebesar -1,885188 dengan nilai prob 0,0625. Hal ini menunjukkan bahwa variabel hasil pemeriksaan berpengaruh negatif signifikan terhadap IPM dengan tingkat keyakinan 90% (nilai prob tidak lebih dari 10% atau 0,10).

KESIMPULAN

Dari hasil dan pembahasan di atas, maka pertanyaan dalam kajian ini telah dapat dijawab dan disimpulkan sebagai berikut :

1. Total aset berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Artinya, semakin besar aset yang dikelola pemerintah daerah di Sumatera Utara akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini mengkonfirmasi penelitian yang dilakukan Prasetyaningsih (2015) yang menyatakan bahwa kekayaan daerah/total aset berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Mustikarini dan Fitriyani (2012) juga menyatakan bahwa total aset berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah yang diproses dengan nilai/skor Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
2. Belanja modal berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Artinya, semakin besar belanja modal pemerintah daerah maka semakin rendah kinerja pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hasil kajian ini tidak konsisten dengan hasil penelitian Marfiana dan Kurniasih (2013) yang menyatakan belanja daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan pengelolaan belanja modal di pemerintah daerah Sumatera Utara belum fokus untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Alokasi belanja modal untuk publik yang lebih kecil dari belanja modal untuk aparatur atau belanja modal yang

belum dialokasikan secara optimal untuk menunjang tiga dimensi dasar IPM dimungkinkan sebagai faktor yang menunjukkan pengaruh negatif belanja modal terhadap IPM. Namun, hal ini perlu diuji pada penelitian selanjutnya.

3. Hasil pemeriksaan berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Artinya, semakin besar hasil pemeriksaan di suatu pemerintah daerah, maka semakin rendah kinerja pemerintah daerah tersebut dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hasil pemeriksaan yang dimaksud di sini adalah hasil pemeriksaan yang mengandung indikasi kerugian negara, sehingga dapat disimpulkan tingkat kebocoran anggaran akan menyebabkan sulitnya pemerintah daerah mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Hal ini konsisten dengan penelitian Mustikarini dan Fitriyani (2012); Marfiana dan Kurniasih (2013) dan Prasetyaningsih (2015) yang menyatakan bahwa hasil pemeriksaan berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

SARAN

Seluruh variabel independen dalam kajian ini (total aset, belanja modal dan hasil pemeriksaan) berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat yang diproses dengan IPM. Implikasi dari kajian ini adalah pemerintah daerah yang berorientasi menyejahterakan masyarakat hendaknya dapat mengelola aset dan belanja modal dengan baik. Usaha untuk meningkatkan aset daerah akan ikut juga meningkatkan nilai IPM. Peningkatan aset daerah ini diantaranya merupakan konsekuensi dari belanja modal yang dilakukan pemerintah daerah. Namun, kajian ini menunjukkan semakin tinggi belanja modal maka IPM justru semakin menurun. Oleh karenanya, pengelolaan belanja modal

hendaknya menjadi perhatian pemerintah daerah. Belanja modal untuk publik harus dialokasikan lebih besar daripada belanja modal untuk aparatur sehingga dapat tepat mengenai dimensi dasar IPM. Misalnya, alokasi belanja modal untuk pengadaan mobil dinas pejabat dikurangi dan dialihkan untuk pembangunan gedung sekolah sehingga pendidikan masyarakat meningkat dan tepat mengenai salah satu dimensi IPM yaitu dimensi pengetahuan. Akhirnya, setiap pengelolaan keuangan daerah juga harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dapat meminimalisir hasil pemeriksaan yang terindikasi kerugian Negara oleh BPK. Kajian ini menunjukkan semakin tinggi hasil pemeriksaan yang berindikasi kerugian negara, maka semakin rendah nilai IPM.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada sahabat dan saudara, Irwan Trinugroho SE., M.Sc., PhD., atas bimbingannya dalam melakukan pengujian statistik dalam kajian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, B. & Djazuli, A. (2015). "Audit Keuangan dan Kesejahteraan Rakyat Studi pada Kabupaten Badung, Tabanan dan Kota Denpasar Tahun 2013". *Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Daerah*. Volume 1 (1), 1-19.
- Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2012. <http://www.bpk.go.id>
- Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2012. <http://www.bpk.go.id>
- Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2013. <http://www.bpk.go.id>
- Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2013. <http://www.bpk.go.id>
- Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2014. <http://www.bpk.go.id>
- Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2014. <http://www.bpk.go.id>
- BPS Kabupaten Tapanuli Tengah. (2012). *Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Tapanuli Tengah 2011*. Tapanuli Tengah : BPS.
- Komponen Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Menurut Kabupaten/Kota 2013. (2013). Diakses tanggal 30 September 2015 dari <http://sumut.bps.go.id/frontend/linkTabelStatis/view/id/157>
- Kurniasih, L. & Marfiana, N. (2013). Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Hasil Pemeriksaan Audit BPK terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. *Jurnal Penelitian Fakultas Ekonomi Unsoed*, 3(1), 2-16.
- Mustikarini, W. A. & Fitriyanti, D. (2012). Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Temuan Audit BPK terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun Anggaran 2007". *Simposium Nasional Akuntansi XV*: Banjarmasin.
- Prasetyaningsih, E. (2015). "Pengaruh Karakteristik Keuangan Daerah dan Temuan Audit terhadap Kinerja Pemerintah pada Pemerintah Daerah Se-Indonesia". Tesis Magister Akuntansi. FEUNS. Surakarta.
- Suhardjanto, D., & Yulianingtyas, R. R. (2011). Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Kepatuhan

Pengungkapan Wajib dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Kabupaten/Kota di Indonesia). *Jurnal Akuntansi & Auditing*. 8 (1), 1-194.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Data Penelitian atas 1 Pemerintah Provinsi, 8 Pemerintah Kota dan 25 Kabupaten di Sumatera Utara
selama 2011-2013

Pemerintah Daerah	Tahun	IPM	Total Aset	BM	HP	L N _ Aset	LN_BM	LN_HP
Asahan	2011	73.02	1,377,039.68	179,238.41	634.66	14.14	12.09647	6.453089422
Asahan	2012	73.80	1,657,137.85	259,227.36	1,287.47	14.32	12.46546	7.160434331
Asahan	2013	74.23	2,727,281.81	271,753.13	1,809.21	14.82	12.51265	7.500645565
Binjai	2011	76.78	1,518,491.76	131,939.90	74.51	14.23	11.7901	4.310933345
Binjai	2012	77.36	1,678,672.89	158,209.03	725.26	14.33	11.97167	6.586530211
Binjai	2013	77.79	2,408,639.93	133,102.68	3,732.96	14.69	11.79888	8.224956764
Batu Bara	2011	72.05	646,848.36	138,479.93	1,603.52	13.38	11.83848	7.379956492
Batu Bara	2012	72.71	836,928.38	168,742.40	890.17	13.64	12.03613	6.791412456
Batu Bara	2013	73.26	1,180,856.07	205,203.30	5,348.41	13.98	12.23176	8.584554599
Dairi	2011	73.48	1,481,002.74	74,602.21	225.32	14.21	11.21993	5.417521614
Dairi	2012	73.86	1,565,296.65	97,984.28	1,400.43	14.26	11.49256	7.244534611
Dairi	2013	74.22	1,738,218.94	138,859.86	1,884.24	14.37	11.84122	7.541279836
Deli Serdang	2011	75.62	3,644,640.40	314,745.97	47.78	15.11	12.65952	3.866607142
Deli Serdang	2012	76.17	4,016,864.71	334,254.37	13,294.81	15.21	12.71966	9.495129012
Deli Serdang	2013	76.82	4,245,917.80	352,334.31	2,916.52	15.26	12.77234	7.978146404
Gunungsitoli	2011	72.33	214,743.93	136,449.47	744.61	12.28	11.82371	6.612860591
Gunungsitoli	2012	72.61	410,700.20	149,728.92	1,314.38	12.93	11.91658	7.181120351
Gunungsitoli	2013	72.99	590,465.08	165,703.39	2,233.07	13.29	12.01795	7.711132599
Humbang Hasundutan	2011	72.36	1,021,457.46	78,728.76	181.88	13.84	11.27376	5.203347129
Humbang Hasundutan	2012	72.80	1,207,679.96	124,492.94	222.90	14.00	11.732	5.40672324
Humbang Hasundutan	2013	73.09	1,463,110.34	190,867.26	243.83	14.20	12.15933	5.496471261
Karo	2011	75.73	1,695,729.28	128,447.91	266.38	14.34	11.76328	5.584923861
Karo	2012	76.22	1,891,271.20	153,195.51	739.70	14.45	11.93947	6.606244699
Karo	2013	76.76	2,125,571.24	245,358.71	1,432.67	14.57	12.41048	7.267295115
Langkat	2011	73.51	2,151,393.00	119,040.07	1,062.31	14.58	11.68722	6.968201061
Langkat	2012	73.98	2,560,852.33	255,052.59	2,067.76	14.76	12.44923	7.634221175
Langkat	2013	74.38	3,025,497.67	308,212.15	2,831.34	14.92	12.63854	7.948505377
Labuhanbatu	2011	74.53	1,584,299.17	115,453.81	12.90	14.28	11.65663	2.557227311

Pemerintah Daerah	Tahun	IPM	Total Aset	BM	HP	L N _ Aset	LN_BM	LN_HP
Labuhanbatu	2012	75.29	1,691,746.21	204,122.93	3,239.10	14.34	12.22648	8.083050792
Labuhanbatu	2013	75.71	1,872,065.38	226,693.80	1,380.91	14.44	12.33136	7.230497981
Labuhanbatu Selatan	2011	74.12	809,098.39	146,176.75	2,589.52	13.60	11.89257	7.859227809
Labuhanbatu Selatan	2012	74.90	1,049,603.15	145,200.52	2,620.92	13.86	11.88587	7.87128068
Labuhanbatu Selatan	2013	75.48	1,449,623.62	335,066.62	2,269.85	14.19	12.72208	7.727469029
Labuhanbatu Utara	2011	73.85	875,683.72	141,022.14	1,365.16	13.68	11.85667	7.219026917
Labuhanbatu Utara	2012	74.92	1,175,320.15	250,093.42	973.65	13.98	12.42959	6.881051896
Labuhanbatu Utara	2013	75.7	1,558,861.55	292,435.77	2,200.98	14.26	12.586	7.696657995
M e d a n	2011	77.68	22,858,193.51	681,884.04	5,284.33	16.94	13.43261	8.572501116
M e d a n	2012	78.25	24,132,628.57	558,428.74	3,786.39	17.00	13.23288	8.239168338
M e d a n	2013	78.62	24,793,716.38	630,802.96	1,958.93	17.03	13.35475	7.580153685
Mandailing Natal	2011	71	1,782,775.94	88,218.12	108.24	14.39	11.38757	4.684350984
Mandailing Natal	2012	71.44	1,982,217.46	133,046.75	2,105.92	14.50	11.79846	7.652507705
Mandailing Natal	2013	71.72	2,170,649.60	141,626.20	2,917.25	14.59	11.86095	7.978396671
Nias	2011	69.03	1,093,843.49	144,051.48	892.26	13.91	11.87793	6.79375757
Nias	2012	69.55	1,132,792.37	153,104.93	978.34	13.94	11.93888	6.885857258
Nias	2013	69.93	1,705,792.09	173,429.30	333.91	14.35	12.06353	5.810871496
Nias Barat	2011	67.05	206,986.37	116,297.43	926.37	12.24	11.66391	6.831273723
Nias Barat	2012	67.59	363,216.24	106,216.60	1,478.56	12.80	11.57324	7.29882392
Nias Barat	2013	67.91	521,720.76	161,068.00	2,978.72	13.16	11.98958	7.999248957
Nias Selatan	2011	67.7	915,200.33	96,214.57	3,991.60	13.73	11.47434	8.291947432
Nias Selatan	2012	68.23	1,055,228.40	202,753.56	28,783.04	13.87	12.21975	10.2675416
Nias Selatan	2013	68.58	1,216,268.88	208,691.80	5,034.06	14.01	12.24861	8.523982095
Nias Utara	2011	68.05	158,428.63	94,492.87	2,115.48	11.97	11.45628	7.657037016
Nias Utara	2012	68.71	274,389.29	107,448.01	957.72	12.52	11.58476	6.86455546
Nias Utara	2013	69.39	575,873.74	184,356.21	372.35	13.26	12.12463	5.919834272
Padang Lawas	2011	72.47	2,282,733.26	130,125.82	7,869.25	14.64	11.77626	8.970718038
Padang Lawas	2012	72.96	602,671.73	116,853.86	7,650.80	13.31	11.66868	8.942565497
Padang Lawas	2013	73.27	772,221.17	137,297.63	472.03	13.56	11.82991	6.157042543

Pemerintah Daerah	Tahun	IPM	Total Aset	BM	HP	L N Aset	LN_BM	LN_HP
Padang Lawas Utara	2011	73.11	966,861.01	161,465.04	2,115.29	13.78	11.99204	7.656947198
Padang Lawas Utara	2012	73.59	1,243,801.36	232,918.13	750.02	14.03	12.35844	6.620099873
Padang Lawas Utara	2013	73.96	1,510,929.75	193,425.84	2,196.96	14.23	12.17265	7.694829866
Padangsidempuan	2011	75.53	688,381.13	75,776.37	1,074.17	13.44	11.23554	6.979303549
Padangsidempuan	2012	76.04	698,832.33	98,758.77	201.69	13.46	11.50044	5.306731865
Padangsidempuan	2013	76.31	1,500,325.05	117,216.92	1,123.38	14.22	11.67178	7.024097277
Pakpak Bharat	2011	71.75	755,424.26	113,488.21	-	13.54	11.63945	0
Pakpak Bharat	2012	72.00	894,037.55	70,238.47	1,250.87	13.70	11.15965	7.131594588
Pakpak Bharat	2013	72.54	980,753.21	147,986.63	826.15	13.80	11.90488	6.716776355
Pematangsiantar	2011	77.82	2,023,024.62	73,017.23	426.21	14.52	11.19845	6.054932183
Pematangsiantar	2012	78.27	2,227,194.22	90,831.87	633.95	14.62	11.41677	6.451970087
Pematangsiantar	2013	78.62	2,355,388.51	134,009.85	1,427.16	14.67	11.80567	7.263441735
Sibolga	2011	75.42	1,158,207.83	89,963.71	176.80	13.96	11.40716	5.17501915
Sibolga	2012	75.73	1,264,237.03	90,900.19	5,667.10	14.05	11.41752	8.642432802
Sibolga	2013	76.19	1,388,843.46	87,060.36	326.65	14.14	11.37436	5.788889261
Samosir	2011	74.12	711,541.50	119,695.96	374.39	13.48	11.69271	5.925298035
Samosir	2012	74.72	1,386,688.04	85,423.66	568.83	14.14	11.35538	6.34358162
Samosir	2013	75.02	1,567,827.18	162,439.73	693.75	14.27	11.99806	6.542111665
Serdang Bedagai	2011	73.58	775,795.54	124,131.68	20.41	13.56	11.7291	3.016024977
Serdang Bedagai	2012	74.07	989,376.05	148,712.58	954.57	13.80	11.90977	6.861260977
Serdang Bedagai	2013	74.41	1,289,723.46	250,621.75	1,032.29	14.07	12.4317	6.939534914
Simalungun	2011	73.84	1,448,730.45	132,102.43	408.69	14.19	11.79133	6.012956922
Simalungun	2012	74.35	1,740,066.09	314,891.54	348.49	14.37	12.65998	5.853609535
Simalungun	2013	74.55	1,909,964.82	234,348.47	1,040.33	14.46	12.36456	6.947293249
Sumatera Utara	2011	74.53	12,199,119.52	1,063,237.38	25,616.44	16.32	13.87683	10.15098961
Sumatera Utara	2012	75.13	13,159,670.20	803,607.60	14,932.40	16.39	13.59687	9.611288628
Sumatera Utara	2013	75.55	14,583,981.92	760,722.42	4,468.98	16.50	13.54202	8.404915474
Tanjungbalai	2011	74.61	1,199,137.81	92,005.73	208.08	14.00	11.42961	5.337922621
Tanjungbalai	2012	75.06	1,360,187.97	114,085.31	8,983.53	14.12	11.6447	9.10314818

Pemerintah Daerah	Tahun	IPM	Total Aset	BM	HP	L N _ Aset	LN_BM	LN_HP
Tanjungbalai	2013	75.44	1,611,334.48	108,800.29	3,419.10	14.29	11.59727	8.137132638
Tapanuli Selatan	2011	74.39	1,226,048.59	137,835.76	371.77	14.02	11.83382	5.918275383
Tapanuli Selatan	2012	74.78	1,530,288.96	194,193.71	845.36	14.24	12.17661	6.739762572
Tapanuli Selatan	2013	75.13	1,787,356.74	267,454.27	898.92	14.40	12.4967	6.801194043
Tapanuli Tengah	2011	71.54	1,381,286.55	99,683.22	1,103.83	14.14	11.50975	7.006541229
Tapanuli Tengah	2012	72.04	1,171,046.79	154,199.80	2,651.52	13.97	11.946	7.882888339
Tapanuli Tengah	2013	72.55	1,455,706.75	258,593.44	280.51	14.19	12.46301	5.636609375
Tapanuli Utara	2011	74.77	1,184,407.71	168,143.61	1,025.97	13.98	12.03257	6.933393786
Tapanuli Utara	2012	75.33	1,340,615.24	171,508.17	594.85	14.11	12.05239	6.388309273
Tapanuli Utara	2013	75.81	1,429,547.66	206,895.52	4,030.96	14.17	12.23997	8.30175984
Tebing Tinggi	2011	76.86	1,008,299.37	93,702.90	1,026.06	13.82	11.44788	6.933481504
Tebing Tinggi	2012	77.34	1,118,331.98	97,955.39	200.61	13.93	11.49227	5.301362725
Tebing Tinggi	2013	77.96	1,365,309.86	160,860.32	3,063.57	14.13	11.9882	8.027336182
Toba Samosir	2011	76.88	1,053,837.13	104,552.70	243.55	13.87	11.55745	5.49532226
Toba Samosir	2012	77.21	1,343,730.90	153,980.87	221.21	14.11	11.94458	5.399112477
Toba Samosir	2013	77.49	1,560,847.72	125,576.94	1,935.35	14.26	11.74067	7.568043468

Halaman ini sengaja dibiarkan kosong



Yusuf Setiawan Syukur

BPK RI, Indonesia
yusuf.setiawan@bpk.go.id



MEMBANGUN PERILAKU ETIS DI BPK MELALUI PELAKSANAAN MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA

DEVELOPING ETHICAL BEHAVIOURS AT BPK THROUGH HUMAN RESOURCE MANAGEMENT PRACTICES

ABSTRAK/ ABSTRACT

Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) mempunyai peran penting dalam meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik dan memberantas korupsi di sektor publik di Indonesia melalui kegiatan pemeriksaannya. Agar sukses dalam mencapai tujuan tersebut, BPK harus menerapkan dan menegakkan perilaku etis di dalam organisasi. Ada undang-undang dan peraturan-peraturan (contoh: kode etik Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan peraturan disiplin pegawai) dan sistem-sistem, kebijakan-kebijakan, dan praktik-praktik yang dibentuk oleh pihak yang berwenang di BPK (contoh: kode etik BPK, prosedur pelaporan pelanggaran (whistle-blowing procedure), Majelis Kehormatan Kode Etik BPK (MKKE), dan diklat-diklat yang berkaitan dengan etika PNS dan kode etik BPK) yang mengatur dan mempengaruhi perilaku pegawai dan anggota badan. Ketika meninjau literatur, tulisan ini mencoba untuk memahami penyebab-penyebab perilaku etis/tidak etis di dalam organisasi dan mencari praktik-praktik terbaik (termasuk praktik-praktik dalam manajemen sumber daya manusia) yang dapat digunakan untuk mengembangkan perilaku etis di dalam organisasi. Berdasarkan hasil tinjauan literatur, kerangka etis yang ada di BPK ternyata mempunyai dukungan teoritis yang kuat. Terlepas dari dukungan teoritis yang kuat tersebut, studi ini bertujuan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara praktik-praktik terbaik dengan kerangka etis yang ada di BPK. Sebagai respon terhadap kesenjangan tersebut, studi ini juga bertujuan untuk memberikan rekomendasi-rekomendasi yang mana diharapkan dapat menutup kesenjangan tersebut dan meningkatkan kerangka etis yang ada di BPK. Pada akhirnya, studi ini menghasilkan tujuh belas rekomendasi.

KATA KUNCI:

kode etik, perilaku etis, manajemen sumber daya, audit etika, survei iklim etika

According to the 1945 Constitution, the Audit Board of the Republic of Indonesia (BPK) has an important role in fostering good governance and combating corruption in Indonesia's public sector through its audit works. To be successful, BPK must implement and enforce ethical behaviours within the organisation. There are laws and regulations (e.g., civil servants' code of ethics and employee discipline) and systems, policies, and practices set up by authorities at BPK (e.g., BPK's code of ethics, whistle-blowing procedure, the Honourary Council of BPK's Code of Ethics (MKKE), and ethics training) that regulate and influence behaviours of employees and members of the board. When reviewing literature, this paper attempts to understand the antecedents of ethical/unethical behaviours in organisations and look for best practices (including human resource management practices) in developing ethical behaviours in organisations. It turns out that the ethical frameworks within BPK have a strong theoretical support. Despite the strong theoretical support from the literature, this study attempts to identify gaps between the best practices and ethical frameworks within BPK. In response to the gaps, this study attempts to offer recommendations so as to close the gaps and improve the ethical frameworks within BPK. In the end, this study produces seventeen recommendations.

KEYWORDS:

code of ethics, ethical behaviours, human resource management, ethics audit, and ethical climate survey.

SEJARAH ARTIKEL:

Diterima pertama: Oktober 2015

Dinyatakan dapat dimuat : November 2015

INTRODUCTION

In accordance with the 1945 Constitution, the Audit Board of the Republic of Indonesia (BPK) has an obligation and mandate to audit the state finance management and accountability. In doing so, it strives to improve good governance and plays an active role in combating corruption in Indonesia's public sector (BPK, 2010, 4). In order to do so, BPK stipulated integrity, independence, and professionalism as its core values. Given these core values, BPK attempted to provide guidance for employees to act within the framework of the three core values by developing a code of ethics.

BPK must implement and enforce the code of ethics across the organisation. This is because failures in implementing and enforcing the code of ethics could damage the integrity of BPK. Given that the integrity of BPK is damaged, BPK would suffer from public distrust and lose its resources. On the other hand, this damage in the integrity of BPK might jeopardize the integrity of Indonesia's public sector of which could disrupt the effective production of public goods and services. To prevent this from happening, BPK must develop ethical behaviours within the organisation in accordance with the code of ethics.

In many organisations, Human Resource (HR) managers are often called upon to draw up code of ethics and standards of employee behaviour (Nankervis, Compton, & Baird, 2008, p. 33). In addition to this, these managers are also being held accountable for the adherence, as well as the communication and disciplinary programmes. Consistent with this, Nankervis, et al. (2008, p. 33) argued that HR Management (HRM) has an ethical dimension, and therefore should be the area of HRM to develop and cultivate the ethical culture within the organisation. In addition to this, there is also a need to align HRM practices with frames of ethical reference.

This study aims to improve ethical frameworks within BPK through the implementation of HRM and best practices in developing ethical behaviours in organisations. In doing so, it attempts to answer the following research questions:

- a. What are best practices (including HRM practices) in developing ethical behaviours in organisations?
- b. What are systems, policies, and practices at BPK designed to develop ethical behaviours at BPK?
- c. How are current practices compared to best practices?

METHODOLOGY

This study is a qualitative research. It uses thematic analysis in addressing the research questions. Thematic analysis is a method for identifying, analysing, and reporting patterns (i.e., themes) within data (see Braun & Clarke, 2006). This method is chosen because the answer to the research questions can be found in the existing literature (Kellehear in Liamputtong & Ezzy, 2005, p. 101). In this regard, this study examines literature on ethics, organisational behaviour, and HRM. The literature or data is collected through Google Scholar, Social Science Research Network (SSRN), and Indonesian National Library. Data regarding BPK context is obtained from official documents (e.g., laws, government regulations, and BPK's publications) and anecdotal evidences of the author.

LITERATURE REVIEW

Antecedents of Ethical and/or Unethical Behaviours in Organisations

A number of studies have attempted to understand various antecedents of ethical and/or unethical behaviours in

organisations (Baker, Hunt, & Andrews, 2006; Martinko, Douglas, Harvey, & Gundlach, 2007; and Fine, Horowitz, Weigler, & Basis, 2010). In general, these antecedents can be categorised as individual and situational variables (Fine, et al., 2010; Baker, et al., 2006; Martinko, et al., 2007). In relation to individual variables, Fine, et al. (2010) stated that empirically there is a relationship between individual traits and attitudes with unethical behaviours. Because these individual traits and attitudes are relatively stable over time and across situations, they suggested the use of integrity test in selecting job applicants.

By using attribution style, Martinko, et al. (2007) linked various individual variables (e.g., self-esteem, negative affectivity, and emotional stability) with the tendency of engaging unethical behaviours in organisations. Attribution style deals with how an individual attribute its failures (negative outcomes), whether to internal or external causes and whether to stable or unstable causes. Individuals with pessimistic attribution style are likely to end up in self-directed destructive behaviours such as alcohol and drug use, absenteeism, depression, passivity, and low productivity. Individuals with hostile attribution style are likely to end up in other-directed destructive behaviours such as aggression, embezzlement, fraud, harassment, sabotage, stealing, terrorism, vandalism, and violence.

In addition to the above individual variables, some authors argued that several demographics variables (e.g., sex, age, and education) may also be responsible for unethical behaviours in organisations (Fine, et al., 2010; Baker, et al., 2005; and Martinko, et al., 2007). Fine, et al. (2010) mentioned that young and new or part-time employees might engage in unethical behaviours. They also reported that men have been found to engage in unethical behaviours more than women (see also Martinko, et al., 2007).

Baker, et al. (2006) focused their study on the influence of situational variables because these

variables are more consistent in explaining ethical behaviours in organisations. In this case, they used variables such as corporate ethical values, organisational justice, and organisational commitment. They started their model with the proposition that organisational culture can affect behaviours in organisations. Because corporate ethical values are part of organisational culture, then influencing behaviours in organisations through corporate ethical values is also relevant. They believed that these corporate ethical values are also reflected in organisational justice.

Employees will demonstrate ethical behaviours when the organisation treats them fairly (Baker, et al., 2006; Fine et al., 2010). The relationship between ethical behaviours with organisational justice is moderated by organisational commitment (Baker, et al., 2006). In this case, employees will reciprocate fairness shown by the organisation with the feelings of affective commitment. Further, this commitment will drive the individual to behave ethically. Conversely, when the employees perceive the unjust and unfair treatment from the organisation, they will exhibit unethical behaviours (Fine, et al., 2010) such as low performance, increased absenteeism and turnover, and job dissatisfaction (Baker, et al., 2006).

Martinko, et al. (2007) mentioned the following situational variables as antecedents of unethical behaviours in organisations: abusive supervision, rigid rules and procedures, reward systems, aggressive culture, adverse working conditions, task characteristics, home life, economic conditions, and prior outcomes. They linked these situational variables with attribution style where essentially individuals are likely to attribute failures to external causes due to lack of control over those situations. If they think that those situations are also stable in nature then they are likely to end up in other-directed destructive behaviours.

In Search of Best Practices in Developing Ethical Behaviours in Organisations

The term “best practices” refers to the use of interventions to regulate and influence ethical behaviours in organisations. Many authors agreed on the importance of leadership and the code of ethics in developing ethical behaviours in organisations (Lloyd & Mey, 2010; and Menzel, 2007). Leadership plays an important role through contributing and encouraging ethical policies, communicating the code of ethics, and providing examples to employees (Lloyd & Mey, 2010; Schminke, Ambrose, & Neubaum, 2005; and Menzel, 2007).

Schminke, et al. (2005) explained the role of leaders in influencing ethical behaviours in organisations through value congruence. They argued that employees tend to act in accordance with the values prevailing within the organisation. This value congruence is not only occurred among employees but also occurred between superiors and subordinates. In so doing, congruence in the moral development between employees and their leader will lead to positive attitudinal outcomes.

A well-developed code of ethics can foster an ethical environment, discourage unethical behaviour, and cope with ethical problems and dilemmas (Lloyd & Mey, 2010). Gilman in Menzel (2007, p. 69) mentioned reasons why some code of ethics are success and why some are fail (see Figure 1). A code of ethics, however,

cannot stand alone to guarantee ethical behaviours in organisations. It is important to ensure that the code of ethics is enforced across the organisation (Lloyd & Mey, 2010). If the organisation fails to do so then the code of ethics will lose its legitimacy and be perceived as “window dressing”.

In addition to the above, Lloyd and Mey (2010) also mentioned other interventions that might be needed by the organisation in establishing an ethical organisation based on its size and the resources available to it. These interventions are:

- a. Ethics audit. An ethics audit serves the purpose of assessing or evaluating the ethical status and ethical programmes offered by the organisation. An ethics audit will also highlight certain problem areas that may require special attention from the ethics committee¹.

¹ An ethics audit can also include ethical climate survey (Menzel, 2007, p. 72). Organisations might want to know the ethical climate within their organisations because, as Menzel (2007, p. 76) said, a strong ethical climate empirically reinforces organisational efficiency, effectiveness, quality, excellence, and teamwork. This empirical finding challenges conventional wisdom that ethics and high performance are incompatible and bureaucratic environments, with their emphasis on hierarchy and rules, are incompatible with a strong commitment to organisational ethics. Furthermore, by doing the ethical climate survey, the organisation would not only know about the extent of the ethical climate in the organisation but also get an overview about other issues such as job satisfaction, supervisory influence, and manager’s reward and punishment practices (Wells & Schminke, 2001).

Table 1. Reasons why some code of ethics are success and why some are fail

Success	Fail
<ol style="list-style-type: none"> 1. have clear behaviour objectives; 2. spell out the behaviours you want to encourage and discourage; 3. fit with the mission of the agency; 4. have pragmatic goals; and 5. supported by feedback. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. raise unrealistic expectations or try to control too much; 2. require excessive reporting and tracking; 3. result in organisational ineffectiveness; 4. because of a shift in political leadership; and 5. simply get old.

Source: Gilman in Menzel, 2007, p. 69.

- b. Whistle-blower protection. Organisations may provide a procedure for whistle-blowing due to fewer supervisory and management levels. Here, organisations rely on employees to report the misconduct. To avoid retaliation, organisations should provide protection for the whistle-blowers.
- c. Hotline. A hotline is established by the organisation to enforce the code of ethics and provide employees with answers to policy questions. A whistle-blower may report the misconduct through this hotline.
- d. Ethics committee. The presence of ethics committee is to ensure that the organisation complies with the code of ethics. The appointment of an ethics committee also formalises the organisation's commitment to ethical practices and conduct.

The above practices may be ineffective if they are not supported by informal systems such as the set of beliefs, norms, and practices shared by people within an organisation (Arnaud & Schminke, 2007). Fine, et al. (2010) went further by stating that informal sanctions and normative behaviours by co-workers are more important than formal controls by management. An employee, for instance, is less likely to act unethically if its co-workers will not tolerate the unethical act. In addition to informal controls, an employee is also less likely to act unethically if his/her act is easily recognised and given severe punishment. In the language of Hollinger and Clark in Fine, et al. (2010), this refers to perceived risk of detection and sanction.

Hollinger and Clark in Fine et al. (2010) argued that increasing the perceived risk of detection and sanction will reduce the unethical behaviours in organisations. Organisations can increase this perceived risk of detection and sanction by employing a number of devices (e.g., cameras, guards, and policies) that monitor employee activities. In so doing, the

employees are aware that engaging in unethical behaviours is likely to be caught. In addition to the use of devices that monitor employee activities, organisations can also announce extensively that severe sanctions will apply in response to the breaches. Given this extensive announcement, employees are expected to be aware of the consequences resulted from engaging in unethical behaviours.

Using HRM Practices to Develop Ethical Behaviours in Organisations

Elements of organisational ethics can be strengthened by the use of HRM policies and practices (Valentine, 2009; Menzel, 2007, p. 78-81). In relation to hiring practices, organisations should avoid hiring applicants who have a tendency to behave unethically. There are a number of tests available to predict a person's tendency to unethical behaviours such as integrity tests (Fine, et al., 2010), MMPI and MMPI-2, NEO-PIR, IPIP, RBS, STAXI (Martinko, et al., 2007).

Martinko, et al. (2007) argued that organisations should also conduct a thorough background check on all applicants as this would also be useful in evaluating the applicants' level of integrity and impulsivity. Further, drug and alcohol tests might also be needed in some cases. Overall, the use of any methods or tests in selecting job applicants should not violate any laws concerning the equal opportunity employment (Fine, et al., 2010).

When appointed as employees or officials in the government institutions, Menzel (2007, p. 70) mentioned the need to take an oath that requires them to abide by the provisions of the code of ethics and to resign if they are proven breaching the code of ethics. In terms of training and development, organisations should provide ethics training to employees to empower them with skills to make ethical decisions (Lloyd & Mey, 2010). Lloyd and Mey (2010) argued that efforts to implement a code of ethics and promote ethical behaviours in organisations are not likely to succeed if these

efforts are not followed up with the ethics training.

Adam and Rachman-Moore in Menzel (2007, p. 81) confirmed the importance of ethics training. They found that ethics training was more important than managerial leadership and the means of enforcement. From a survey held in federal agencies, Menzel (2007) said that employees, especially supervisors, who received more regular training than other employees had a positive perception towards the ethical culture of their agencies and perceived a lower incidence of unethical behaviours. Ethics training is an important factor in developing a strong ethical culture within the organisation.

Wells and Schminke (2001) expressed the need for selecting participants so as the intervention can be effective. When discussing training design, they mentioned an ethics climate survey as one of popular approaches in conducting ethics training needs assessment. Further, they mentioned the following issues to be included as training contents:

- a. A clear explanation of the code of ethics, rules related to the code of ethics, and other behaviours or attitudes expected by the organisation.
- b. Assertiveness skills, pro-activity, and self-leadership.
- c. Targeting top management due to its significant role in establishing ethical behaviours in organisations.
- d. Higher levels of moral reasoning in ethics training.

To evaluate the effectiveness of ethics training, they suggested the use of defining issues test (DIT) score as a measure of cognitive moral development.

Martinko, et al. (2007) mentioned stress management programmes and Employee Assistance Programmes (EAPs) as programmes intended to cope with stressful work conditions. Stress management programmes include training on biofeedback, progressive muscle relaxation, meditation, and cognitive

strategies, while EAPs involve psychiatrists or psychologists. To address issues related to attribution and justice perception, they mentioned the need for attribution training. To overcome problems associated with emotions, they suggested the need to implement anger management training.

The organisation should provide employees with positive role models (Valentine, 2009). These role models may facilitate employees to behave ethically through the process of coaching/mentoring. In so doing, they guide and direct employees to achieve their ethical performance. In relation to reward system, Lloyd and Mey (2010) argued that a percentage of bonuses can be linked to ethical performance. To reinforce ethical behaviours in organisations, unethical behaviours should be punished (Djurkovic & Maric, 2010).

Baker, et al. (2006) noted the importance of giving a sense of justice toward rewards. This is also true for compensation policies (Valentine, 2009). Linking the result of performance review with employee movements (e.g.: promotions, demotions, relocations, and dismissals) may also be effective tools in improving ethical culture in organisations (Djurkovic & Maric, 2010).

Ethical Frameworks Within BPK

The code of ethics and employee discipline

As civil servants, the attitudes and behaviours of employees are governed by government regulations such as civil servants' code of ethics and employee discipline. Civil servants' code of ethics specifies ethics of civil servants being citizens of Indonesia, a society, and an organisation and ethics towards themselves and fellow civil servants (Government of Indonesia, 2004). In essence, this code of ethics prescribes civil servants to show the following attitudes and behaviours: nationalism, compliance, honesty, professionalism, responsive, neutral,

modesty, and respect. Employee discipline, on the other hand, consists of obligations and prohibitions for civil servants (GOI, 2010, Chapter 2, Article 3 to 4). In some parts, civil servants' code of ethics and employee discipline share same provisions such as the obligation to comply with all laws and regulations, be loyal to the Pancasila, the 1945 Constitution, and the Government.

Government agencies and professional organisations may establish their own code of ethics but must not contradict with civil servants' code of ethics (GOI, 2004, Chapter 5, Article 13 and 14). Consistent with this, BPK established its own code of ethics in 2007 but then revised it so that the latest BPK's code of ethics applicable to employees and members of the board is the one formalised in 2011, i.e. BPK's Regulation No. 2 Year 2011 on BPK's code of ethics (BPK, 2011c). This establishment of BPK's code of ethics is also consistent with the mandate derived from Article 29 of Law No. 15 Year 2006 on BPK that requires BPK to draw up a code of ethics that includes norms of which should be practised by members of the board and auditors during their assignments in order to preserve the dignity, honour, image, and credibility of BPK (GOI, 2006, Article 29). As BPK's code of ethics requires employees and members of the board to show the following attitudes and behaviours during their audit assignment: integrity, trustworthy, independent, credible, objective, impartial, neutral, free from conflicts of interest, competent, and professional; the establishment of BPK's code of ethics is also consistent with State Finance Auditing Standards (SPKN), especially with regard to the responsibility of auditors and their organisation, that outlines the required behaviours during audit assignment (BPK, 2007, pp. 16-18). On the perspective of BPK's quality control system, the establishment of BPK's code of ethics is also necessary so as to obtain reasonable assurance towards the attitudes and behaviours of auditors and their organisation (BPK, 2008a).

The monitoring and enforcement of the code of ethics and employee discipline

Within the framework of BPK's quality control system, the code of ethics must be explained and disseminated to all employees (BPK, 2008a, p. 18). In addition to this, compliance with the code of ethics should be constantly monitored and evaluated based on policies and procedures established by BPK. In relation to this, the Audit Management Guidance (PMP) states that:

“The audit evaluation performed by the Inspectorate General (Itama) is carried out on the audit reports, audit working papers, audit findings, audit programme, by taking into account... the code of ethics....” (BPK, 2008b, p. 61)

This is also in line with SPKN which states that:

“In order to maintain objectivity and independence then an evaluation of the relationship between auditors and the audited entities is needed in an ongoing basis.” (BPK, 2007, p. 17)

Regarding a breach of the code of ethics, BPK's quality control system requires BPK to establish policies and procedures for processing the breach. In 2011, BPK established a whistleblowing procedure that requires any members of the board/employees acknowledging a breach of the code of ethics and employee discipline to report the breach to a task force consisting of elements from Itama, HR Bureau, and Legal Directorate (BPK, 2011a, Chapter 1, Article 2). If the task force concludes that there is a breach of employee discipline, the report will be forwarded to the Secretary General. If the task force concludes that there is a breach of the code of ethics, the report will be forwarded to the registrar of the Honourary Council of BPK's code of ethics (MKKE).

After examining and investigating the alleged breach, MKKE will decide whether or not the employees charged with the breach of the code of ethics are in breach of the code of ethics. Its decision is also accompanied

with recommendations such as sanctions, rehabilitation, and necessary efforts to prevent the breach from recurring. In relation to the sanctions, one of the following sanctions may apply: a verbal or written warning, a delay of periodic salary increases, a delay of one year promotion, a demotion to one stage lower, and a dismissal from BPK (BPK, 2011c, Chapter V; and GOI, 2010, pp. 7-22).

Along the way, BPK was aware that weaknesses in the implementation and enforcement of the code of ethics could raise vulnerability towards the breaches of the code of ethics and risk the integrity of BPK. To address this integrity risk, BPK attempted to implement a tool for self-assessing the integrity of work units in BPK, known as IntoSAINT² (BPK, 2011b, p. 61). In addition to IntoSAINT, BPK has also attempted to regulate and influence behaviours of its employees through the establishment of integrity zones (PZI) at BPK. PZI is an initiative made by the Ministry of State Apparatus and Bureaucracy Reform (Kemenpan RB) to accelerate the improvement of the organisation's capacity, the establishment of clean government, and the improvement of public services through the overarching bureaucracy reform programmes at government agencies (Kemenpan RB, 2014). Ethical frameworks derived from HRM practices

In 2007, BPK started to implement an integrated HRM system of which resulted from the implementation of bureaucracy reform programmes at BPK. In this sense, the integration of HRM system at BPK is done by using competency standards (BPK, 2009a, p. 7).

Given the integrated HRM system, the whole processes or subsystems that constitute the BPK's HRM system are now going into the same direction.

In relation to the competency standards, BPK has developed twenty behavioural (soft) competency standards for the whole job families (BPK, 2009b, p. 3) and different technical (hard) competency standards for each job family. Of these competency standards, behavioural competency standards could be the competency standards relevant to the ethical frameworks derived from the HRM practices. Simply by looking at the name of the competency standards, two behavioural competency standards, at the least, could be linked to the ethical frameworks at BPK. These competency standards are integrity (ING) and independent (IND).

In addition to the inclusion of ING and IND in the competency standards, the ethical frameworks derived from HRM practices at BPK can also be seen in the following practices:

- a. The recruitment and selection of new employees in recent years has employed behavioural event interviews of which to recognise the response of candidates given with ethical dilemmas.
- b. The appointment of civil servants requires candidates to say an oath/pledge of civil servants³.
- c. The development of ethics training has taken into account ING and IND.

2 IntoSAINT is a special version of SAINT (Self-Assessment Integrity) developed for members of INTOSAI (the International Organisation of Supreme Audit Institutions). SAINT was developed by the Netherlands Court of Audit in collaboration with the Dutch Ministry of the Interior and the Bureau of Integrity of City of Amsterdam.

3 This oath/pledge of civil servants requires candidates to: (a) be loyal to the Pancasila, the 1945 Constitution, and the government; (b) comply with all laws and regulations; (c) carry out official duties entrusted with devotion, awareness, and responsibility; (d) uphold the honour of the state, the government, and dignity of civil servants, and will always put the interests of the state above all else; (e) hold confidentiality which by its nature or according to the order to be kept confidential; and (f) work with honesty, orderly, prudent, and enthusiastically for the interests of the state (GOI, 1975, Article 1 to 3).

- d. The delivery of ethics training to employees⁴.
- e. The link between the breach of the code of ethics and/or employee discipline and its impact on remuneration and the career of the respective employee.
- f. The establishment of Employee Care Centre (ECC) that provides counselling services to employees with personal problems is similar to EAPs (Utami, 2012, p. 8).

DISCUSSION AND RECOMMENDATIONS

Given the best practices and ethical frameworks within BPK, this section attempts to identify gaps between the best practices and ethical frameworks within BPK. In discussing the gaps, this section groups the gaps into the following headings: implementing ethics audits, refining the current code of ethics and establishing a hotline, hiring ethical employees and selecting candidates for members of the board, using training and development to develop ethical behaviours at BPK, and using performance management to develop ethical behaviours at BPK. In response to the gaps, this study attempts to offer recommendations so as to close the gaps and improve the ethical frameworks within BPK.

Implementing Ethics Audits

Itama is the work unit responsible for auditing the compliance of every work unit at BPK towards the organisation's policies, standards, and rules (including the code of ethics).

⁴ Ethics training at BPK is given to employees since the first time they joined BPK. Given that they are promoted into a higher level of employment, these employees will have another ethics training tailored to suit their level of employment. Functional training for auditors, for example, has included ethics training tailored to suit their role in an audit assignment. In terms of management positions (i.e., echelon I to IV), the delivery of ethics-related content is accomplished in leadership training (Diklatpim).

Given the extent of compliance audits at BPK, it is not clear whether these compliance audits can provide information on the ethical climate within the organisation, level of compliance with the code of ethics, and effectiveness of programmes aimed at enforcing the code of ethics. On one hand, acknowledging this sort of information is likely to be significant because of its impact on organisational performance. The literature, for instance, has acknowledged the impact of a strong ethical climate within the organisation towards the organisational efficiency, effectiveness, quality, excellence, and teamwork. On the other hand, this sort of information can be provided through implementing ethics audits. Insofar as the compliance audits accomplished by Itama cannot provide such information, BPK might need to implement ethics audits so as to have information about the ethical climate within the organisation, level of compliance with the code of ethics, and effectiveness of programmes aimed at enforcing the code of ethics.

Recommendation 1:

Insofar as the compliance audits accomplished by Itama cannot provide information such as the ethical climate within the organisation, level of compliance with the code of ethics, and effectiveness of programmes aimed at enforcing the code of ethics, BPK might need to implement ethics audits so as to have such information.

Suppose BPK implements ethics audits, BPK might still have difficulties in examining the effectiveness of programmes aimed at enforcing the code of ethics. The difficulties might result from the fact that such evaluation activities are usually embedded in the work units responsible for implementing the programmes. For instance, evaluation activities towards the effectiveness of ethics training are not accomplished by Itama but by Centre for Education and Training (Pusdiklat). Pusdiklat accomplishes these evaluation activities

because it considers the evaluation activities as part of its responsibility in implementing ethics training at BPK. Consequently, to acquire information about the effectiveness of programmes aimed at enforcing the code of ethics, BPK needs to coordinate the evaluation activities and compile the report of these evaluation activities into one ethics audit report.

Recommendation 2:

BPK needs to coordinate the evaluation activities of programmes aimed at enforcing the code of ethics and compile the report of these evaluation activities into one ethics audit report.

Refining the Current Code of Ethics and Establishing a Hotline

BPK was aware of the weaknesses inherent in the current code of ethics. To address these weaknesses, BPK's strategic plan for 2011-2015 has included efforts to refine the code of ethics and its tools (BPK, 2011b, pp. 61-62). In relation to this, the literature has pointed out the characteristics of a successful code of ethics. A successful code of ethics, for example, should have clear behaviour objectives and does not raise unrealistic expectations or try to control too much. Accordingly, BPK is expected to consider the characteristics of a successful code of ethics when refining its code of ethics.

Recommendation 3:

BPK is expected to consider the characteristics of a successful code of ethics when refining its code of ethics.

Regarding the tools, the strategic plan requires BPK to establish a code of ethics consultation team under the control of HR Bureau. This is also consistent with the literature that requires the organisation to establish a hotline of which

serves as a tool for providing employees with answers to policy questions.

Recommendation 4:

BPK might establish a hotline so as to provide employees with answers to policy questions.

Hiring Ethical Employees and Selecting Candidates for Members of the Board

BPK uses behavioural event interview to identify the tendency of an individual towards unethical behaviours. The literature, however, suggests various instruments or tests that can be used to predict the tendency of job applicants to act unethically. Given these instruments or tests, the literature also pointed out that the use of the instruments or tests should not violate the equal employment opportunity laws. In relation to this, BPK might employ various instruments or tests to predict an individual's tendency towards unethical behaviours in hiring ethical employees.

Recommendation 5:

BPK might employ various instruments or tests to predict an individual's tendency towards unethical behaviours in hiring ethical employees.

In addition to selecting job applicants, the instruments or tests as mentioned above can also be used to select candidates for members of the board. Selecting candidates for members of the board, however, is not accomplished by BPK but by the House of Representatives (DPR). Accordingly, BPK can propose to DPR to employ various instruments or tests to predict an individual's tendency towards unethical behaviours in selecting candidates for members of the board.

Recommendation 6:

BPK can propose to DPR to employ various instruments or tests to predict an individual's tendency towards unethical behaviours in selecting candidates for members of the board.

In addition to the use of instruments or tests as mentioned above, a thorough background check might also be needed to evaluate the level of integrity and impulsivity of all applicants. Accordingly, BPK and DPR might add a thorough background check in hiring ethical employees and selecting candidates for members of the board to evaluate the level of integrity and impulsivity of all applicants and candidates for members of the board.

Recommendation 7:

BPK and DPR might add a thorough background check to evaluate the level of integrity and impulsivity of all applicants and candidates for members of the board.

Using Training and Development to Develop Ethical Behaviours at BPK

The design and development of ethics-related content in Diklatpim is accomplished by the National Institute of Public Administration (LAN). Accordingly, there is a risk that the ethics-related content in Diklatpim is not suitable with the code of ethics, espoused organisational values, desired behaviours, attitudes, and culture of BPK.

Given this risk, a strong ethical culture is not likely to emerge at BPK by only implementing Diklatpim⁵. In response to this, BPK is expected to design and develop its own ethics training of which targets echelon I to IV as participants of the training. In doing so, BPK has also taken into account the important role of leaders in shaping ethical behaviours and culture within the organisation.

Recommendation 8:

BPK is expected to design and develop its own ethics training of which targets echelon I to IV as participants of the training.

In relation to ethics training for auditors, the needs assessment of the respective training is not accomplished based on ethical climate survey as suggested in the literature. In this regard, BPK designed and developed its ethics training based on focus group discussions and competency standards. Suppose BPK implements ethics audits, a report concerning the ethical climate at BPK can be used to fortify the ethics training needs assessment.

Recommendation 9:

Suppose BPK implements ethics audit, BPK might use the ethical climate survey in its ethics training needs assessment.

With respect to ethics training content, there is a need for BPK to investigate whether its ethics training content has been sufficient or not in accommodating the issues suggested in the

⁵ The development of a strong ethical culture at BPK might occur through value congruence between the organisation and management and between the management and staff members. Since the design and development of ethics-related content delivered in Diklatpim is not accomplished by BPK, there is a risk that the ethics-related content is not suitable with the code of ethics, espoused organisational values, desired behaviours, attitudes, and culture of BPK. Accordingly, the value congruence between the organisation and management and in turn the value congruence between the management and staff members is not likely to be achieved by only implementing Diklatpim

literature such as whether the ethics training has trained assertiveness skills, pro-activity, and self-leadership.

Recommendation 10:

BPK needs to investigate whether its ethics training content has been sufficient or not in accommodating issues suggested in the literature such as whether ethics training has trained assertiveness skills, pro-activity, and self-leadership.

In addition to the above, an investigation towards the transferability of ethics training at the workplace might also be needed given the absence of mechanism for ensuring the transferability of training at the workplace. Transferability of training at the workplace is not solely the responsibility of Pusdiklat. Part of this responsibility, in fact, belongs to the work unit. Thus, when assessing the ethics training needs, there is a need to identify the responsibilities of Pusdiklat and the work unit especially with regard to the transferability of ethics training at the workplace. In order to be successful, the respective work unit should have commitment towards the transferability of training at the workplace.

Recommendation 11:

BPK might investigate the transferability of ethics training at the workplace and identify what actions should be taken in order to improve the transferability of ethics training at the workplace.

ECC might have helped many employees in dealing with their personal problems through its counselling services. Given that employees can overcome their personal problems, they are less likely to act unethically. Accordingly, ECC might prevent employees (with personal problems) from engaging in unethical behaviours. ECC, however, is not the only

way for dealing with problems related to attribution style, stressful work conditions, and emotional issues. The literature, for example, mentioned stress management, attribution, and anger management training as some sorts of training that can be used to deal with such problems. Given that BPK has not delivered stress management, attribution, and anger management training to its employees, BPK is expected to deliver such training to its employees.

Recommendation 12:

BPK is expected to deliver such training that can be used to deal with problems related to attribution style, stressful work conditions, and emotional issues.

Using Performance Management to Develop Ethical Behaviours at BPK

BPK has two behavioural competency standards that have an overt relationship with BPK's code of ethics, i.e. ING and IND. However, these two competency standards have not been incorporated into individual performance management framework (MAKIN)⁶. The literature argued that performance review can be used to reinforce ethical behaviours and to link rewards with ethical performance. Based on this, BPK is expected to incorporate ING and IND into MAKIN as part of reviewing auditor's performance in terms of ethical performance.

Recommendation 13:

BPK is expected to incorporate ethical performance into MAKIN.

⁶ Currently, MAKIN only reviews the following behavioural competency standards: Information Seeking (INF), Analytical Thinking (AT), Conceptual Thinking (CT), Achievement Orientation (ACH), Concern for Order (CO), Teamwork and Cooperation (TW), Impact and Influence (IMP), and Team Leadership (TL) (BPK, 2014, Chapter V, par. 31).

Because performance objectives must include ethical performance then the immediate supervisors should be able to provide coaching/mentoring with regard to ethical performance.

Recommendation 14:

BPK is expected to provide training to supervisors of which enables them to provide coaching/mentoring to their subordinates in relation to developing the ethical performance of their subordinates.

To date, BPK does not reward superior performance with monetary incentives. The absence of monetary rewards to compensate superior performance might result from the absence of mechanism for determining rewards fairly and accountably.

Consequently, there is only a slight difference in terms of income among employees regardless of their performance. As a result, this is not consistent with organisational justice.

Recommendation 15:

BPK might develop and propose a mechanism for determining rewards fairly and accountably.

Since organisational justice is not only about rewards (Schumann, 2001) but also about compensation, equal treatment, and so forth, then BPK is expected to investigate the extent of organisational justice at BPK. Organisational justice, as the literature said, has impacts on ethical behaviours within the organisation.

Recommendation 16:

BPK is expected to investigate the extent of organisational justice at BPK.

BPK uses employee movements such as demotion and rotation to punish unethical behaviours within the organisation. This is consistent with the literature that argued employee movements as an effective tool in improving ethical culture within the organisation. However, this use of employee movements at BPK to punish unethical behaviours within the organisation is more likely to be situational and much affected by the top management discretion. This, in turn, could create confusion about the seriousness of management in enforcing ethical behaviours within the organisation. To cope with this confusion, BPK might consider making the employee movements transparent and accountable.

Recommendation 17:

BPK might consider making its employee movements transparent and accountable.

CONCLUSION

According to the 1945 Constitution, BPK has an important role in fostering good governance and combating corruption in Indonesia's public sector through its audit works. To be successful, BPK must implement and enforce ethical behaviours within the organisation. There are laws and regulations (e.g., civil servants' code of ethics and employee discipline) and systems, policies, and practices set up by authorities at BPK (e.g., BPK's code of ethics, whistle-blowing procedure, MKKE, and ethics training) of which regulate and influence behaviours of employees and members of the board.

When reviewing literature, this paper attempted to understand the antecedents of ethical/unethical behaviours and looked for best practices (including HRM practices) in developing ethical behaviours in organisations. It turns out that the ethical frameworks within BPK have a strong theoretical support. The

use of BPK's code of ethics, whistle-blowing procedure, and MKKE (ethics committee), for instance, is consistent with Lloyd and Mey (2010) who argued interventions in establishing an ethical organisation.

Despite the strong theoretical support from the literature, this study attempted to identify gaps between the best practices and ethical frameworks within BPK. In discussing the gaps, this study grouped the gaps into the following headings: implementing ethics audits, refining the current code of ethics and establishing a hotline, hiring ethical employees and selecting candidates for members of the board, using training and development to develop ethical behaviours at BPK, and using performance management to develop ethical behaviours at BPK. In response to these gaps, this study has also attempted to offer recommendations so as to close the gaps and improve ethical frameworks within BPK. In the end, this study produced seventeen recommendations.

REFERENCES

- Arnaud, A., & M. Schminke. (2007). Ethical work climate. In W. Gilliland, D. D. Steiner, and D. P. Skarlicki (Ed.), *Managing Social and Ethical Issues in Organizations* (pp. 181-227). Greenwich, Connecticut: Information Age Publishing.
- Baker, T. L., Hunt T. G., & Andrews M. C.. (2006). Promoting ethical behaviour and organizational citizenship behaviours: The influence of corporate ethical values. *Journal of Business Research*, 59, pp. 849-857.
- BPK. (2007). *Standar pemeriksaan keuangan negara (State finance auditing standards)*. Jakarta: The Audit Board of the Republic of Indonesia.
- BPK. (2008a). *Petunjuk pelaksanaan sistem pemerolehan keyakinan mutu (Guidelines on quality assurance system)*. Jakarta: The Audit Board of the Republic of Indonesia.
- BPK. (2008b). *Panduan manajemen pemeriksaan (Audit management guidance)*. Jakarta: The Audit Board of the Republic of Indonesia.
- BPK. (2009a). *Cetak biru pengembangan sumber daya manusia BPK (BPK's human resource management plan)*. Jakarta: The Audit Board of the Republic of Indonesia.
- BPK. (2009b). *Standar kompetensi perilaku pegawai Badan Pemeriksa Keuangan (BPK' behavioural competency standards)*. Jakarta: The Audit Board of the Republic of Indonesia.
- BPK. (2010). *Rencana Strategis BPK 2011-2015 (BPK's strategic planning 2011-2015)*. Jakarta: The Audit Board of the Republic of Indonesia.
- BPK. (2011a). *Keputusan Sekjen BPK no. 507 tahun 2011 tentang penanganan pelanggaran (whistle-blowing) di lingkungan BPK (The decree of BPK's Secretary General no. 507 year 2011 on the handling of infringements (whistle-blowing) at BPK)*. Jakarta: The Audit Board of the Republic of Indonesia.
- BPK. (2011b). *Rencana implementasi Renstra BPK 2011-2015 (The implementation plan of BPK's strategic plan 2011-2015)*. Jakarta: The Audit Board of the Republic of Indonesia.
- BPK. (2011c). *Peraturan BPK nomor 2 tahun 2011 tentang kode etik Badan Pemeriksa Keuangan (BPK regulation no. 2 year 2011 on BPK's code of ethics)*. Jakarta: The Audit Board of the Republic of Indonesia.
- BPK. (2014). *Keputusan Sekjen BPK no. 139 tahun 2014 tentang petunjuk pelaksanaan penilaian kinerja pelaksanaan pemeriksaan pada*

- pelaksana BPK (The decree of BPK's Secretary General no. 139 year 2014 on the implementation guidelines on appraising auditor's performance)*. Jakarta: The Audit Board of the Republic of Indonesia.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), 77-101.
- Djurkovic J., & Maric, R. (2010). The influence of human resource management on improvement of business ethics. *Perspectives of Innovations, Economics & Business*, 4 (1), 77-79.
- Fine, S., Horowitz, I., Weigler, H., & Basis, L. (2010). Is good character good enough? The effects of situational variables on the relationship between integrity and counterproductive work behaviours. *Human Resource Management Review*, 20, 73-74.
- GOI. (1975). *Peraturan pemerintah nomor 21 tahun 1975 tentang sumpah/janji Pegawai Negeri Sipil (Government regulation no. 21 year 1975 on oath/pledge of civil servants)*. Jakarta: The Government of the Republic of Indonesia.
- GOI. (2004). *Peraturan pemerintah nomor 42 tahun 2004 tentang pembinaan jiwa korps dan kode etik PNS (Government regulation no. 42 year 2004 concerning the development of spirit of the corp and civil servants' code of ethics)*. Jakarta: The Government of the Republic of Indonesia.
- GOI. (2006). *Undang-undang nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Law no. 15 year 2006 concerning the Audit Board of the Republic of Indonesia)*. Jakarta: The Government of the Republic of Indonesia.
- GOI. (2010). *Peraturan pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil (Government regulation no. 53 year 2010 on employee discipline)*. Jakarta: The Government of the Republic of Indonesia.
- Kemendagri RB. (2014). *Peraturan menteri pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi nomor 52 tahun 2014 tentang pedoman pembangunan zona integritas menuju wilayah bebas dari korupsi dan wilayah birokrasi bersih dan melayani di lingkungan instansi pemerintah (Menpan RB regulation no. 52 year 2014 on guidance for establishing integrity zones towards clean and corruption-free zones in government agencies)*. Jakarta: Ministry of State Apparatus and Bureaucracy Reform.
- Liamputtong, P., & Ezzy, D. (2005). *Qualitative research methods*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Loyd, H. R. & Mey, M. R. (2010). An ethics model to develop an ethical organisation. *SA Journal of Human Resource Management/SA Tydskrif vir Menslikehulpbronbestuur*, 8(1), Art. #218, 12 pages. DOI: 10.4102/sajhrm.v8i1.218.
- Martinko, M. J., Douglas, S. C., Harvey, P., & Gundlach, M. J. (2007). Understanding and managing organizational deviance. In W. Gilliland, D. D. Steiner, and D. P. Skarlicki (Ed.), *Managing Social and Ethical Issues in Organizations* (pp. 253-293). Greenwich, Connecticut: Information Age Publishing.
- Menzel, D. C. (2007). *Ethics management for public administrators: building organizations of integrity*. United States of America: M. E. Sharpe, Inc.
- Nankervis, A., Compton, R., & Baird, M. (2008). *Human resource management: strategies and processes*. 6th ed. South Melbourne, Victoria: Thomson Learning Australia.

- Schminke, M., Ambrose, M. L., & Neubaum, D. O. (2005). The effect of leader moral development on ethical climate and employee attitudes. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97, 135-151.
- Schumann, P. L. (2001). A moral principles framework for human resource management ethics. *Human Resource Management Review*, 11, 93-111.
- Utami, C. M. (2012). *Penyelenggaraan program layanan Employee Care Center (ECC) di kantor pusat Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (The establishment of Employee Care Center (ECC) at BPK's Head Office in Jakarta)*. [Bachelor thesis]. Depok: University of Indonesia.
- Valentine, S. (2009). Human resource management, ethical context, and personnel consequences: A commentary essay. *Journal of Business Research*, 63, 908-910.
- Wells, D., & M. Schminke. (2001). Ethical development and human resources training: an integrative framework. *Human Resource Management Review*, 11, 135-158.



I Kadek Suartama, Syamsul Nurdin, dan Fakhridho SBP Susilo

BPK RI, Indonesia

ikadek.suartama@bpk.go.id ,

syamsul.nurdin@bpk.go.id, fakhridho.susilo@bpk.go.id



PENGEMBANGAN DESAIN PEMERIKSAAN BPK UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT: PENDEKATAN APLIKATIF DI BPK

ENHANCING BPK RI'S AUDIT DESIGN FOR PEOPLE'S WELFARE: A PRACTICAL APPROACH

ABSTRAK/ABSTRACT

Renstra BPK 2016-2020 mensyaratkan pemeriksaan-pemeriksaan BPK dilaksanakan sedemikian rupa sehingga dapat mendorong terwujudnya pembangunan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagai refleksi dari peningkatan kematangan BPK. Pemeriksaan BPK diharapkan mampu menilai dan mengevaluasi apakah program-program pembangunan yang didesain atau ditetapkan dalam RPJMN telah mencapai outcome maupun dampak yang diinginkan yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Studi ini bertujuan untuk mencari pendekatan praktis untuk memperkuat desain audit BPK agar dapat berperan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat seperti yang disyaratkan dalam Renstra 2016-2020. Penulis menggunakan pengalaman profesional dalam membangun formula Kebijakan Pemeriksaan BPK 2016-2020, dimana penulis terlibat aktif dalam penyusunannya. Selain itu penulis juga menggunakan revidi atas desain audit yang ada saat ini serta studi literatur dalam sebagai bahan analisa studi. Hasil studi menyimpulkan bahwa pemeriksaan BPK seharusnya di desain untuk sesuai dengan RPJMN 2015-2019 yang berhubungan langsung dengan indikator kesejahteraan.

The 2016-2020 Strategic Plan of BPK RI necessitates audits to be conducted to advance people's welfare at the greatest extent possible as a reflection of growing maturity of BPK RI as an accountability organization. This would require BPK RI to be able to examine and evaluate whether government's development programs under RPJMN have achieved the desired outcomes or impact of increasing people's welfare. This paper aimed to find a practical approach to enhance BPK RI's audit design in order to be able to contribute to the optimization of people's welfare as required under the new vision of Renstra 2016-2020. The authors use their experience on the recent formulation of 'BPK RI's Audit Policy 2016-2020' (Kebijakan Pemeriksaan 2016-2020), in which the authors are actively involved. The authors also use reviews of existing audit design and study on relevant theoretical and academic literatures that provide the overarching study framework. The study concluded that BPK audits should be designed toward national development programs in RPJMN 2015-2019 which correlate directly with or possessing great leverage in the achievement of welfare indicators.

KATA KUNCI:

Kesejahteraan, Desain Audit, Perencanaan, RPJMN

KEYWORDS:

Welfare, Audit Design, Planning, RPJMN

SEJARAH ARTIKEL:

Diterima pertama: Oktober 2015

Dinyatakan dapat dimuat : Desember 2015

INTRODUCTION

The Audit Board of the Republic of Indonesia ('BPK RI') is currently formulating its 2016-2020 Strategic Plan ('Renstra 2016-2020'). What becomes a central and important part in the formulation is the vision statement as it provides a "guiding image" (Allison & Kaye, 2005) on where BPK RI as an organization is heading to in the next five years. Indeed, according to Bryson (2004, p. 225): "... it is hard to imagine an organization surviving in the long run without some sort of vision to inspire it." The preliminary version of Renstra 2016-2020, hence, presents BPK RI's vision statement as follows: "Mendorong pengelolaan keuangan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (BPK RI's Directorate of Strategic Planning and Performance Management, 2015). Loosely translated: "Advancing the governance of state's finance to the greatest extent of people's welfare."

This vision statement uniquely conveys three dimensions, namely legal, organizational, and transformational. In the first dimension, the vision statement takes into account the ultimate purpose of state's finance as stipulated in Article 23 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia ('UUD 1945') which is to contribute "toward people's welfare to the greatest extent possible". This relates directly with the mandate of BPK RI given under UUD 1945 (Article 23E), as well as Law No. 15 of 2006 (Article 6) and Law No. 15 of 2004 (Article 2), to perform audit on "the administration and accountability of state's finance". In this sense, it can be regarded that BPK RI also shoulders the responsibility to ensure that state's finance does contribute to the attainment of people's welfare.

From the organizational perspective, the vision statement attempts to grasp the concerns of BPK RI's top leadership and set a tone at the

top that the audits of BPK RI should be able to contribute toward the improvement of people's welfare (Putri, 2014). These concerns are expressed at internal meetings within BPK RI and various public discussions or talks attended by Chairman or Board Members of BPK RI in their respective capacity as speakers or resource persons ("Ketua BPK RI Sampaikan Kuliah Umum Kepada Mahasiswa MM USU", 2015; "Unand Menggelar Kuliah Umum Bersama Ketua BPK RI", 2015; BPK RI's Public Relations and International Cooperation Bureau, 2014; BPK RI's West Java Representative Office, 2015).

The Chairman of the Audit Board further reaffirmed this commitment during BPK RI's Coordination Meeting in 2015 in which the general goals of BPK RI's audits are outlined as follows (Azis, 2015):

1. To safeguard and assure that state's finance is utilized optimally for people's welfare;
2. Assuring transparency and accountability of state's finance;
3. Assuring that entities receiving 'unqualified' (WTP) opinions from BPK RI are corruption-free and having an increased people's welfare;
4. Evaluating the government's development efforts in mitigating the level of poverty, unemployment, income inequality, and in increasing human development index.

Lastly, in the transformational sense, the vision statement emboldens the transition of BPK RI from an organization emphasizing more on internal capacity development and infrastructure sufficiency toward one with an outward orientation that seeks to make a bigger impact on its strategic environment. This transition is pretty much evident if one compares the vision statement and focus of the two previous strategic plans ('Renstra') with Renstra 2016-2020. This would consequently, shift the role of BPK RI from the traditional

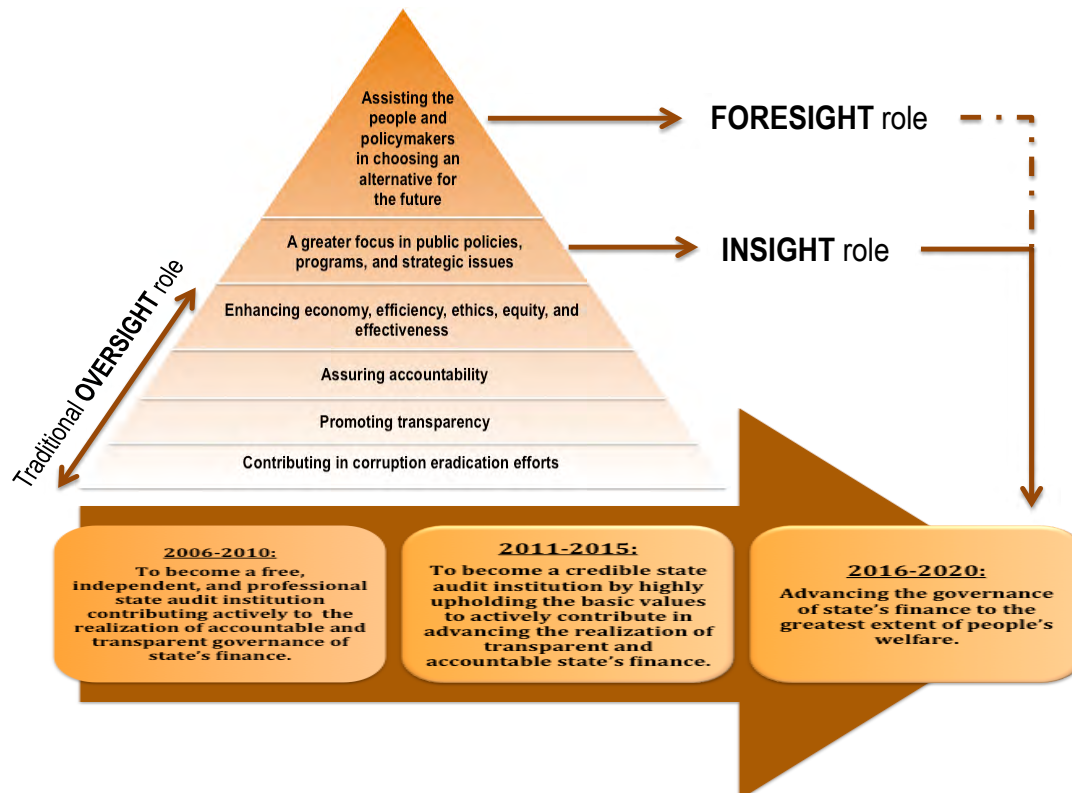


Figure 1 An Higher Role Under AOMM in synergy with BPK RI's Evolved Vision

Source: modified from Walker, 2006

‘oversight’ where the concerns traditionally lie in combating corruption and ensuring transparency and accountability to the more advanced ‘insight’ (and even foresight’) in accordance with the ‘Accountability Organization Maturity Model (AOMM)’ as shown below (Walker, 2006).

To cope with the newly founded vision and expected role, BPK RI must enhance its capacities; of which the most crucial is audit capacity being the core business of BPK RI. This paper is thus devoted to discuss this issue more thoroughly. It will firstly begin by examining the sufficiency of existing audit design framework to live up to the expectation of the new Renstra 2016-2020 and any potential gaps found. In the attempt to propose a way forward in the next sections, this paper draws upon recent experience of the authors in formulating ‘BPK RI’s Audit Policy 2016-2020’ which will be an integral part of Renstra 2016-2020. This will be complemented with a range of theoretical foundations from the field of auditing, development studies, and other

relevant literatures. In the concluding section, it summarizes the discussion and maps a way for future agenda.

Based on the above, the main research question in the present paper is: How can BPK RI, through its auditing power, contribute to the efforts in optimizing people’s welfare? This research question is further broken down into several sub-research questions:

1. Is the current BPK RI’s audit design already aligned with the new vision statement under Renstra 2016-2020? Are there any identifiable gaps?
2. How can BPK RI’s audit design be enhanced and operationalized?

This paper aimed to find a practical approach to enhance BPK RI’s audit design in order to be able to contribute to the optimization of people’s welfare as required under the new vision of Renstra 2016-2020.

This paper will be beneficial for the BPK’s

ongoing efforts to redevelop its audit capacity in order to be able to make bigger impacts toward its strategic environment and thus play a more advanced role under the AOMM. Specifically, it will be a tribute to the perfection of BPK RI's Audit Policy 2016-2020 which is an integral part of Renstra 2016-2020. Moreover, this paper also serves as an effort of the authors to document and communicate the method employed in the formulation of the Audit Policy above.

As such, the following discussions will be based mainly upon the experience of the authors, particularly the recent formulation of 'BPK RI's Audit Policy 2016-2020' (Kebijakan Pemeriksaan 2016-2020) in which the authors are actively involved; reviews of existing audit design; and study on relevant theoretical and academic literatures that provide the overarching framework as stated above.

THEORETICAL FRAMEWORK

Welfare and national development

The concept of welfare is particularly relevant to discuss in the present paper as it relates to the vision of BPK RI's Renstra 2016-2020 and will thereby affect the audit design framework. A look at the etymological definition of the word 'welfare' brings one to face two dimensions of 'welfare'; namely that of a condition and that of an effort. Merriam-Webster online dictionary (n.d.), for example, defines 'welfare' both as "the state of doing well especially in respect to good fortune, happiness, well-being, or prosperity" and "aid in the form of money or necessities for those in need". Similarly, 'welfare' can also be defined as "the health, happiness, and fortunes of a person or group" and "statutory procedure or social effort designed to promote the basic physical and material well-being of people in need" (Oxford online dictionary, n.d.).

These two dimensions of 'welfare' form the basic

understanding to the conception of 'welfare state', which is defined by Encyclopaedia Britannica (n.d) as a:

"...concept of government in which the state or a well-established network of social institutions plays a key role in the protection and promotion of the economic and social well-being of citizens. It is based on the principles of equality of opportunity, equitable distribution of wealth, and public responsibility for those unable to avail themselves of the minimal provisions for a good life."

Although different countries have their own distinctive calling for such concept, such as Sozialstaat in Germany, l'etat providence in France, and Folkhemmet in Sweden, the 'welfare state' in the broadest sense is defined by Leibfried and Obinger (2001, p. 1) as "higher degree of legitimate state intervention aimed at increasing public welfare." According to Barr (2004) the role of the state is most apparent in areas such as cash benefits; health care; education; and food, housing, and other welfare services. In the mean time, Marcuzzo (2010, p. 191) outlines four interrelated objectives of the 'welfare state', namely to "support living standards and reduce inequality, and in so doing it should avoid costs explosion and deter behaviour conducive to moral hazard and adverse selection." All these should be accomplished at the lowest administrative cost and abuse of power.

From the above, it can be conceived that the concept of 'welfare state' is intertwined with the idea of development, which, according to the World Bank incorporates all aspects of individuals' well-being from health to economic and political freedom, as captured in the notion of 'human development', and even extends to socio-environmental factors under 'sustainable development' (Soubbotina, 2000). In this respect, social welfare can be regarded as a part of or one of the aims of development. Furthermore, according to Sumner and Tribe (2008, p. 13) development can also be looked

upon from three different angles, one of which is “development as a short-to-medium term outcome of desirable targets.” This pertains to development as policies or programs which are time-bound and involve evaluation thereof based on certain criteria or values.

The conception of development conveyed by Sumner and Tribe (2008) is particularly relevant in the national, Indonesian context where national development is held based on long-term and medium-term plan in accordance with Law No. 25 of 2004 on National Development Planning System. The latter is known as Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional or National Medium-Term Development Plan (‘RPJMN’), which is a 5-year cycle development plan as stipulated in Article 1 point 5 of the Law. In this respect, RPJMN can be regarded as a guiding document in the advancement of Indonesia’s social welfare as part of national development efforts. In the context of formulating BPK RI’s Audit Policy 2016-2020, the applicable RPJMN to discuss is ‘RPJMN 2015-2019’.

The Measurement of Welfare

Considering the breadth of scope in the definition of welfare, which includes physical and non-physical aspects as stated above, it is important to be able to account for its success or the outcomes of social welfare policies or programs as part of national development. Hence, the measurement of welfare becomes an important topic. Indeed, it was the concern of scholars on the initial vagueness of the concept of development which triggers the assignment of indicators and indices according to Sumner and Tribe (2008) and the emergence of the view of development as time-bound policies or programs with certain targets.

The measurement of welfare must firstly take into account Drewnowski’s three aspects of welfare, which include (as cited in Roos, 1973): level of physical development (somatic status) such as nutrition, health, and life expectancy; level of mental development (cultural status)

such as education and employment; and level of social standing (social status). Despite the many indicators and indices used to measure level of welfare known to date, this paper considers several measurements to be most relevant as they emphasize more on human aspect as subject – instead of object – of development and better reflects Drewnowski’s three aspects of welfare.

These measurement include Human Development Index (HDI) or the similar Indonesian version Indeks Pembangunan Manusia (IPM); Indeks Kesejahteraan Rakyat (IKRaR); and Indeks Kesejahteraan Rakyat Nasional (IKRN). HDI, as well as IPM, has three main criteria that form the basis of measurement, namely “a long and healthy life”, “being knowledgeable”, and “have a decent standard of living (UNDP, 2014). Meanwhile, IKRAR consist of 3 measurement dimension namely economic, social and politic (Indonesia’s Coordinating Ministry for People’s Welfare, 2014) whereas IKRN has 4 measurement dimension namely poverty, health, education and basic infrastructure. Common indicators among these measurements include poverty level, average school years, and mortality rate.

Public Sector Auditing and Welfare

“Making a difference to the lives of citizens” is the highest purpose that a supreme audit institution can attain through its public sector auditing mandate. Such purpose is espoused in the International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 12, which outlines the value and benefit of a supreme audit institution (INTOSAI, n.d.). ISSAI 12 further highlights three core principles as prerequisites for a supreme audit institution in realizing such purpose, namely:

1. Strengthening the accountability, transparency and integrity of government and public sector entities;
2. Demonstrating ongoing relevance to citizens, parliament and other

stakeholders; and

3. Being a model organization through leading by example.

The first principle deals with assuring the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of government/public agencies for the use of public resources entrusted upon them by the people. In this sense, supreme audit institutions are acting in the public interest to ensure that accountability, transparency and integrity of government are maintained which is essential for a working and stable democracy. In the second principle, supreme audit institution as bearer of public interest should be able to respond to the expectations

a difference to the lives of citizens by seeking to contribute to the optimization of people's welfare through its audit function which will be directed toward assessing and examining the effectiveness of national development programs that affect the lives of many Indonesians. This actually reflects a broader effort by BPK RI to strengthen the accountability, transparency and integrity of public agencies by assuring that the state budget manifested through such programs reaches its intended objective of optimizing the welfare of the people. BPK RI's concern with assessing and examining the effectiveness of national development programs also reflect an ongoing relevance with

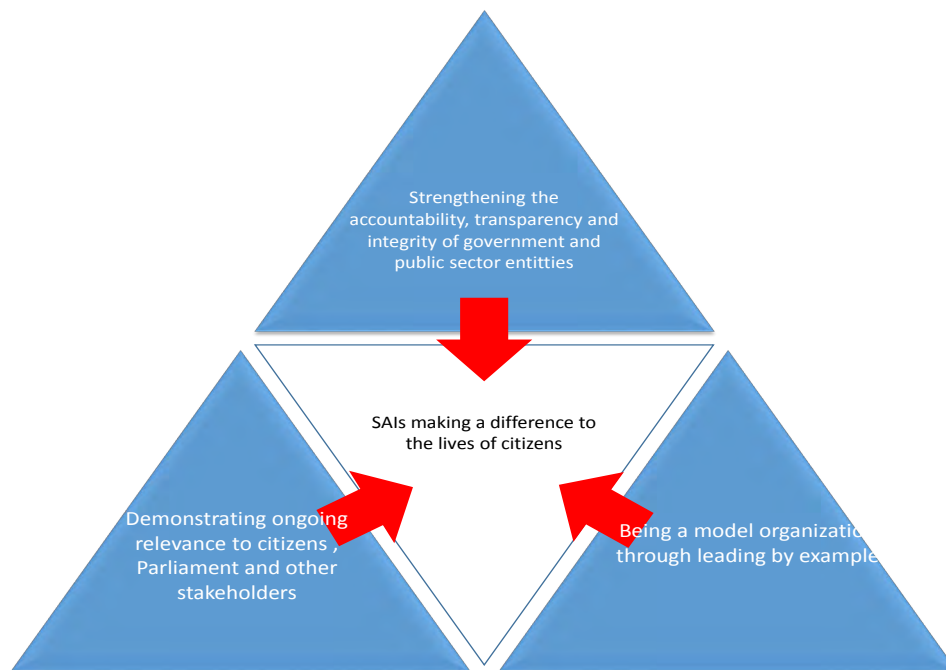


Figure 2 The Framework of ISSAI 12

Source: adopted from IDI, n.d.

of and emerging challenges felt by the citizens and other relevant stakeholders through their audits and provision of objective insights. Finally, to maintain public trust upon them, supreme audit institutions need to be a model institution which workings reflect all the values that they stand up for.

Taking into account these principles, BPK RI strives to realize the ultimate purpose of making

citizens' needs and challenges as Indonesia as a developing country still ranks in the lower end of many welfare measurements. Finally, the shift toward a bigger emphasis on assessing and examining the effectiveness of national development programs necessitates BPK RI to improve itself in every operational aspect, refining methods and perfecting its audits, and thereby serves as model organization for other public agencies.

Public Sector Audit and Audit Planning

The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 100 describes the range or types of public sector audit that a supreme audit institution can conduct, namely (INTOSAI, n.d.):

- a. Financial Audit which focuses on determining whether an entity's financial information is presented in accordance with the applicable financial reporting and regulatory framework;
- b. Performance Audit which focuses on whether interventions, programmes, and institutions are performing in accordance with the principles economy, efficiency and effectiveness and whether there is room for improvement; and
- c. Compliance Audit which focuses on whether a particular subject matter is in compliance with authorities identified as criteria.

Moreover, ISSAI 100 describes the fundamental and necessary considerations in the planning phase of audit, which can be broadly classified into two, namely strategic and operational planning. As stated in ISSAI 100 (INTOSAI, n.d.):

“Strategically, planning should define the audit scope, objectives and approach. The objectives refer to what the audit is intended to accomplish. The scope relates to the subject matter and the criteria which the auditors will use to assess and report on the subject matter, and is directly related to the objectives. The approach will describe the nature and extent of the procedures to be used for gathering audit evidence.”

Whereas operationally, “planning entails setting a timetable for the audit and defining the nature, timing and extent of the audit procedures. During planning, auditors should assign the members of their team as appropriate and identify other resources that may be required, such as subject experts.”

(INTOSAI, n.d.)

It is the former, planning in the strategic sense, that is the emphasis of this paper as it relates directly to the ability of BPK RI to fulfill the new focus and expected role espoused in Renstra 2016-2020. Accordingly, ISSAI 100 asserts that one of the most important thing in planning is that auditors need to clarify the terms of audit which include information on “the subject, scope and objectives of the audit, access to data, the report that will result from the audit, the audit process, contact persons, and the roles and responsibilities of the different parties to the engagement” (INTOSAI, n.d.). Further, it is also necessary to obtain an understanding of the nature of the entity or programme to be audited, which include “understanding the relevant objectives, operations, regulatory environment, internal controls, financial and other systems and business processes, and researching the potential sources of audit evidence” (INTOSAI, n.d.).

The planning process is particularly important in performance audit where the degree of complexity is greater and there is an ever-increasing demand of responsiveness (van der Knaap, 2012). As such, INTOSAI Development Initiative (IDI) in its handbook on performance audit emphasizes on the need for strategic planning in performance audit (IDI, n.d.). The process of strategic planning itself is preceded by identification and filtering of potential topics. External reports, documents, news, research as well as internal documents can be used to scan a range of potential topics. Once selected, the topic goes into official audit plan and is programmed to be audited in the respective year. The process is illustrated in Figure 3 below.

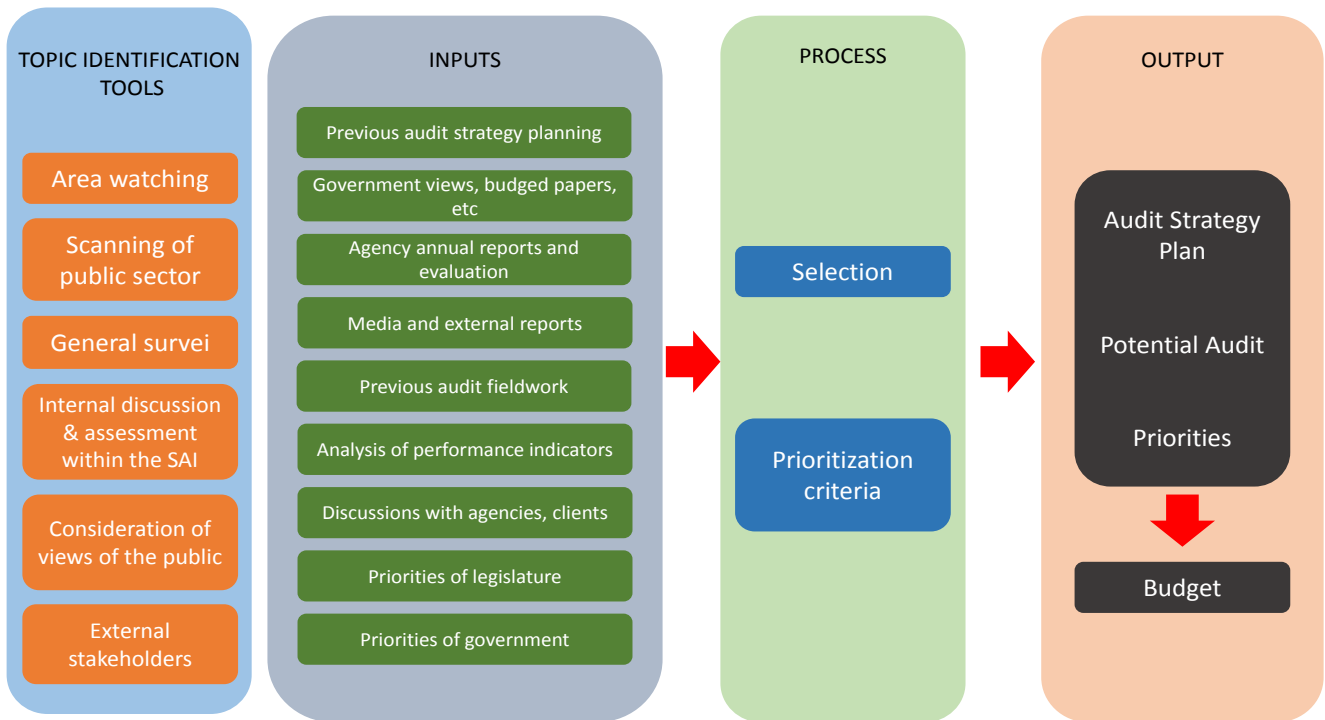


Figure 3. Strategic planning process of performance audit

Source: adopted from IDI, n.d.

ENHANCING BPK RI'S AUDIT DESIGN: BETTER ALIGNMENT OF AUDIT AND RPJMN

Current Audit Design and the Need for Improvement

As a supreme audit institution, the authority of BPK RI to perform audits is governed under Law No. 15 of 2004 and Law No. 15 of 2006. The types of audit that BPK RI can conduct based on these laws include: financial audit; performance audit; and specific purpose audit. Law No. 25 of 2004 under Article 4 elaborates that Financial Audit is audit conducted toward the financial report of entities, whereas Performance Audit is audit on the governance of state's finance consisting of audit toward the economic and efficiency aspects and audit toward the effectiveness aspect, and Specific Purpose Audit

is audit which scope falls outside Financial or Performance Audit.

In the context of advancing people's welfare, the audits conducted by BPK RI can be regarded as serving two overarching purposes. The first one deals with assuring that development programs financed using state's finance as contained in RPJMN are planned, implemented, and reported in a transparent and accountable manner in compliance with the relevant laws and regulations. Looking at the types of audit within BPK RI's authority above, this purpose is best served using Financial and Specific Purpose Audit. The second purpose, on the other hand, relates with examining and evaluating whether government's development programs under RPJMN have achieved the desired outcomes or impact of increased people's welfare. Hence, it is best answered using Performance Audit.

A look at the current audit design of BPK RI informs one that such design has not yet

been optimally directed to comprehensively evaluate government’s development programs in increasing people’s welfare as it still places greater focus on the transparency and accountability aspect of state’s finance. This can be seen from the proportion of financial and specific purpose audits which are still bigger compared to performance audit.

This stands to be an issue because Financial Audit cannot be directly connected with the level of welfare in certain region as it is based on strict and well-defined accounting standards and principles, whereas the measurement of welfare requires one to look at completely different indicators and indices of welfare as

of state’s finance administratively and its recommendations have helped the government in improving the accountability and transparency of state’s finance. This can be seen in Figure 5 and Figure 6 where the percentage of central government entities as well as local governments receiving ‘unqualified’ opinion (WTP) has risen throughout the period 2011 to 2014. BPK RI has also successfully recovered (save) a great deal of state’s financial loss due to fraud or mismanagement amounting to more than 500 billion Rupiah as of 2014 (BPK RI, 2014). Gradual improvements in financial reporting and budgeting has also allowed a smoother transition from ‘cash-based

accounting’ to ‘accrual-based accounting’ by the government (Negara, 2015) which will further improve the management of state’s finance.

Nevertheless, on the more substantial question of whether the use of state’s finance has truly increased people’s welfare and successfully tackled the most pressing challenges of Indonesia, there has not yet been a concerted/holistic effort by BPK RI to answer such question since audits

conducted to evaluate and answer this question is still performed disparately, at the very micro level, or even worse, accidentally. It is thus a challenge for BPK RI to design audits that can provide assurance both on the administrative and substantive aspect of state’s finance. BPK RI is expected to be able to comprehensively and holistically evaluate that development programs planned and implemented by the government are really directed toward increasing people’s welfare and tackling the most pressing challenges that Indonesia as a country faces.

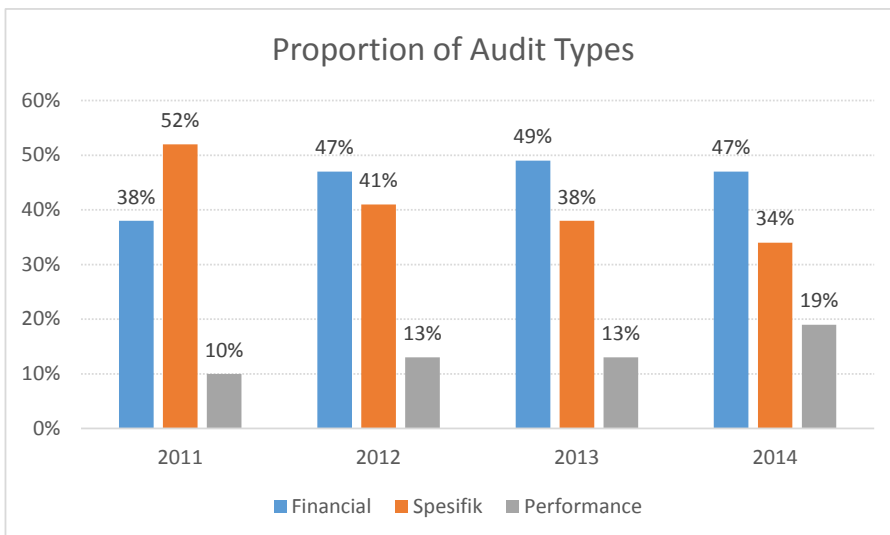


Figure 4. Proportion of BPK RI’s Audit Types 2011-2014

explained previously. However, Additionally, even though there have been Performance Audits conducted to measure the effectiveness of development programs, such audits are done disparately and often not in synergy with other audits, thus rendering it difficult to provide a comprehensive assessment and conclusion on whether the desired outcome and impacts of government’s development program in increasing people’s welfare have been achieved. The explanation above does not mean in any way to belittle the contribution of BPK RI toward the governance of Indonesia. Thus far, BPK RI has contributed toward the assurance

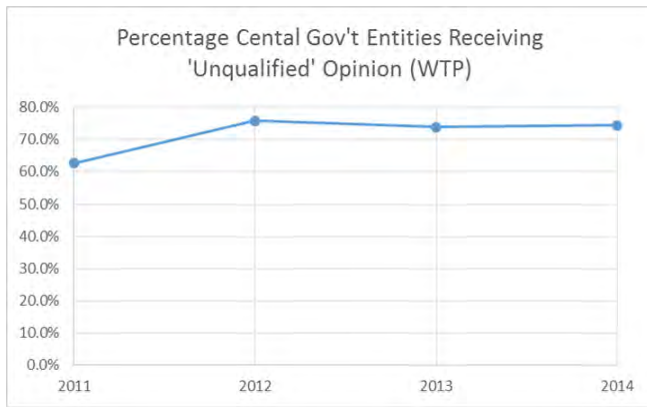


Figure 5. Percentage of Central Governments Receiving 'Unqualified' Opinion (WTP), 2011-2014.

Source: modified from BPK RI, 2011; 2012; 2013; 2014

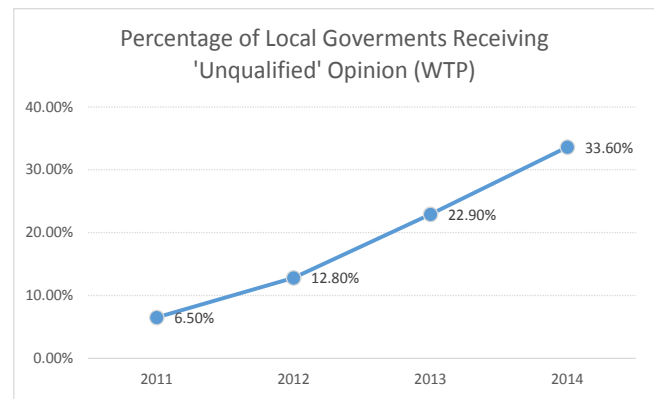


Figure 6. Percentage of Local Governments Receiving 'Unqualified' Opinion (WTP), 2011-2014.

Source: modified from BPK RI, 2011; 2012; 2013; 2014

The Relevance of RPJMN 2015-2019 in Audit Design

Before embarking on the discussion on the improvement of the current audit design of BPK RI, it is pertinent to provide a bird's eye view of RPJMN 2015-2019 and its relevance as a central document in the new audit design framework. As a planning document, RPJMN 2015-2019 contains 'Primary Development Goals' ('sasaran pokok pembangunan') to account for the success (outcome and impact) of overall development efforts at the end of the 5-year period. Primary Development Goals contains welfare indicators as measurement which sees welfare holistically from the social, economic, and political point of view. As a matter of fact such Primary Development Goals correlates directly with many of the previously mentioned welfare indicators, for example HDI, IKRaR and IKRN, which can be seen on the Table 1.

It can be seen from the above that national development programs under RPJMN 2015-2019 are basically directed toward achieving the development goals reflecting the welfare indicator or measurement. Even though, there are programs which do not directly correlate with the welfare indicators, such programs still have great leverage toward the achievement of the development goals. Hence, it makes sense

for BPK RI to align its audit design with RPJMN 2015-2019 in order to be able to contribute toward the advancement of people's welfare.

Improved Planning for an Enhanced Audit Design

Improving BPK RI's audit design to be able to comprehensively and holistically evaluate government's development programs would require better alignment between BPK RI's audit and RPJMN as the guiding document in the advancement of Indonesia's social welfare. Such alignment applies most importantly at the planning phase of audit for at least two reasons. First, audit planning is where the audit objective and scope are determined and thus will greatly affect the implementation and the ability of BPK RI to, in the end, conclude (menyimpulkan) on the success (or failure) of RPJMN's development programs as explained earlier. Second, information obtained during the planning can be used to determine the scale of audits, and weigh the commitment on resources and other supports necessary for success.

The strategic audit plan of BPK RI is formulated for a 5-year term and is manifested in 'BPK RI's Audit Policy 2016-2020' which highlights BPK RI's focus (topic) of audit and respective

Table 1 Correlation of Sasaran Pokok Pembangunan in RPJMN and IKRaR and IKRN

Primary Development Goals of RPJMN	IKRaR	IKRN	HDI
Poverty level	Per capita income Use of social insurance	Total number of people below poverty line Percentage of people living below poverty line	GDP per kapita Population in multidimensional poverty
Average years in school of people above 15 years of age Average literacy rate of people above 15 years of age	Years in school of people above 15 years of age	Average school years Percentage of literacy rate	Men Years of Scholling Adult Literacy Rate Population at least some secondary education
Mortality rate of mother Mortality rate of infant	Access to Healthcare	Infant Mortality	Life expetancy at birth Infant mortality rate
Electrification ratio Access to drinkable water Access to proper sanitation	Access to electricity Access to clean water Akses to sanitation	Accessibility to energy	

Source: *modified from Bappenas, 2015*

strategy for the next five years, including key areas that are deemed important to be evaluated in each audit focus. The strategic planning will be further broken down into yearly planning (Rencana Kerja Pemeriksaan or ‘RKP’) in which the audit objectives (tujuan penugasan) are put into more detail and the entities or objects of audit (obyek pemeriksaan) specified. Greater alignment with RPJMN 2015-2019 in the new audit policy was conducted in several respects which is highlighted below.

Identification of Audit Focus

In formulating strategic audit plan based on ISSAI 100 as mentioned above, the first step is clarifying the terms of audit which include identification of the ‘subject matter’ of audit. Subject matter can basically be identified at the strategic and assignment level. In the context of the formulation of ‘BPK RI’s Audit Policy 2016-2020’, subject matter at the strategic level will be termed as ‘Audit Focus’ (Fokus Pemeriksaan) whereas at the assignment level it is known as

‘Audit Object’ (Obyek Pemeriksaan) and will be discussed later on. As the selection of Audit Focus is based primarily on RPJMN 2015-2019 as reference, it can be defined as national development programs chosen to be audited by BPK RI at the strategic level for the next five years.

In the selection of Audit Focus, the authors initially deal with identifying at which level of RPJMN 2015-2019 (i.e. National Priorities, Cross Program, Program, or Activities) will Audit Focus be chosen from. Based on the analysis on the construction of RPJMN 2015-2019 and initial discussion with the Indonesian National Development Planning Board (Bappenas), it is decided that Audit Focus will be chosen from Cross-Program (Program Lintas) since it is considered more concrete than the upper layers yet strategic enough to be made as Audit Focus. Cross-Program itself is designed to tackle strategic issues of development in RPJMN 2015-2019 as illustrated above.

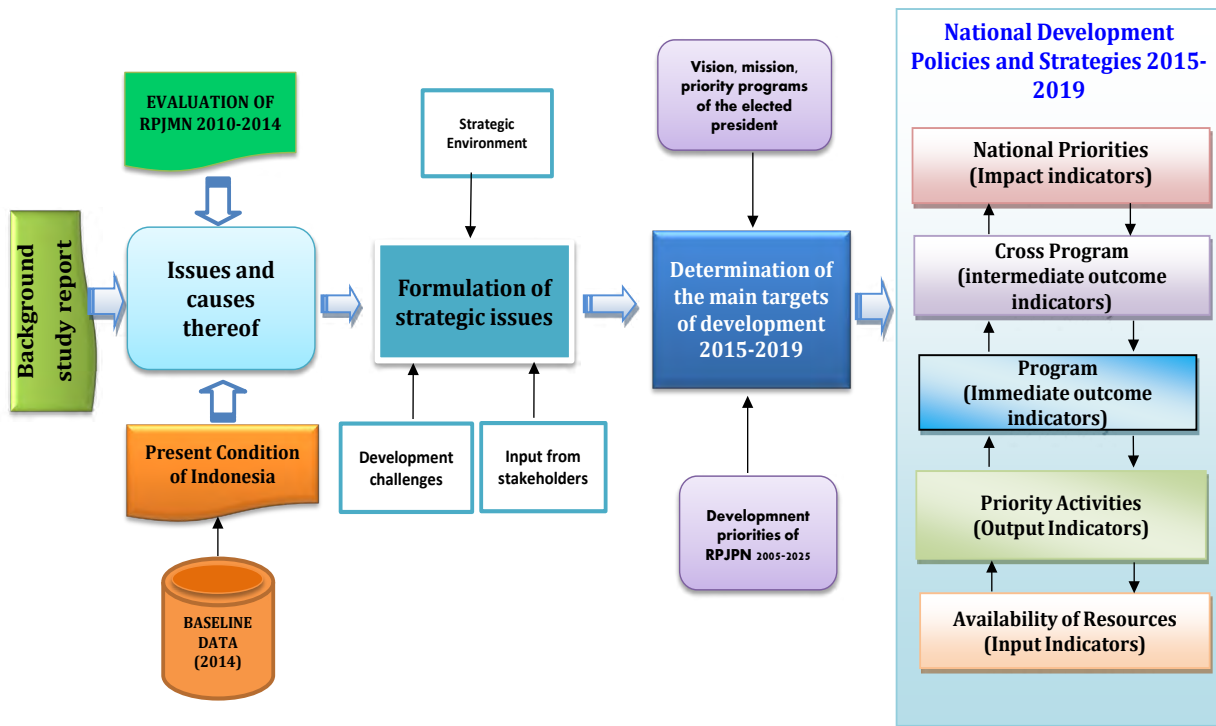


Figure 7 Formulation of RPJMN 2015-2019 and Levelling of National Development Programs

(Source: Bappenas, 2015)

Further analysis on the various Cross-Program contained in RPJMN 2015-2019 resulted in the identification of 87 potential Audit Focus. Due to the extensive scope of all the 87 Cross-Programs, comprehensive audits toward all Cross-Programs are virtually impossible. Hence, BPK RI must select from among the 87 that will be audited for the next 5 years.

The selection must be based on sound methodology to maintain its accountability and ownership by auditors. As such, there are ten selection criteria that can be used to assist in scoring and prioritizing of relevant Cross-Programs to be chosen as Audit Focus, namely: 1) Financial materiality; 2) Public interest; 3) Political interest; 4) Program's significance; 5) Auditability; 6) Environmental impact; 7) Multiplier Effects; 8) Risk; 9) Participation of AKN and BPK RI's regional offices; and 10) Sustainability. Based on the result of such scoring, there are 18 Cross-Programs that are chosen as BPK RI's Audit Focus for the next five years.

Having determined the Audit Focuses above,

BPK RI will be able to concentrate its audit (and naturally resources) on assessing only the 18 national development programs which have the biggest impact or leverage in improving people's welfare. The new design clearly marks an improvement from the old paradigm where audits are conducted dispersedly and not focused on a limited number of development programs. This way, it is believed that BPK RI will be able to provide a more holistic and comprehensive assessment on national development programs chosen as Audit Focus. This is illustrated in Figure 8.

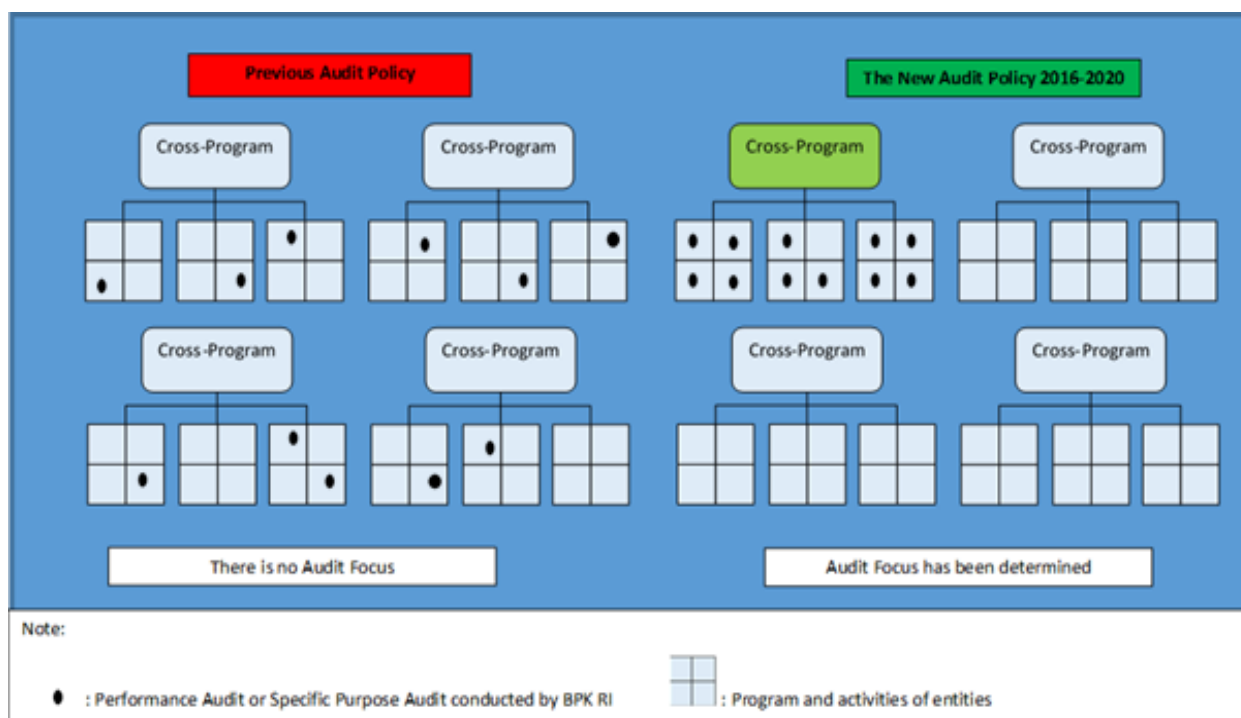


Figure 8 Illustration of the New Paradigm under Audit Policy 2016-2020

Source: authors' own assessment

Table 2 BPK RI's Audit Focus 2016-2020

No	Audit Focus	No	Audit Focus
1	Maritime connectivity-the governance and provision of maritime transportation	10	The securing of food products for food independence and diversification
2	The increase of Defence Capacity and National Security Stability	11	Strengthening of data and information on demographic development
3	The implementation of State's Finance Reform	12	Improvement on the quality of <i>Haji</i> and <i>Umrah</i>
4	The increase of Public Service Quality	13	Development of border area
5	The development of villages and rural areas	14	The increase in National Social Insurance System (SJSN) which consists of National Health Insurance (JKN) for the benefit of those receiving Installment Assitance (PBI) through <i>Kartu Indonesia Sehat</i> (KIS), or JKN for Non-PBI
6	The increase of access, quality, and relevance of higher education institution	15	The Implementation of Indonesia smart program for high quality of compulsory 12 years education
7	The increase of water resilience to support national resilience	16	Improvement of the management of teachers, teacher's training and reform of LPTK
8	Provision of energy and electricity in neighborhoods	17	Improvement in the Implementation of National Social Insurance System including Employment of Social Insurance
9	Building of Roads	18	Improvement of efficiency, productivity, and competitiveness of BUMN

Formulation of 'Strategic' Audit Objectives

The next step after having constructed Audit Focus is to set the 'Audit Objective' (tujuan pemeriksaan) for each Audit Focus. As the Audit Focus is determined at the strategic level, the Audit Objective consequently follows. An important consideration in setting the Audit Objective at the strategic level is that such objective must be able to delve into the administrative and substantive aspect of state's finance in order for BPK RI to be able to evaluate development programs comprehensively/holistically and provide the correct conclusion on the success or failure of such programs at the end of the 5-year period. Hence, the Audit Objectives in BPK RI's Audit Policy 2016-2020 are designed to delve into the three phases of development as follows:

a. Planning; which deals with how policies, strategies, and programs in RPJMN are translated into the plans and budgeting documents of entities. Specifically, it aims to look at whether such policies, strategies, and programs have been consistently adopted by the said entities and budget allocated properly to guarantee their success.

Audit conducted on this phase is intended to assure that state's finance is directed toward the achievement of primary development goals. Through audits conducted on the planning stage, BPK RI is expected to provide

recommendation to the government or entities on the design of policies, strategies, and programs in relation with its budgeting so that development goals can be realized and waste of resources averted.

b. Implementation; which is concerned with how the implementation of development programs in RPJMN 2015-2019 is able to achieve their respective outcomes and impacts, especially in the context of advancing people's welfare.

Illustration 1

Strategic audit planning on the government's efforts in realizing "Food Sovereignty" (*Kedaulatan Pangan*)

The 'Cross-Programs' to realize Food Sovereignty under RPJMN 2015-2019 are:

1. Increasing water resilience to support National Resilience: a) Management and conservation of rivers, dams, reservoir and other water containment buildings; b) Development and rehabilitatiopn of irrigation network, ground water, and fishponds; c) The provision and management of clean raw water; Securing production for independent and diversified food consumption;
2. Development of agribusiness, sustainable farming, and farmer's welfare;
3. Increasing of the production of forestry products and environmental services;
4. Increasing of conservation and management of forest and watershed (DAS);
5. Increasing of the production and value-added fishery and fishermen's welfare/fish farmer/fishery products' processor and distributor/ salt farmer.

The AUDIT FOCUS selected by BPK RI include:

- Securing production for an independent and diversified food consumption; and
- Increasing water resilience to support National Resilience: a) Management and conservation of rivers, dams, reservoir and other water containment buildings; b) Development and rehabilitatiopn of irrigation network, ground water, and fishponds;

The STRATEGIC AUDIT OBJECTIVES for the Audit Focus: "Securing production for an independent and diversified food consumption", are:

1. Evaluating the planning and budgeting of the government's efforts to secure production for an independent and diversified food consumption;
2. Assessing the increase in the provision and utilization of agricultural fields to secure food production;
3. Assessing the provision of farming tools and machines and techological application;
4. Assessing the provision and distribution of seeds and fertilizer to increase food productivity;
5. Assessing the management of irrigation for farming in securing food production;
6. Evaluating the performance achievements of ministries and related institutions in securing food production for an independent and diversified food consumption.

This is where the degree of complexity in an audit is actually at the greatest as each program has its own distinctive ‘elements’ which affect the success (or failure) of the program in question, so the identification of such unique elements is crucial.

In identifying the unique elements of certain programs, auditors may look at the strategic issues described in RPJMN 2015-2019; previous audit results; the business process of such program; external reports or documents; and other relevant information and tool. Audit performed on this phase must take into account these elements in order to provide a comprehensive conclusion and workable recommendations, including, for example, best practices to be shared and area of improvements.

c. Reporting; which deals with whether the reporting accurately reflects the performance of entities in the implementation of programs, including its success or failure. In other words, audit on this level specifically aims to assess the actual achievement of certain outcomes or impacts of programs vis-à-vis the government’s report on such programs in order to spot any discrepancies and provide recommendations accordingly. Audit on the reporting stage can be conducted through attestation on the performance report (laporan kinerja) or other relevant documents which portray the performance of programs of the said entity.

By conducting audits on the above stages or phases of development as espoused above, BPK RI is expected to be able to safeguard and assure that the impacts of development programs are truly felt by the people. Thus, the vision of Renstra 2016-2020 to

advance the governance of state’s finance to the greatest extent of people’s welfare will be well served.

Identifying the Audit Objects and Relevant Types of Audit

The next task in audit planning is the more detailed selection of ‘Audit Object’ (obyek pemeriksaan). Currently, there has not been a single consensus on what Audit Object truly means in BPK RI. Some define it as the entity toward which audit will be performed, while others define it as the account (expenditure, income, etc.) that will be verified by the auditors. It has been stressed in the preceding section that in BPK RI’s Audit Policy 2016-2020, Audit Object is defined as subject matter at the assignment level, which corresponds to Audit Focus as subject matter at the strategic level. Hence, Audit Object may vary or change

Illustration 2

Identifying Audit Objects and Relevant Types of Audit on Audit Focus: “Securing production for an independent and diversified food consumption”

The **AUDIT OBJECTS** and entities sampled are:

1. The provision of agricultural field in West Nusa Tenggara, West Kalimantan, Aceh, and Central Sulawesi. The entities sampled may include: a) Ministry of Agriculture; b) Ministry of Agrarian and Spatial Affairs; and c) Regional Governments.
2. Seed and Fertilizer Subsidy in East Java, West Java, West Sulawesi, South Sumatera, and Central Java. The entities sampled may include: a) Ministry of Agriculture; b) Ministry of Finance; c) Regional Governments; and d) State-owned Companies.
3. Procurement of farming tools and machines in West Java, Maluku, and North Sumatera. The entities sampled may include: a) Ministry of Agriculture; and b) Regional Governments;

The **TYPES of AUDIT** for each Audit Objects above may include:

1. Performance Audit; for the provision of agricultural field since the aim is to assess the effectiveness of the provision of agricultural field to increase food production.
2. Specific Purpose Audit; for seed and fertilizer subsidy and the procurement of farming tools and machines since the aim is to assess their compliance with relevant laws and regulations and assure the internal control of the implementation of such activities are conducted properly.

every year while Audit Focus is set for the duration of 5 year.

Furthermore, whereas Audit Focus is chosen from the strategic Cross-Program, Audit Object is sorted out from the more operational level such as programs, projects, or activities under RPJMN 2015-2019 and budgeting documents of the entities. Considering the variety of Audit Objects that may arise during the identification, auditors need to make a prioritization in order to refine the Audit Objects. This can be performed using the ten selection factors as previously explained.

Once Audit Objects have been identified, the final step is to choose the most appropriate types of audit within BPK RI's authority consisting of financial audit; performance audit; and specific purpose audit. As stated in the preceding section, financial and specific purpose audit can best serve the purpose of assuring that development programs financed using state's finance as contained in RPJMN are planned, implemented, and reported in a transparent and accountable manner in compliance with the relevant laws and regulations, whereas performance audit is best used to examine and evaluate whether government's development programs under RPJMN have achieved the desired outcomes or impact of increased people's welfare.

CONCLUDING REMARKS AND FURTHER AGENDA

BPK RI's audit has thus far still been dominated by Financial Audit and conducted disparately, not in synergy with each other, which pose a big challenge for BPK RI to be able to provide a comprehensive assessment and conclusion on whether the desired outcomes and impacts of government's development program in increasing people's welfare have been achieved. This would also consequently affect BPK RI's ability to answer

the new vision and expected role under Renstra 2016-2020 which is to advance audit on the governance of state's finance to the greatest extent of people's welfare.

This paper has gone at great length in elaborating one of the ways to tackle such challenge by focusing on enhancing BPK RI's audit design, particularly its audit planning, through greater alignment with RPJMN 2015-2019. In the next 5 years, BPK RI should expand its performance audit while keeping all its audits in synergy with each other. Such audits should be directed toward national development programs in RPJMN 2015-2019 which correlate directly with or possessing great leverage in the achievement of welfare indicators.

In order to allow BPK RI to provide assessment and examination at the more strategic level, Audit Focuses for the next 5 years, along with the strategic audit objectives are defined. These are derived from the Cross-Program level of RPJMN 2015-2019. These Audit Focuses, along with the respective strategic audit objectives, are contained in Audit Policy 2016-2020 which will be integrated with Renstra 2016-2020. This Audit Policy will become a guiding document in the audit planning process so that in the future, audits are conducted more comprehensively and able to contribute to the greatest extent of people's welfare.

A further agenda lies in ensuring that there will be a smooth transition to the new audit design and full support is obtained from BPK RI's stakeholders so that BPK RI can play an even bigger role in its contribution to the nation. As such, BPK RI needs to: prepare guidelines for the coordination of audit; refine the project management for each Audit Focus; and formulate methodology on the implementation of each Audit Focus including minimum sampling requirement for each Audit Focus, techniques for obtaining audit evidence to assess the effectiveness of programs and the achievement of development outcomes and impacts.

REFERENCES

- Allison, M., & Kaye, J. (2005). *Strategic Planning For Nonprofit Organizations: A Practical Guide And Workbook*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Azis, H. A. (2015). *Sambutan Ketua BPK RI Dalam Pembukaan Rapat Kerja Pelaksana BPK*. Presentation at BPK RI's Coordination Meeting, 10 August 2015.
- BPK RI's Directorate of Strategic Planning and Performance Management. (2015). *Konsep Rencana Strategis 2016-2020*.
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic Planning For Public And Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. 3rd Edition. San Francisco: Jossey-Bass.
- Indonesia's Coordinating Ministry for People's Welfare. (2014). *Indeks Kesejahteraan Rakyat (IKRAR)*, Buku 1. Jakarta: Indonesia's Coordinating Ministry for People's Welfare.
- INTOSAI Development Initiative. (n.d.). *ISSAI Implementation Handbook: Performance Audit*.
- INTOSAI. (n.d.-a). ISSAI 12: The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens. Vienna: INTOSAI.
- INTOSAI. (n.d.-b). *Fundamentals of Public Sector Auditing*. Vienna: INTOSAI.
- Leibfried, S., & Obinger, H. (2001). Welfare state futures: an introduction, in Stephen Leibfried (ed.), *Welfare State Futures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marcuzzo, M. C. (2010). Whose Welfare State? Beveridge Versus Keynes in *No Wealth but Life: Welfare Economics and the Welfare State in Britain, 1880-1945*, Roger Backhouse and Tamotsu Nishizawa (eds.). New York: Cambridge University Press.
- Negara, I. G. B. S. (2015). "Toward Implementation of Accrual Basis in Indonesia Government: Key Success Factors". *GSTF Journal on Business Review*, 4 (1).
- Putri, T. A. (2014). *BPK: Tak Ada Hubungan Opini WTP dan Kesejahteraan*. Retrieved from <http://bisnis.tempo.co/read/news/2014/12/15/087628607/bpk-tak-ada-hubungan-opini-wtp-dan-kesejahteraan> (10 October 2015).
- Roos, J.P. (1973). *Welfare theory and Social Policy: A Study in Policy Science*. Helsinki: Societas Scientiarum Fennica.
- Soubbotina, T. P. (2000). *Beyond economic growth: meeting the challenges of global development*. Washington: The World Bank.
- Sumner, A., & Tribe, M. (2008). *International Development Studies: Theories and Methods in Research and Practice*. London: SAGE Publications.
- UNDP. (2014). Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience, in *Human Development Report 2014*.
- Van der Knaap, P. (2012). Making Performance Audits More Responsive in *International Journal of Government Auditing*, January 2012.
- Walker, D. M. (2006). *Modernizing Accountability Organizations in Times of Fiscal Constraint*. Presentation at the National Intergovernmental Audit Forum, 1 December 2006.
- Welfare. (n.d.). in *Merriam-Webster's online dictionary*. Retrieved 1 October 2015, from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/welfare>.
- Welfare. (n.d.). in *Oxford online dictionary*. Retrieved 1 October 2015, from <http://www.oxforddictionaries.com/>

[definition/english/welfare](#).

Welfare State. (n.d.) in Encyclopaedia Britannica. Retrieved 1 October 2015, from <http://www.britannica.com/topic/welfare-state>.



Ni Luh Made Dwiningtyas Sulistyorini

Program Studi Pascasarjana Ilmu Komunikasi,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia
made.dwiningtyas@gmail.com



**PERSUASIVE
COMMUNICATION STRATEGIES
IN DELIVERING
ANTICORRUPTION VALUES
TO ADOLESCENT AUDIENCE
THROUGH FILM “CERITA KAMI”**

**STRATEGI PERSUASI
NILAI-NILAI ANTIKORUPSI
TERHADAP REMAJA
DALAM FILM BERJUDUL
“CERITA KAMI”**

ABSTRACT/ABSTRAK

This research was conducted to evaluate the suitability of persuasion strategies from film producer and audience opinion that aim to deliver anticorruption values to adolescent segment in education field through a film of “Cerita Kami”. Persuasion strategies in this film were analyzed by persuasion theory of Elaboration Likelihood Model (ELM). This theory states that there are two routes in every individual to process information, which are central and peripheral routes. Persuasions delivered through central route covers motivation and ability of audience, while peripheral route is consisted of six techniques of Robert Cialdini’s persuasion which are reciprocity, commitment and consistency, social proof, authority, and scarcity. The study implemented post positivism paradigm with qualitative method through in-depth interviews and implementation of focus group discussion to film viewers from high school and college students in Jabodetabek area. The results showed that elements of persuasion in a movie that shown continually in clear and complete performances using both central and peripherals routes were proved to be well accepted by adolescent audience. Persuasion delivered through a peripheral route will support persuasion given through a central route. Both had significant roles to influence critical thinking and emotional aspects of adolescent audience to deliver values of anticorruption.

KEYWORDS:

Anticorruption; Elaboration Likelihood Model; Film of Education; Persuasion; Adolescence

Penelitian ini bertujuan mengetahui kesesuaian strategi persuasi dari sisi produsen dengan pendapat konsumen remaja terhadap strategi tersebut, yang bertujuan menanamkan nilai-nilai antikorupsi kepada remaja di lingkungan pendidikan melalui media film edukasi berjudul “Cerita Kami”. Strategi persuasi yang dilakukan oleh produsen dan penerimaan oleh konsumen menggunakan teori persuasi *Elaboration Likelihood Model (ELM)*. Teori ini menjelaskan dua jalur persuasi dalam diri individu ketika memproses informasi yang diterima, yaitu melalui jalur sentral dan jalur periferal. Persuasi melalui jalur sentral menyentuh unsur motivasi dan kemampuan remaja, sedangkan jalur periferal disentuh melalui enam teknik persuasi Robert B. Cialdini yang meliputi unsur reciprocity (timbal balik), *commitment and consistency* (komitmen dan konsistensi), *social proof* (bukti sosial), *liking* (kesenangan), *authority* (otoritas/kekuasaan), dan *scarcity* (kelangkaan/keterbatasan). Penelitian dilakukan dengan menggunakan paradigma post-positivis dengan pendekatan kualitatif, melalui wawancara mendalam kepada para narasumber dari tim produsen film serta *focus group discussion* dengan para penonton remaja di tingkat SMK dan Universitas di wilayah Jabodetabek. Hasil penelitian menunjukkan bahwa unsur-unsur persuasi dalam film yang ditampilkan secara jelas, lengkap dan saling berkesinambungan melalui jalur sentral dan periferal, terbukti dapat ditangkap khalayak remaja secara baik sesuai dengan keinginan produsen film. Persuasi melalui jalur periferal berperan mendukung persuasi yang diberikan melalui jalur sentral dengan menyentuh aspek pemikiran kritis maupun emosional khalayak remaja dalam menanamkan nilai-nilai antikorupsi.

KATA KUNCI:

Antikorupsi, *Elaboration Likelihood Model*, Film Edukasi, Persuasi, Remaja

SEJARAH ARTIKEL:

Diterima pertama: Oktober 2015

Dinyatakan dapat dimuat : November 2015

PENDAHULUAN

Pemberantasan korupsi di Indonesia telah menjadi bagian dari sejarah perjuangan bangsa yang terus berjalan hingga saat ini. Dimulai dari era Orde Lama sampai dengan Orde Reformasi di era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), berbagai peraturan dan kebijakan terkait pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi terus digulirkan. Upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi juga dituangkan dalam Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN) yang disusun oleh Bappenas, dan ditindaklanjuti dengan Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi (Stranas PPK) untuk jangka panjang (2012-2025) dan jangka menengah (2012-2014).

Terkait dengan implementasi kampanye antikorupsi secara menyeluruh serta kerja sama dengan media dalam mengembangkan nilai anti korupsi dan karakter berintegritas, Stranas PPK mendukung berbagai aktivitas dari berbagai Kementerian dan Lembaga. Pada tingkatan pusat maupun daerah, berbagai instansi melakukan upaya sosialisasi nilai-nilai dan kegiatan antikorupsi di lingkungan kerja mereka masing-masing.

Berdasarkan hasil kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2013 dan data Laporan Kajian Satu Dasawarsa Korupsi Pendidikan dari *Indonesia Corruption Watch* (ICW) (ICW, 2014) mengenai penanganan kasus korupsi sepanjang 2003-2013 oleh aparat penegak hukum, sektor pendidikan masuk dalam tiga besar lahan terjadinya korupsi, setelah sektor infrastruktur dan keuangan daerah. Oleh karena itu, pendidikan, khususnya bagi generasi muda dan para birokrat sektor pendidikan perlu mendapat perhatian khusus dalam usaha pencegahan dan pemberantasan korupsi.

KPK sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan penuh untuk melakukan

pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, mendapatkan porsi terbesar untuk melakukan kampanye antikorupsi kepada publik. Salah satu media kampanye yang saat ini sedang digiatkan KPK melalui media kreatif adalah produksi film non-komersial bertema antikorupsi. Dengan dukungan dana yang diperoleh melalui kerja sama dengan USAID-*Management System International* (MSI), sejak tahun 2012 KPK telah memproduksi film non-komersial bertema antikorupsi dan memadukannya dengan kampanye produksi film melalui kegiatan *Anti-Corruption Film Festival* (ACFFest) pada tahun 2013 dan 2014, yang melibatkan generasi muda dan masyarakat umum.

Namun, selain KPK, sejak tahun 2013 BPK juga melakukan kerja sama dengan USAID-MSI untuk memproduksi film pendek bertema antikorupsi dan pengelolaan keuangan negara. Badan Pemeriksa Keuangan merupakan lembaga kedua setelah KPK yang memperoleh bantuan hibah USAID-MSI dalam program *Strengthening Integrity and Accountability Program 1* (SIAP1) untuk memproduksi film dengan tema terkait lingkup kerja BPK di bidang pemeriksaan keuangan dan kinerja lembaga publik.

USAID-MSI mengkategorikan BPK sebagai salah satu *key accountability agencies* atau pilar akuntabilitas di Indonesia bersama KPK dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN), dalam rangka memperkuat integritas dan akuntabilitas pemerintah. USAID-MSI mendukung usaha-usaha untuk memperkuat akuntabilitas dan integritas politik dengan mengurangi pengaruh dari *money politics* dan kelancaran jalannya reformasi birokrasi di lembaga pemerintah. Oleh karena itu, BPK diberi dukungan untuk memproduksi film edukasi bertema antikorupsi dan pengelolaan keuangan negara sesuai dengan tugas dan peran BPK.

Film edukasi bertema antikorupsi sering dianggap khalayak umum sebagai film yang bermuatan pesan yang berat dan menggurui dengan jalan cerita yang tidak memikat

khalayak masyarakat umum. Film antikorupsi juga kadang dinilai masyarakat terlalu bersifat meng-*awang* dan tidak memotret realitas yang ada sesuai kondisi di lapangan (Ghasella, 2014). Padahal, film merupakan salah satu media persuasi dalam menyampaikan pesan antikorupsi yang merupakan bagian dari strategi nasional pemberantasan korupsi di Indonesia. Film memainkan peranan penting sebagai media penyampai pesan sosial kepada masyarakat luas, yang pada akhirnya diharapkan akan memberikan efek besar terkait penanaman nilai-nilai antikorupsi yang akan mendorong terjadinya perubahan sikap dan perilaku antikorupsi dari lingkungan terkecil yaitu keluarga, sampai dengan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dengan adanya kritik dan kebutuhan masyarakat terhadap film antikorupsi yang dikemas secara menarik, oleh karena itu dibutuhkan evaluasi terhadap film edukasi BPK sebagai salah satu media kampanye antikorupsi dan sosialisasi pengelolaan keuangan negara yang baik, agar senantiasa selaras dengan Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi serta dapat memenuhi kebutuhan hiburan dan edukasi masyarakat. Melalui evaluasi ini diharapkan dapat dikembangkan strategi komunikasi persuasi yang lebih baik melalui media film bagi khalayak remaja.

Biro Humas BPK RI, dalam hal ini Subbagian Publikasi-Bagian Publikasi dan Layanan Informasi, untuk pertama kalinya berkesempatan bekerja sama dengan USAID-MSI untuk membuat tiga judul film pendek yang berdurasi sekitar 30 menit dengan judul "Cerita Kami", "Uang Rujak Emak", dan "Kertas Si Omas". Masing-masing film mengangkat tema yang dianggap banyak menyentuh kehidupan masyarakat umum, yaitu Film "Cerita Kami" mengenai pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), "Uang Rujak Emak" berkisah tentang penyelenggaraan layanan haji dan "Kertas Si Omas" yang menyoroti pengelolaan

Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Ketiga film ini diinspirasi dari Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK selama kurun waktu 2005-2012 yang dianggap memiliki nilai sosial yang dekat dengan keseharian masyarakat. Dalam ketiga film tersebut ditampilkan fenomena penyimpangan yang terjadi di masyarakat seperti budaya sogok/suap, penipuan, penyalahgunaan jabatan dan wewenang serta indikasi adanya tindak korupsi.

Film yang dijadikan studi kasus dalam penelitian ini adalah Film "Cerita Kami" yang menysasar khalayak remaja dan menceritakan terjadinya penyimpangan dalam penggunaan dana BOS oleh kepala sekolah. Film yang berdurasi sekitar 27 menit ini dibintangi oleh Lukman Sardi dan Asri Nurdin, bercerita tentang para remaja di sebuah Sekolah Menengah Pertama yang memiliki keterbatasan fasilitas (diantaranya ketersediaan buku pelajaran dan fasilitas toilet), dikarenakan dana BOS dari pemerintah (Dinas Pendidikan) yang seharusnya digunakan untuk fasilitas sekolah, malah dikorupsi oleh kepala sekolah. Mereka menyiasati ketiadaan buku dengan memasukkan bahan pelajaran ke dalam *beat box*, sehingga dapat menghafalkan pelajaran dengan metode menyanyi *rap*. Film ini membawa pesan agar masyarakat yang terdiri dari generasi muda, orang tua, dan pihak Dinas Pendidikan/Kemendikbud diharapkan dapat menjadi pengawas penggunaan dana BOS dengan bertindak kritis terhadap segala bentuk penyelewengan dan indikasi tindak korupsi di lingkungannya.

Pada film edukasi produksi BPK, masyarakat sekaligus diperkenalkan secara tidak langsung mengenai manfaat keberadaan institusi BPK yang berfungsi untuk melakukan pemeriksaan laporan keuangan dan kinerja lembaga publik. Berdasarkan LHP BPK, akan dapat dilihat indikasi kerugian negara yang disebabkan karena terjadinya penyelewengan dan tindak korupsi oleh para pejabat publik, yang nantinya akan ditindaklanjuti oleh KPK dan aparat penegak hukum lainnya. Kinerja BPK

ini bermanfaat untuk mencegah kerugian negara lebih besar dan mendorong perbaikan pelayanan publik dan tata pemerintahan yang baik.

Film “Cerita Kami” disutradarai oleh Chairun Nissa, yang juga menyutradarai film antikorupsi KPK untuk khalayak remaja berjudul “Pssst...Jangan Bilang Siapa-siapa”. Melalui film yang terinspirasi dari temuan LHP BPK dalam pemeriksaan dana pendidikan BOS selama kurun waktu 2005- 2012 ini, BPK mengharapkan remaja dapat ikut berperan aktif menjadi pengawas ketika menemukan berbagai penyelewengan dalam layanan publik yang terjadi di sekitarnya. Penyelewengan atau kecenderungan tindak pidana korupsi dalam bidang pendidikan akan sangat merugikan kepentingan remaja itu sendiri karena mereka tidak dapat menggunakan fasilitas pendidikan sesuai dengan hak mereka.

Penelitian tentang film edukasi produksi BPK ini akan mengangkat evaluasi terhadap implementasi strategi persuasi pada nilai-nilai antikorupsi yang ditampilkan dalam Film “Cerita Kami”. Penggunaan media film sebagai media *audio visual* dalam menyampaikan pesan antikorupsi merupakan bagian dari strategi nasional pemberantasan korupsi di Indonesia yang memainkan peranan penting sebagai media penyampai pesan sosial kepada masyarakat luas. Pada akhirnya pesan antikorupsi melalui film diharapkan akan memberikan pengaruh terhadap penanaman nilai-nilai antikorupsi, yang nantinya akan mendorong terjadinya perubahan sikap dan perilaku antikorupsi dari lingkungan terkecil yaitu keluarga, sampai dengan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Melalui penelitian ini diharapkan akan dapat diperoleh gambaran utuh tentang bagaimana proses komunikasi persuasi berlangsung, yang meliputi strategi persuasi yang dipilih, penentuan target khalayak sasaran, penyusunan pesan serta pendapat khalayak remaja terhadap persuasi dalam film tersebut. Evaluasi dilakukan dari sisi pembuat film (tim

perencana dan produksi) beserta sisi penikmat film (khalayak sasaran) berdasarkan teori ELM.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka peneliti merumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana strategi persuasi mengenai nilai-nilai antikorupsi ditampilkan oleh pihak perencana dan produksi film (sisi produsen) kepada khalayak remaja berdasarkan teori ELM?
- b. Bagaimana pendapat khalayak remaja terhadap penyampaian nilai-nilai antikorupsi dalam film tersebut (sisi konsumen) dilihat dari teori ELM?
- c. Bagaimana evaluasi terhadap kesesuaian strategi persuasi tentang nilai-nilai antikorupsi terhadap remaja dalam film yang ditampilkan pihak produsen dengan pendapat konsumen?

Mengacu kepada rumusan permasalahan, penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Menggali secara mendalam strategi persuasi yang diimplementasikan oleh tim perencana dan produksi film (sisi produsen) untuk menyampaikan nilai-nilai antikorupsi kepada khalayak remaja berdasarkan teori ELM;
- b. Menggali secara mendalam pemahaman khalayak remaja terhadap penyampaian nilai-nilai antikorupsi dalam film tersebut (sisi konsumen) dilihat dari teori ELM;
- c. Mengevaluasi dan memahami secara mendalam kesesuaian strategi persuasi tentang nilai-nilai antikorupsi terhadap remaja dalam Film “Cerita Kami” yang ditampilkan oleh pihak produsen dengan pemahaman konsumen.

TINJAUAN TEORITIS

Persuasi umumnya didefinisikan sebagai “komunikasi manusia yang dimaksudkan untuk mempengaruhi

orang lain dengan memodifikasi kepercayaan (*beliefs*), nilai (*values*) atau sikap (*attitudes*) orang lain” (Simons, 1986: 21). O’Keefe (1990) dalam Dainton & Zelle (2014: 104) berpendapat bahwa hal ini membutuhkan kemampuan komunikator/*sender*, pesan dan medium, serta komunikasi, untuk melakukan tindakan persuasif.

Film edukasi bertema penyampaian nilai-nilai antikorupsi ini menggunakan konsep persuasi kepada khalayaknya, untuk menumbuhkan nilai (*beliefs*), dan mendorong perubahan sikap (*attitudes*) dan perilaku (*behaviours*) antikorupsi dalam semua sektor kehidupan. Strategi persuasi pada film dievaluasi berdasarkan teori ELM. Model ELM dari Petty dan Cacioppo (1986 dalam Dainton & Zelle, 2014: 109-110) menggambarkan persuasi sebagai proses dimana kesuksesan pengaruh bergantung banyak pada cara penerima memahami pesan.

ELM menampilkan dua jalur berbeda yang dapat digunakan seseorang ketika mencoba untuk mempengaruhi orang lain. Pesan-pesan yang menggunakan rute sentral/pusat mencakup informasi yang kaya, argumen-argumen rasional, dan bukti untuk mendukung sebuah kesimpulan tertentu. Pesan-pesan yang dimunculkan dalam rute sentral besar kemungkinannya akan menciptakan perubahan jangka panjang kepada khalayak daripada pesan melalui jalur pinggir/periferal. Bagaimanapun juga, tidak semua individu mampu untuk menerima pesan-pesan pada jalur sentral. Secara penting, ELM berpendapat bahwa pesan-pesan yang menggunakan jalur sentral akan mencapai kesuksesan dalam perubahan jangka panjang hanya ketika dua faktor terpenuhi, yaitu faktor *motivation* dan *ability*.

Ketika motivasi atau kemampuan tidak dimiliki oleh target khalayak, *persuader* dapat menggunakan rute periferal/pinggir untuk persuasi. Pesan-pesan periferal bergantung pada keterlibatan emosional khalayak dan persuasi melalui sarana/media

yang lebih dangkal. Oleh karenanya, teori ELM memprediksikan bahwa ketika khalayak tidak termotivasi atau tidak mungkin untuk memproses pesan yang ada, *persuader* sebaiknya berfokus pada cara-cara yang cepat dan mudah untuk memproduksi perubahan. Satu hasil yang signifikan adalah bahwa rute pinggir akan menghasilkan perubahan jangka pendek, bila terjadi perubahan.

Strategi pada jalur periferal dalam Film “Cerita Kami” akan dianalisis berdasarkan enam strategi persuasi Cialdini (1993: 1-12), yang terdiri dari *reciprocation* (timbal balik), *commitment and consistency* (komitmen dan konsistensi), *social proof* (bukti sosial), *liking* (kesukaan), *authority* (wewenang/kekuasaan), dan *scarcity* (kelangkaan/keterbatasan). Strategi persuasi ini menyentuh aspek emosional khalayak dan ditujukan untuk menasar aspek periferal khalayak (Dainton & Zelle, 2014: 111).

Pesan-pesan yang bersifat **timbal balik** (*reciprocation*) mencoba untuk mempengaruhi dengan menekankan hubungan memberi dan menerima. Sebagai contoh, kita melakukan kebaikan untuk orang lain, maka orang lain akan sungkan jika tidak membalas kebaikan kita. Pesan-pesan periferal yang bergantung pada **komitmen** (*commitment*) menekankan dedikasi seseorang terhadap sebuah produk, penyebab sosial, kelompok afiliasi, partai politik, dan hal lainnya. Sebagai contoh, beberapa orang mengumumkan secara luas komitmen mereka terhadap kelompok tertentu, mereka menghadiri pertemuan, menjalankan sebuah kantor, atau mengenakan pin, topi dan logo lainnya yang menyimbolkan afiliasi tersebut (Canary, Cody, & Manusov, 2003 dalam Dainton & Zelle, 2014: 111).

Tanda periferal dari **bukti sosial** (*social proof*) bergantung pada tanda-tanda yang kuat dari tekanan teman atau lingkungan sekitar. Apa yang dilakukan oleh lingkungan sekitar akan mempengaruhi kita untuk ikut memilih atau melakukannya, karena kita mendapatkan contoh dari lingkungan sekitar yang kita anggap

harus diikuti. **Pesan-pesan yang disukai** (*liking*) menekankan kedekatan terhadap seseorang, tempat, atau objek tertentu. Hal itu berarti, bila kami menyukaimu, maka kami akan menyukai idemu. Persuasi pesan biasanya disampaikan oleh para selebriti yang memiliki banyak penggemar, sehingga ketika penggemar sudah menyukai selebriti tersebut, maka apa yang dipakai atau dikatakannya akan juga disukai dan diikuti oleh penggemarnya.

Menggunakan **otoritas/kekuasaan** (*authority*) sebagai sebuah penanda perifer, *persuader* menggunakan otoritas untuk meyakinkan khalayak untuk menerima nilai-nilai atau perilaku yang disampaikan. Pada akhirnya, **kelangkaan** (*scarcity*) merupakan suatu pesan perifer dimana orang akan khawatir bila kehabisan sesuatu hal atau barang yang jarang ada. Enam strategi persuasi melalui jalur perifer ini menekankan pada respon emosional sekilas yang kemungkinannya tidak akan menciptakan perubahan sikap atau perilaku yang bertahan lama.

Tema dari penelitian ini adalah komunikasi persuasi melalui media film. Atas dasar itu komunikasi persuasi akan memayungi variabel-variabel penelitian yang dijabarkan dari konsep dan pendekatan teoretis penelitian ini. Film edukasi berisi nilai-nilai (*values*) antikorupsi merupakan media persuasi yang diharapkan dapat menanamkan nilai-nilai antikorupsi di kalangan remaja.

Pada akhirnya, khalayak sebagai target sasaran film memberikan pandangan terkait pemahaman mereka mengenai nilai-nilai antikorupsi yang ditampilkan dalam film. Pandangan khalayak ini dibutuhkan oleh tim perencana dan produksi (*film makers*) untuk mengemas film serupa dengan pesan persuasi yang lebih tepat, sehingga diharapkan dapat lebih memperdalam pemahaman remaja, yang pada akhirnya diharapkan akan dapat mempengaruhi sikap dan perilaku khalayak.

METODE PENELITIAN

Terkait dengan tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis implementasi strategi komunikasi persuasi nilai-nilai antikorupsi dari Film “Cerita Kami” berdasarkan teori ELM, maka penelitian ini dipayungi oleh paradigma *postpositivism*. Selain itu, penelitian ini menggunakan paradigma interpretif untuk mengevaluasi dan memahami secara mendalam implementasi strategi persuasi tentang nilai-nilai antikorupsi terhadap remaja dalam Film “Cerita Kami” yang ditampilkan oleh pihak tim perencana dan produksi film.

Dengan menggunakan paradigma *postpositivism*, diharapkan penelitian ini juga dapat mengungkapkan bagaimana para remaja sebagai target khalayak film edukasi memberikan *feed back* pada komunikasi persuasi yang disampaikan oleh *film maker*. Penelitian dilakukan dengan mengumpulkan berbagai realitas dan mengkategorikannya sesuai dengan kerangka penelitian dengan menggunakan metode kualitatif. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, peneliti mempunyai kesempatan untuk menyelami dan memberikan gambaran detail dari lingkungan tim perencana dan produksi film (*film makers*) dalam kaitannya dengan pola komunikasi persuasi. Penelitian juga memungkinkan peneliti untuk memperoleh penemuan-penemuan yang tak terduga sebelumnya, seperti temuan lapangan yang membantu peneliti untuk lebih dalam menggali informasi yang sifatnya sensitif dan rahasia.

Unit observasi pada penelitian ini adalah Subbagian Publikasi–Biro Humas dan Kerja Sama Internasional BPK. Subbagian Publikasi ini dipilih karena mereka merupakan unit kerja di BPK yang menjadi perencana dan penanggung jawab produksi film edukasi bertema antikorupsi, serta merupakan pihak yang berkerja sama dengan sineas film

dan penyandang dana dari USAID untuk memproduksi Film “Cerita Kami” tersebut.

Selain dengan Subbagian Publikasi dan pihak produksi film yaitu sutradara dan produser, peneliti juga melakukan observasi terhadap beberapa khalayak sasaran dari film yaitu para remaja yang telah menonton Film “Cerita Kami”. Observasi pada khalayak remaja ini memilih lokasi observasi di daerah Jakarta dan sekitarnya. Pemilihan Jakarta dan sekitarnya sebagai daerah observasi dikarenakan remaja yang tinggal di Jabodetabek berdasarkan data dari Biro Humas dan Luar Negeri BPK RI, sudah pernah melakukan kegiatan kunjungan universitas ke Kantor Pusat BPK RI di Jakarta, ataupun kegiatan magang di BPK RI, sebagai bagian dari sosialisasi pengenalan fungsi dan kinerja institusi BPK kepada remaja. Selain itu, mereka berada di kawasan metropolitan yang memiliki akses luas terhadap media dan informasi seputar korupsi. Secara keseluruhan, informan yang diwawancarai dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Kepala Bagian Pengelolaan Informasi, Biro Humas dan Kerja Sama Internasional BPK RI yaitu Bapak Wahyu Priyono. Kepada informan 1 diajukan pertanyaan terkait strategi persuasi nilai-nilai antikorupsi yang dilakukan pada proses perencanaan dan produksi Film “Cerita Kami”. Informan 1 dianggap cukup memahami dan berperan penuh dalam proses teknis perencanaan dan produksi film, serta aktif bekerja sama dengan pihak sineas dan MSI-USAID;
2. Kepala Biro Humas dan Kerja Sama Luar Negeri periode 2011-2014 yaitu Bapak Bahtiar Arif. Kepada Informan 2 juga diajukan pertanyaan terkait strategi persuasi nilai-nilai antikorupsi yang dilakukan pada proses perencanaan dan produksi Film “Cerita Kami”. Informan 2 dianggap sebagai perencana strategis dan penanggung jawab dalam proses perencanaan dan produksi film, serta merupakan pihak yang berwenang mengambil keputusan tertinggi terkait *content* film. Informan 2 juga aktif bekerja sama dengan pihak sineas dan MSI-USAID;
3. BPK *Component Manager* MSI-SIAP 1-USAID yaitu Bapak Haryono Prasetyo. Informan 3 ini dianggap sebagai pihak yang terlibat dalam perencanaan strategis dan produksi film dalam kapasitasnya sebagai perwakilan pemberi dana dari pihak USAID. Sebagai pemberi dana, informan ini juga dianggap membawa ide-ide dasar untuk penyampaian nilai-nilai antikorupsi kepada khalayak sasaran.
4. Sutradara Film “Cerita Kami” yaitu Ibu Chairun Nisa. Kepada informan 4 akan diajukan pertanyaan terkait proses produksi sampai dengan penyelesaian film tersebut. Informan 4 dianggap sebagai pihak sentral yang terlibat dalam perencanaan, elaborasi ide dan pelaksanaan produksi film dalam mengemas proyek film secara kreatif. Informan ini dianggap sebagai pihak eksekutor akhir berbagai ide dan gagasan dari pihak perencana program BPK dan MSI-USAID untuk mengimplementasikan strategi persuasi nilai-nilai antikorupsi kepada khalayak remaja dalam film yang disutradarainya.
5. Produser Film “Cerita Kami” yaitu Ibu Ninin Musa. Kepada informan 5 diajukan pertanyaan terkait proses dimulai penerimaan proyek film dari MSI-USAID dan BPK, proses produksi sampai dengan penyelesaian film tersebut. Informan 5 dianggap sebagai pihak sentral yang terlibat dalam perencanaan, elaborasi ide dan pelaksanaan produksi film serta penghubung antara pihak klien, yaitu BPK dan MSI-USAID dengan pihak sutradara. Informan 5 ini berperan menjembatani dan menegosiasikan nilai-nilai dan kepentingan yang ingin disampaikan BPK dan MSI-USAID dalam

film Cerita Kami, dengan pandangan kreatif dan idealis dari pihak sutradara dalam menciptakan pemahaman nilai-nilai antikorupsi kepada khalayak remaja.

6. Khalayak remaja yang telah menonton Film “Cerita Kami” yang ada dalam rentang SMA sampai dengan kuliah, berusia antara 15–22 tahun sebagai target khalayak film tersebut (remaja fase madya dan akhir). Para remaja ini akan diwawancarai dengan metode *focus group discussion* (FGD).

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan dengan empat metode, yaitu dengan melakukan kegiatan berikut ini:

1. Wawancara mendalam (*In depth interview*). Peneliti melakukan wawancara mendalam kepada informan 1, 2, 3, 4 dan 5 selaku pihak-pihak yang terlibat dalam perencanaan strategis dan produksi Film “Cerita Kami”.
2. Observasi. Selain wawancara mendalam, peneliti juga mengumpulkan data dengan metode observasi. Observasi dilakukan dengan melakukan pengamatan terhadap kondisi, situasi, ekspresi, cara bicara, emosi, perilaku, serta aspek-aspek nonverbal lain pada saat wawancara dan FGD berlangsung. Dengan observasi terhadap para informan ini, peneliti bisa mengambil kesimpulan dengan menyelaraskan antara bahasa verbal dan nonverbal. Observasi pada penelitian ini digunakan untuk melengkapi data wawancara mendalam dan FGD yang dilakukan peneliti, dengan melihat aspek non verbal informan pada saat wawancara dan FGD dilakukan, seperti ekspresi, cara bicara, emosi, perilaku dan hal-hal terkait lainnya sesuai dengan strategi persuasi dan pandangan khalayak yang ingin digali secara mendalam.
3. *Focus Group Discussion* (FGD). FGD dilakukan kepada khalayak remaja sasaran Film “Cerita Kami” yang telah

menonton film tersebut, dengan kriteria peserta FGD terdiri dari:

- a. Peserta FGD merupakan para pelajar tingkat SMA ataupun mahasiswa yang telah menonton film tersebut. Mereka merupakan remaja yang tinggal di Jabodetabek yang pernah melakukan kegiatan kunjungan universitas ke Kantor Pusat BPK RI di Jakarta, ataupun kegiatan magang di BPK RI, sebagai bagian dari sosialisasi pengenalan fungsi dan kinerja institusi BPK kepada remaja. Kepada para remaja ini diberikan DVD Film Cerita Kami untuk ditonton terlebih dahulu sebelum pelaksanaan FGD, karena selama periode Januari 2014 s.d. Maret 2015, BPK RI sendiri belum pernah melakukan sosialisasi pemutaran film Cerita Kami untuk kalangan remaja. Metode pemilihan remaja dipilih dari data universitas dan sekolah yang ada dalam database Humas BPK untuk kunjungan mahasiswa di tahun 2014 dan kegiatan magang siswa tingkat SMK tahun 2015. Kriteria ini dipilih dengan pertimbangan peneliti bahwa para peserta FGD tersebut telah mengetahui sekilas tentang fungsi keberadaan institusi BPK dan berada di kawasan metropolitan yang memiliki akses luas terhadap media dan informasi seputar korupsi.
- b. Terdapat dua kelompok FGD, yaitu:
 - Kelompok I yang terdiri dari kalangan pelajar tingkat SMA/SMK (15-17 tahun), yaitu para pelajar SMK Jurusan Akuntansi dan Teknik Komputer Jaringan yang terdaftar sedang melakukan magang di Kantor Pusat pada Biro Humas dan Direktorat

Pembinaan dan Pengembangan Hukum pada bulan Februari–Maret 2015. Peserta FGD dari kalangan pelajar SMK ini terdiri dari delapan pelajar yaitu empat orang siswa dan empat siswi;

- Kelompok II yang terdiri dari kalangan mahasiswa (18-22 tahun), yaitu para mahasiswa/ mahasiswi Jurusan Akuntansi Perpajakan-Fakultas Ekonomi dari Universitas M.H. Thamrin. Universitas ini dipilih sebagai satu-satunya universitas yang berada di kawasan Jakarta dari *database* kunjungan mahasiswa ke BPK selama Januari-Desember 2014. Peserta FGD dari kalangan mahasiswa ini terdiri dari delapan pelajar yaitu tiga orang mahasiswa dan lima mahasiswi. Pembagian dua kelompok FGD ini bertujuan agar terdapat homogenitas dari para partisipan pada tingkat pendidikan, sehingga menghindarkan rasa superior atau inferior di kalangan mereka, antara remaja di tingkat SMK dengan mereka yang berada di tingkat perguruan tinggi;
 - Total peserta FGD dari dua kelompok adalah 16 orang, terdiri dari masing-masing delapan orang untuk setiap kelompok
3. Studi dokumentasi, mengumpulkan dan mencari data relevan dengan penelitian. Hal ini digunakan sebagai penambah bukti dengan rincian yang spesifik. Peneliti menganalisis berbagai dokumentasi yang dapat dikumpulkan dari para informan penelitian. Berbagai dokumen tertulis terkait perencanaan dan produksi Film “Cerita Kami” dianalisis oleh peneliti untuk melengkapi metode pengumpulan data lainnya.

Setelah hasil wawancara didapatkan, maka

peneliti mengolahnya ke dalam bentuk verbatim. Verbatim tersebut nantinya melalui proses *coding* yang dikaitkan dengan kerangka pemikiran dan kebutuhan penelitian. Pada tahap ini, peneliti melakukan interpretasi dengan memberikan arti pada data tersebut sehingga pertanyaan penelitian dapat terjawab. Peneliti menggunakan analisis tematik yang memungkinkan peneliti melihat pola yang tidak bisa dilihat pihak lain. Peneliti bertujuan untuk melihat pola dari strategi komunikasi persuasi dalam penyampaian nilai-nilai antikorupsi dalam Film “Cerita Kami” yang dilakukan oleh tim perencana dan produksi, serta analisis pendapat khalayak sasaran mengenai strategi persuasi tersebut.

Data primer dan data sekunder yang telah diperoleh melalui pendekatan kualitatif diolah dan dianalisis secara deskriptif dan evaluatif. Data umum yang masih mentah dipilah-pilah dan dianalisis melalui tiga macam pengkodean yaitu *open coding*, *axial coding*, dan *selective coding*. Analisis dilanjutkan dengan mengaitkan hasil *selective coding* yang merupakan inti sari data di lapangan dengan teori persuasi *Elaboration Likelihood Model* dan strategi persuasi Robert B. Cialdini. Dari kegiatan analisis diperoleh deskripsi narasi dari kenyataan yang ada, yang sesuai atau berbeda secara konseptual. Analisis dilakukan terhadap data dan fakta di lapangan kemudian dikaitkan dengan teori dan konsep yang dipakai, dan dilihat apakah ada temuan baru di lapangan terkait pengembangan/pembangunan teori atau konsep yang digunakan tersebut, atau terdapat temuan baru yang dapat digunakan untuk merevisi teori/konsep.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Film “Cerita Kami” bertujuan menyentuh tiga tingkatan persuasi kepada khalayak, yaitu mulai dari penanaman nilai (*beliefs*), sikap (*attitudes*), sampai dengan pemahaman

akan pentingnya untuk memunculkan perilaku tertentu dari khalayak penonton film (*behavior*). Dalam penelitian ini akan dievaluasi strategi persuasi dari sisi produsen dan pendapat konsumen untuk melihat teknik penyampaian nilai-nilai antikorupsi (*beliefs*) kepada khalayak remaja. Pada penelitian ini belum dilakukan pengukuran sampai dengan tahapan terjadinya perubahan sikap (*attitude*) dan perilaku (*behavior*) yang terjadi pada khalayak remaja, setelah mereka menonton Film “Cerita Kami”.

Film “Cerita Kami” membawa pesan nilai-nilai antikorupsi kepada khalayak remaja di lingkungan sekolah, serta turut pula memberikan dorongan akan pentingnya sikap kritis dan berani bagi remaja sehingga dapat menyampaikan aspirasi/kritiknya, ketika melihat penyelewengan atau tindak korupsi yang terjadi di sekitarnya.

Persuasi yang diberikan dalam film menyentuh nilai (*belief*) bahwa remaja dapat merasakan kerugian dari tindak korupsi bagi para siswa sekolah, dimana fasilitas sekolah yang rusak tidak diperbaiki, dan ada kesenjangan fasilitas sekolah untuk para siswa dengan fasilitas untuk kepala sekolah. Hal ini menumbuhkan nilai kepedulian untuk memahami bahwa korupsi itu tidak baik dan sangat merugikan, yang pada akhirnya diharapkan akan melahirkan sikap (*attitude*) membenci korupsi dan kepedulian pada penyelewengan di lingkungan sekolah. Di tahapan terakhir, harapan akan tumbuhnya sikap antikorupsi ini akan memberikan pemahaman kepada remaja untuk berperilaku kritis (*behavior*) dengan cara berani menyuarakan pendapat dan menentang segala bentuk penyelewengan di lingkungannya.

Film yang membahas mengenai penyelewengan dana BOS oleh kepala sekolah SMP di suatu daerah ini berusaha memasukkan unsur-unsur persuasi yang sesuai untuk para khalayak remaja selaku target penonton film “Cerita Kami”. Sejalan dengan konsep persuasi yang dikemukakan oleh John Cacioppo dan Richard E. Petty (1996) dalam teori *Elaboration*

Likelihood Model, persuasi kepada khalayak dilakukan dengan menggunakan dua jalur, yaitu jalur sentral dan jalur periferal.

Secara umum, strategi persuasi yang diterapkan melalui jalur sentral maupun enam unsur pada jalur periferal oleh produsen film “Cerita Kami” yaitu tim perencana (Humas BPK) beserta tim produksi (produser dan sutradara) dalam menyampaikan pesan utama dalam film mengenai nilai-nilai antikorupsi bagi khalayak remaja, dapat diterima dengan baik oleh para informan remaja.

Satu hal yang menjadi kelemahan dalam film menurut para remaja adalah pada pemilihan aktor Lukman Sardi yang dianggap kurang dapat menggambarkan *image* antagonis dari seorang kepala sekolah yang melakukan penyelewengan dana BOS untuk keperluan pribadinya. Lukman yang selama ini lebih sering membintangi film-film dengan peran baik, dianggap perlu sangat lekat dengan *image* orang baik-baik (protagonis), sehingga sebaiknya diganti dengan aktor lain yang kuat *image* antagonisnya untuk dapat membangun kesan penyelewengan dalam film.

Pada persuasi melalui jalur sentral dimana dibutuhkan motivasi dan kemampuan/*ability* khalayak untuk memahami pesan dalam film, khalayak remaja menginginkan agar konflik penyelewengan dalam film dari awal hingga akhir dibuat lebih detail. Dengan adanya penggambaran adegan film secara mendetail, mereka akan lebih mampu memahami alur dan isi cerita serta indikasi tindak korupsi yang terjadi. Hal ini menandakan bahwa khalayak remaja merupakan jenis khalayak yang menginginkan penggambaran film secara jelas, terlihat hitam putih karakter tokoh yang ditampilkan, sehingga mereka tidak perlu menguras pikiran untuk menerka-nerka pesan apa yang sesungguhnya ingin disampaikan dalam film. Remaja juga menginginkan *ending* cerita dibuat lebih jelas, tidak menggantung, artinya ada penggambaran sanksi yang jelas untuk kepala sekolah yang melakukan penyelewengan dana BOS, untuk memberi efek

jera kepada para pelaku korupsi di masyarakat. Selain itu, dari segi emosional, khalayak remaja menyukai film yang menampilkan hal-hal yang dekat dengan keseharian mereka, bersifat menghibur, dan juga dapat membangkitkan sisi emosional mereka yang larut dalam penggambaran karakter tokoh atau adegan dalam film. Penggambaran kehidupan sekolah yang memprihatinkan dengan sarana dan prasarana yang sangat terbatas bagi para siswa di Film “Cerita Kami”, mampu membangkitkan empati khalayak remaja untuk prihatin terhadap situasi sekolah dan penyelewengan dana yang terjadi. Penggunaan persuasi dengan jalur periferal ini terkait dengan unsur *liking* (kesukaan), *authority* (kekuasaan/wewenang), *reciprocation* (timbal balik), *commitment and consistency* (komitmen dan konsistensi), *social proof* (bukti sosial), dan *scarcity* (kelangkaan/keterbatasan).

Pada film “Cerita Kami”, keenam unsur dalam jalur periferal ini saling melengkapi dan ditampilkan secara berkesinambungan dalam berbagai adegan dari awal hingga akhir film. Persuasi dari jalur periferal ini saling bersifat melengkapi dan mendukung persuasi yang diberikan melalui jalur sentral. Secara umum unsur-unsur persuasi yang ditampilkan dalam film dapat ditangkap khalayak secara baik sesuai dengan keinginan produsen film dan memiliki pengaruh untuk menyentuh aspek emosional khalayak remaja dalam membangun perasaan prihatin akan ketidakadilan dan kerugian yang dirasakan para siswa akibat penyelewengan dana BOS oleh kepala sekolah. Hal ini juga yang mendorong penonton remaja untuk mendukung sikap kritis para siswa yang berani menyuarakan aspirasi dan keluhannya kepada kepala sekolah.

Penyampaian pesan dalam sebuah film dapat ditujukan untuk menanamkan *beliefs* (kepercayaan), *attitude* (sikap), dan pemahaman akan pentingnya memunculkan *behavior* (perilaku) remaja dalam berpikir, bersikap dan berperilaku antikorupsi. Melalui adegan-adegan dalam film, remaja digiring

untuk memahami bahwa korupsi merupakan suatu hal yang merugikan kepentingan siswa (kepercayaan/*beliefs*), sehingga korupsi sudah seharusnya dibenci (sikap/*attitude*,) dan siswa didorong untuk memahami pentingnya memiliki keberanian untuk menyuarakan aspirasi atau keluhannya terkait berbagai penyelewengan yang ada di lingkungan sekitarnya tersebut (perilaku/*behavior*). Penelitian ini sendiri tidak mengukur perubahan sikap dan perilaku pada remaja yang terjadi setelah mereka menonton film antikorupsi, namun lebih kepada pemahaman khalayak akan nilai-nilai antikorupsi yang mereka dapatkan setelah menonton film bertema antikorupsi tersebut.

Strategi persuasi melalui jalur sentral yang diterapkan oleh pihak produsen film menyentuh aspek motivasi dan *ability* khalayak remaja melalui penggambaran cerita fiksi yang sederhana, alur cerita yang mudah dipahami dengan mengangkat kisah yang banyak diberitakan melalui media massa, serta dengan penggunaan gaya bahasa khas remaja yang membuat film semakin dekat dengan dunia remaja. Penokohan karakter secara jelas untuk perbedaan peran baik dan buruk juga meningkatkan kemampuan penonton remaja untuk dapat memahami makna film. Pada jalur sentral ini, penonton remaja memproses informasi yang disampaikan dalam film secara kritis dan mendalam sehingga mereka mampu memahami pesan sesungguhnya yang ingin disampaikan dalam film.

Selain dengan penggunaan jalur sentral, produsen film juga secara berkesinambungan menerapkan strategi persuasi yang diharapkan dapat menarik perhatian penonton remaja melalui berbagai unsur melalui jalur periferal/pinggir. Jalur ini berperan memberikan dukungan kepada persuasi yang diberikan melalui jalur sentral dalam menanamkan nilai dan membentuk sikap serta perilaku yang diinginkan oleh komunikator. Jalur periferal lebih mengutamakan ketertarikan penonton remaja kepada hal-hal yang dapat dimaknai

secara mudah dan cepat dalam film, serta menggugah sisi emosional mereka. Enam strategi persuasi dalam jalur periferal seperti yang disampaikan oleh Robert B. Cialdini yaitu unsur *reciprocation*, *commitment and consistency*, *social proof*, *liking*, *authority*, dan *scarcity*, dapat kita temukan dalam penggambaran berbagai adegan yang saling memberikan persuasi secara berkesinambungan dalam alur cerita film.

Unsur *reciprocation* (timbal balik) digambarkan melalui manfaat yang diperoleh khalayak setelah menonton film, yaitu berupa pengetahuan seputar nilai-nilai antikorupsi, sedangkan unsur *commitment and consistency* (komitmen dan konsistensi) digambarkan melalui berbagai adegan dalam film yang memperkuat keyakinan remaja bahwa korupsi merupakan hal yang merugikan seperti yang digambarkan selama ini oleh media massa. Oleh karenanya, konsistensi dari perasaan emosional akibat menyaksikan kerugian tersebut akan mempersuasi remaja untuk memandang korupsi sebagai suatu hal yang harus diberantas dari lingkungan mereka.

Selain itu, remaja juga ditunjukkan suatu bukti sosial (*social proof*) mengenai tindakan para siswa yang menyampaikan aspirasi dan kritiknya kepada terhadap tindakan korupsi di lingkungannya. Hal ini berhasil mempersuasi para penonton remaja untuk berpendapat bahwa korupsi di sekolah merupakan suatu hal yang sangat merugikan siswa dan lingkungan sekolah lainnya, dan oleh karenanya sebagai remaja harus aktif menyampaikan aspirasi dan kritiknya jika terjadi penyelewengan di lingkungannya.

Unsur *liking* (kesukaan) dihadirkan melalui unsur *fun* berupa musik yang dekat dengan keseharian remaja serta penampilan artis ternama yang sudah banyak dikenal masyarakat. Selain unsur *liking*, persuasi pesan dalam film juga dihadirkan melalui unsur *authority* (otoritas) yang menampilkan penggambaran peran seorang pemegang kekuasaan atau kehadiran lembaga tertentu

yang memiliki otoritas untuk di bidang pemberantasan dan perbaikan keadaan akibat korupsi yang terjadi.

Unsur persuasi yang terakhir yaitu faktor *scarcity* (kelangkaan) digambarkan dengan mengusung informasi bahwa film antikorupsi yang bertema spesifik dan mengangkat kondisi nyata yang terjadi di lingkungan pendidikan merupakan hal yang patut ditonton oleh remaja dalam rangka mensosialisasikan nilai-nilai antikorupsi di dunia pendidikan.

Selain itu, dari pandangan siswa terhadap penyampaian nilai-nilai antikorupsi dalam film “Cerita Kami” juga memberikan pemahaman mengenai cara penyampaian aspirasi di khalayak remaja. Penyampaian aspirasi siswa terhadap tindakan korupsi di lingkungannya melalui cara yang menyerang/frontal seperti kritik terbuka, mendapatkan dukungan dari banyak khalayak remaja di tingkat mahasiswa/remaja akhir. Di tingkat ini mereka sudah terbiasa dengan cara penyampaian aspirasi yang lebih nyata, misalnya dengan cara berdemonstrasi, walaupun mereka juga tidak mengenyampingkan cara-cara diskusi bila kondisi memungkinkan.

Untuk tingkatan khalayak remaja di tingkat yang lebih bawah/lebih muda, mereka secara mayoritas lebih memilih cara-cara berdialog dengan guru dan kepala sekolah, dikarenakan mereka merasa lebih takut akan sanksi yang ada di sekolah bila menggunakan cara yang keras dalam mengutarakan aspirasinya. Namun, semua remaja bersepakat bahwa perilaku penyelewengan di lingkungan harus diberantas, dan remaja harus berani untuk bersikap kritis menyampaikan keluhannya atas tindak penyelewengan/korupsi tersebut.

Dalam penelitian ini juga didapatkan temuan lain bahwa selain pesan antikorupsi, sebenarnya film “Cerita Kami” juga memuat pesan untuk menyampaikan pentingnya pengelolaan keuangan negara secara baik yang dikaitkan dengan kinerja institusi BPK sebagai supremasi audit di Indonesia. Terkait pesan mengenai kinerja BPK sebagai institusi yang

melakukan pemeriksaan laporan keuangan negara dan menemukan indikasi-indikasi korupsi di lembaga pemerintahan, pesan ini belum dapat dipahami remaja secara baik. Hal ini dikarenakan penggambaran peran institusi BPK yang masih tersirat dalam film tersebut. Khalayak remaja hanya memahami bahwa film "Cerita Kami" diinspirasi dari Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK, tanpa memahami peran BPK secara jelas dalam film tersebut. Remaja menyarankan peran BPK dapat digambarkan lebih jelas dan tidak implisit dalam film, seperti penggambaran peran pegawai Dinas Pendidikan dalam film tersebut. Selain itu, terkait dengan adanya pesan tambahan yang menyertai sebuah film edukasi, yang dimaksudkan untuk mengusung perbaikan citra dari suatu organisasi atau lembaga pemerintahan tertentu, remaja berpendapat jika hal tersebut hendaknya dihindari. Pesan tambahan yang bersifat pencitraan birokratis dianggap menggurui dan tidak dekat dengan keseharian remaja. Pembuatan film edukasi hendaknya hanya difokuskan untuk penyampaian nilai-nilai sosial yang bermanfaat bagi kepentingan masyarakat umum, tanpa disisipi pesan *sponsor* dari lembaga tertentu.

Untuk penyebaran/sosialisasi film bertema antikorupsi di kalangan khalayak remaja, remaja menyarankan beberapa cara sebagai berikut:

1. Mensosialisasikan film melalui promosi lewat media sosial seperti *facebook* dan *twitter*, agar dapat disebarluaskan kepada masyarakat sosial. Saat ini remaja Indonesia sangat aktif dalam mengakses informasi melalui media sosial. Setiap hari mereka selalu mengakses berita di *website* atau *social media*, mencari hal apa yang sedang menjadi *trending topic* di saat ini, sehingga sosialisasi aktif melalui media sosial merupakan strategi sosialisasi yang baik untuk menyebarluaskan film antikorupsi ini;
2. Melaksanakan pemutaran film tersebut di sekolah-sekolah melalui acara nonton bareng siswa dan pihak sekolah (guru dan kepala sekolah) atau bersama keluarga siswa. Acara nonton bareng (nobar) tersebut dapat dikemas secara menarik dengan *door prize* serta adanya pelaksanaan diskusi mengenai isi film yang ditonton. Adanya pendampingan dari guru juga diperlukan untuk memberikan penjelasan tentang isi film tersebut sehingga khalayak remaja mendapatkan pesan yang utuh dan benar. Pendampingan ini juga dapat dilakukan bila BPK ingin mensosialisasikan peran dan fungsi BPK yang dikaitkan dengan cerita dalam film yang masih bersifat tersirat, yaitu terkait kinerja BPK dalam memeriksa pengelolaan keuangan negara dan menemukan indikasi-indikasi korupsi yang terjadi di institusi pemerintahan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa untuk penyampaian pesan terkait nilai-nilai antikorupsi terhadap remaja, semua jalur persuasi yang dijalankan oleh pihak produsen film secara jelas dan berkesinambungan, baik melalui sentral ataupun periferal, secara umum dapat diterima secara baik oleh khalayak remaja. Persuasi melalui jalur sentral dengan unsur motivasi (*motivation*) dan kemampuan (*ability*) serta jalur periferal dengan keenam unsurnya, yaitu *liking* (kesukaan), *authority* (kekuasaan/wewenang), *reciprocation* (timbal balik), *commitment and consistency* (komitmen dan konsistensi), *social proof* (bukti sosial), dan *scarcity* (kelangkaan/keterbatasan), bersifat saling melengkapi, mendukung dan ditampilkan secara berkesinambungan dalam berbagai adegan dari awal hingga akhir film.

Persuasi melalui jalur periferal mendukung persuasi yang diberikan melalui jalur sentral, dengan tujuan menanamkan nilai dalam usaha

mendorong terjadinya perubahan sikap dan perilaku khalayak. Penelitian ini sendiri tidak mengukur perubahan sikap dan perilaku pada remaja yang terjadi setelah mereka menonton film antikorupsi, namun lebih kepada pemahaman khalayak akan nilai-nilai antikorupsi yang mereka dapatkan setelah menonton film bertema antikorupsi tersebut.

Penelitian ini berfokus pada pemahaman penonton remaja mengenai nilai-nilai antikorupsi yang disampaikan dalam film. Hal inilah yang akhirnya membuat penonton remaja memahami pentingnya untuk menerapkan nilai-nilai antikorupsi dalam dunia pendidikan khususnya, dan lingkungan masyarakat yang lebih luas.

Pada temuan lain dari penelitian, pesan mengenai peran suatu lembaga negara dalam film yang sengaja disampaikan secara tersirat/implisit pada film, memiliki hasil yang berlawanan dari pesan antikorupsi, dimana pesan belum dapat dipahami khalayak remaja. Hal ini dikarenakan karena strategi persuasi pesan tidak melibatkan keseluruhan unsur persuasi pada jalur sentral dan perifer. Pesan yang bersifat tersirat atau tidak jelas, tidak dapat dipahami secara baik oleh khalayak sesuai maksud pembuat film. Khalayak remaja sendiri melihat film yang dikaitkan dengan citra lembaga negara tertentu sarat akan pesan birokrasi, penuh kerumitan dan bersifat menggurui, dimana hal tersebut jauh dari keseharian remaja yang mengutamakan kepraktisan dalam segala hal. Hal ini menyebabkan remaja kurang termotivasi dan tidak mampu untuk memahami pesan tersirat akan peran lembaga tertentu yang diselipkan dalam film.

Dalam sosialisasi film edukasi terhadap remaja, media yang dianggap efektif untuk dapat menjangkau khalayak remaja adalah melalui sosialisasi aktif melalui media sosial. Perkembangan teknologi dan gaya hidup remaja di berbagai daerah di Indonesia yang sedang akrab dengan pergaulan melalui media sosial dapat digunakan sebagai strategi

sosialisasi yang cepat dan juga ekonomis untuk menyebarluaskan film antikorupsi ini. Upaya sosialisasi berbasis media sosial juga dapat disandingkan dengan upaya sosialisasi secara langsung melalui pelaksanaan acara nonton bersama para siswa dan diskusi dengan pendampingan dari pihak sekolah atau keluarga. Adanya diskusi dan pendampingan dari guru diperlukan untuk memberikan penjelasan tentang isi film, sehingga khalayak remaja secara aktif dapat menyampaikan pendapatnya serta mendapatkan pesan yang utuh dan benar.

Terkait dengan film edukasi BPK, sosialisasi film dengan metode pendampingan kepada khalayak remaja melalui kegiatan nonton bersama dapat dilakukan sekaligus untuk menyebarkan nilai-nilai pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan hukum dan peraturan yang berlaku di Indonesia, terkait dengan peran dan kinerja BPK selama ini. Hal ini merupakan salah satu bentuk partisipasi aktif BPK dalam mendukung pelaksanaan Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi serta mendukung terwujudnya *good governance* melalui penggunaan media informasi dan hiburan.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (2013). *Cerita kami, Kertas si Omas, Uang rujak emak*. [DVD]. Jakarta: BPK RI-USAID-PUPUK Production.
- Cialdini, R. B. (1993). *The psychology influence of persuasion*. London: Harper Business.
- Dainton, M., & Zelle, E. D. (2014). *Applying communication theory for professional life: A practical introduction* (3rd ed.). Los Angeles, CA: SAGE Publications.

Divisi Monitoring Pelayanan Publik-Indonesia Corruption Watch (2013). *Satu dasawarsa pemberantasan korupsi pendidikan 2003-2013*. Diakses pada 7 Oktober 2014 dari <http://www.antikorupsi.info/sites/antikorupsi.org/files/doc/Publikasi/Satu%20Dasawarsa%20Pemberantasan%20Korupsi%20Pendidikan%2C%202003-2013%20per%2028%20agustus%202013>.

Ghasella, S. (2014). *Sebelum pagi terulang kembali: Film antikorupsi sebagai drama keluarga yang memikat*. Diakses pada 14 Mei 2014 dari <http://hot.detik.com/movie/read/2014/05/14/101659/2582072/218/sebelum-pagi-terulang-kembali-film-antikorupsi-sebagai-drama-keluarga-yang-memikat>

O'Keefe, D. J. (1990). *Persuasion: theory and research* (3rd ed.). Los Angeles, CA: Sage Publications.

Petty, R. E., & Cacioppo, J. T. (1996). *Attitudes and persuasion: Classic and contemporary approaches*. Colorado: Westview Press.

Simons, H. W. (1986). *Persuasion: Understanding, practice, and analysis*. New York: McGraw-Hill. (Original work published 1976).

JURNAL TATA KELOLA & AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA

Indeks Penulis

Vol. 1 No. 1, Juli 2015: 1-125

- Afriyanti, D., Sabanu, & H.G, Noor, F. (2015). Penilaian Indeks Akuntabilitas Instansi Pemerintah. 1(1): 19-40.
- Akbar, B. & Djazuli, A. (2015). Audit Keuangan dan Kesejahteraan Rakyat Studi Pada Kabupaten Badung, Tabanan dan Kota Denpasar Tahun 2013. 1 (1): 1-18.
- Andrianto, N. (2015). Pengembangan Kapasitas Pemeriksaan Kinerja Di BPK Dan ANAO, Sebuah Kajian Perbandingan. 1 (1): 41-63.
- Kariningsih, C.H., Asfaroyani, N., Tutiana, L.D. (2015). Kesimpulan Dalam Pemeriksaan Kepatuhan yang Berdiri Sendiri. 1 (1): 81-92
- Kurniawati, C.K. (2015). Kajian Permasalahan Kebijakan Penetapan Status Bencana, Kelembagaan BPBD, Dan Pengelolaan Bantuan Pasca Terbitnya UU Nomor 24 Tahun 2007. 1 (1): 93-104.
- Muliawan, A.D. (2015). A review On The Use Of Regression Analysis In Studies Of Audit Quality. 1 (1): 105-125.
- Sendjaja, D.W., Rismanto, G.Y., & Andrianto, N. (2015). Analisis Kebijakan Publik Dalam Pemeriksaan Kinerja. 1 (1): 65-79.

Indeks Penulis

Vol. 1 No. 2, Desember 2015: 128-205

- Mangkunegara, I. (2015). Pengaruh Karakteristik Keuangan dan Hasil Pemeriksaan Pada Kesejahteraan Masyarakat Studi di Provinsi Sumatera Utara. 1 (2): 141-155.
- Roziqin. (2015). Pengelolaan Sektor Minyak Bumi di Indonesia Pasca Reformasi: Analisis Konsep Negara Kesejahteraan. 1 (2):128-140.
- Syukur, Y.S. (2015). Developing Ethical Behaviours at BPK Through Human Resource Management Practices. 1 (2): 157-172.
- Suartama, I. K., Nurdin, S., & Susilo, F. S. (2015). Enhancing BPK RI's Audit Design For People's Welfare: A Practical Approach. 1 (2): 173-190.
- Sulistyorini, N.L.M.D. (2015). Strategi Persuasi Nilai-Nilai Antikorupsi Terhadap Remaja Dalam Film Berjudul "Cerita Kami". 1 (2): 191-205

JURNAL TATA KELOLA & AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA

Vol. 1. No. 1, 2015

Indeks Subjek

- | | |
|---|---|
| Akuntabilitas/Accountability 95 | Kualitas audit/Audit Quality 107 |
| Bantuan bencana/Disaster related aid 95 | Analisa regresi/Regression analysis 107 |
| Kebijakan/Policy 95 | Pemeriksaan kinerja |
| Penanggulangan bencana/Disaster management 95 | Sektor publik/performance audit 43 |
| Status bencana/Disaster status 95 | Pengembangan kapasitas/Public sector 43 |
| Transparansi/Transparency 95 | BPK/BPK 43 |
| Kebijakan/Policy 67 | ANAO / The ANAO 43 |
| Pemeriksaan kinerja/Performance audit 67 | Pemeriksaan kepatuhan/Compliance audit 83 |
| <i>Ex-ante</i> 67 | Kesimpulan/Conclusion 83 |
| <i>Ex-post</i> 67 | ISSAI 4100 83 |
| Kemakmuran rakyat/People's prosperity | Penilaian indeks akuntabilitas/Accountability index |
| Kesejahteraan rakyat/People's welfare 1 | Assessment 21 |
| Audit keuangan/Financial audit 1 | Akuntabilitas pemerintah/Government |
| Metodologi deskriptif/Descriptive methodology 1 | Accountability 21 |

Vol. 1. No. 2, 2015

Indeks Subjek

- | | |
|--|---|
| Antikorupsi/Anticorruption 191 | Kode etik/Code of ethic 157 |
| <i>Elaboration Likelihood Model</i> 191 | Perilaku etis/Ethical behaviours 157 |
| Film edukasi/Education film 191 | Manajemen SDM/HR management 157 |
| Persuasi/Persuasion 191 | Audit etika/Ethical audit 157 |
| Remaja/Adolescent 191 | Survey iklim etika/Ethical climate survey 157 |
| Hasil pemeriksaan/Audit findings 141 | Negara kesejahteraan/welfare state 128 |
| Kesejahteraan masyarakat/Public welfare 141 | Liberal/Liberalism 128 |
| Pengukuran kinerja/Performance measurement 141 | Minyak bumi/Oil 128 |
| Pemerintah daerah/Local government 141 | Ketahanan energi/Sustainable energy 128 |
| Kesejahteraan/Welfare 173 | Pasal 33 UUD 1945/Article 33 of the 1945 constitution 128 |
| Desain audit/Audit design 173 | |
| Perencanaan/Planning 173 | |
| RPJMN 173 | |

PETUNJUK BAGI PENULIS

Ketentuan Umum

Jurnal ini hanya menerima artikel/naskah ilmiah yang masuk dalam lingkup jurnal, yaitu: Akuntansi, *auditing* (pemeriksaan), tata kelola dan akuntabilitas keuangan negara, kebijakan dan administrasi publik terkait keuangan negara, dan hukum keuangan negara. Artikel/naskah ilmiah belum pernah dipublikasikan sebelumnya oleh institusi tertentu, Jurnal menerima tulisan yang berupa hasil hasil penelitian lapangan maupun non penelitian (artikel revidu). Artikel yang ditulis dalam bahasa inggris dapat diterima.

Pengumpulan Artikel/Naskah

1. Naskah harus diketik di atas kertas ukuran A4 dengan huruf ukuran 11 point, jenis huruf Georgia, spasi *exactly* 15 pt, *before* 8, *after* 8, batas atas dan kanan masing-masing 2 cm, sedangkan batas kiri dan bawah masing-masing 2,5 cm, dan tidak lebih dari 20 halaman. Penyebutan istilah di luar bahasa Indonesia atau Inggris ditulis dengan huruf cetak miring (*italic*). Dua salinan dan *disk* yang berisi file dibuat menggunakan MS Word harus diserahkan oleh penulis ke: Kantor Redaksi, Direktorat Litbang Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Jalan Gatot Subroto Kav.31, Jakarta Pusat 10210, Indonesia, E-mail: jurnal@bpk.go.id.
2. Sebagai pra-syarat dalam mengirimkan artikel untuk dapat diterbitkan pada Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara, penulis diwajibkan mengirimkan (calon) artikel jurnal yang dilengkapi dengan:
 - a. Surat Pernyataan Orisinalitas

Karya bermaterai Rp 6.000.,

- b. Lembar Identitas Artikel Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara
- c. *Curriculum Vitae*

Format dapat diunduh di jurnal.bpk.go.id

Persiapan Artikel/Naskah, terdiri dari:

1. Sistematika Artikel/Naskah Penelitian
 - a. Judul Artikel
 - Judul mencerminkan inti tulisan, diketik dengan huruf *UPPERCASE* cetak tebal (*bold*), tidak lebih 15 kata, diletakkan di tengah-tengah (*centered*) dengan menggunakan font Calibri ukuran 18, spasi *exactly* 16pt, *before* 0 dan *after* 0 pt.
 - Apabila judul ditulis dalam Bahasa Indonesia, maka di bawahnya ditulis ulang dalam Bahasa Inggris dan sebaliknya. Diketik dengan huruf *UPPERCASE* cetak tebal (*bold*), tidak melebihi 15 kata, diletakkan ditengah-tengah (*centered*) menggunakan font Calibri 16, spasi *exactly* 16, *before* 0 dan *after* 0 pt.
 - Apabila naskah menggunakan Bahasa Indonesia, maka judul dalam Bahasa Inggris ditulis dengan huruf cetak miring (*italic*), sedangkan judul dalam Bahasa Indonesia ditulis tidak dengan huruf cetak miring dan sebaliknya. Pengecualian untuk penulisan nama latin menggunakan *sentence case*.

b. Nama dan Alamat Penulis

- Nama penulis diketik di bawah judul, ditulis lengkap tanpa menyebutkan gelar, diletakkan di tengah-tengah (*centered*), menggunakan font Calibri 11.
- Alamat penulis (nama dan alamat instansi tempat bekerja) ditulis lengkap di bawah nama penulis.
- Alamat email ditulis di bawah alamat penulis.
- Jika alamat lebih dari satu, maka harus diberi tanda asterik (*) dan diikuti alamat sekarang.
- Jika penulis terdiri lebih dari satu orang, maka harus ditambahkan kata penghubung 'dan' (bukan lambang '&').
- Alamat penulis dan email menggunakan font Calibri 10, spasi *exactly* 15 pt, *before* 0 dan *after* 0 pt.

c. Abstract/Abstrak

- Abstrak ditulis dalam satu paragraf, ditulis dalam dua bahasa (Indonesia dan Inggris), menggunakan font Georgia 10, spasi 1.
- Abstrak dalam bahasa Indonesia paling banyak 250 kata, sedangkan *abstract* dalam bahasa Inggris paling banyak 200 kata.
- Penempatan abstrak disesuaikan dengan bahasa yang digunakan dalam KTI. Apabila KTI menggunakan bahasa Indonesia, maka *abstract* didahulukan dalam bahasa Inggris ditulis dengan huruf cetak miring (*italic*), sedangkan abstrak dalam bahasa Indonesia ditulis tidak dengan huruf cetak miring, dan sebaliknya.
- Kata abstrak (*abstract*) ditulis dengan huruf capital cetak tebal (*bold*).

d. *Keywords* (kata kunci)

- Abstrak dalam bahasa Indonesia diikuti kata kunci dalam bahasa Indonesia, sedangkan *abstract* dalam bahasa Inggris diikuti *keywords* dalam bahasa Inggris. Pengecualian bagi istilah di luar bahasa Indonesia atau Inggris.
- Kata kunci terdiri dari tiga sampai enam kata.
- Hanya istilah standar, nomenklatur ilmiah dan singkatan yang diterima, yang harus digunakan.

e. Pendahuluan

Pendahuluan menjelaskan latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan pentingnya penelitian, teori dan hipotesis (opsional), serta perspektif penulis. Disarankan untuk menghindari penjelasan detail mengenai landasan teori, pernyataan masalah, tujuan penelitian, dan sejenisnya seperti yang diterbitkan pada karya tulis dalam bentuk buku/skripsi/tesis.

f. Metode Kajian/Penelitian

Metodologi menguraikan metode seleksi dan pengumpulan data, pengukuran dan definisi operasional variabel, dan metode analisis data. Metodologi juga berisi rincian yang cukup untuk memungkinkan penulis lain untuk menilai pekerjaan dan menduplikasi prosedur. Secara umum metodologi mencakup kerangka pemikiran/teori, metode pengumpulan data, metode analisis data, lokasi dan waktu penelitian.

g. Hasil dan Pembahasan

Menjelaskan hasil analisis data kajian/penelitian berupa tabel, gambar,

atau deskripsi hasil untuk penelitian deskriptif. Pembahasan berupa makna dari tabel, gambar, atau deskripsi hasil yang ditampilkan. Tidak mengulang angka-angka dalam tabel/gambar, melainkan interpretasi atau makna dari angka-angka dalam tabel/gambar atau deskripsi hasil. Di dalam hasil dan pembahasan juga dapat disebutkan keterbatasan penelitian dan implikasi penelitian.

h. Kesimpulan

Memuat simpulan hasil penelitian/kajian, temuan penelitian yang berupa jawaban atas pertanyaan penelitian, atau berupa intisari hasil pembahasan. Simpulan disampaikan dalam bentuk paragraf dan harus berkaitan dengan judul, tujuan, dan pembahasan hasil.

i. Daftar Pustaka

Memuat sumber-sumber pustaka atau referensi yang dikutip di dalam penulisan artikel. Hanya sumber yang diacu yang dimuat dalam daftar referensi ini. Untuk keseragaman penulisan, Daftar Pustaka ditulis sesuai dengan format *American Psychological Association* (APA)

j. Lampiran/Ucapan Terima Kasih

Ucapan Terima Kasih dan Lampiran dapat dimasukkan jika perlu.

2. Sistematika Artikel Reviu (non penelitian lapangan) terdiri dari Judul Artikel, Nama dan alamat Penulis, Abstrak, *Keywords*, Pendahuluan, Pembahasan, Kesimpulan dan Saran, Daftar Pustaka, Lampiran. Ucapan Terimakasih

3. Cara penulisan bab (*heading*)

a. *Heading level 1*, ditulis dengan format;

UPPERCASE, rata kiri, *bold*, Calibri 18, spasi *Exactly* 15pt, *before* 8pt, *after* 8pt.

b. *Heading level 2*, ditulis dengan format; *Capitalize Each Word*, rata kiri, *bold*, Georgia 11, spasi *Exactly* 15pt, *before* 8pt, *after* 8pt.

c. *Heading level 3*, ditulis dengan format; Sentence case, rata kiri, *bold, italic*, Georgia 11, spasi *Exactly* 15pt, *before* 8pt, *after* 8pt.

d. *Heading level 4*, tidak direkomendasikan.

4. Cara penyajian tabel

a. Judul tabel ditampilkan di bagian atas tabel, rata kiri halaman, menggunakan *font* Calibri 10-11, spasi *exactly* 15.

b. Tulisan 'Tabel' dan 'Nomor' ditulis cetak tebal (*bold*), sedangkan judul tabel ditulis normal.

c. Gunakan angka Arab (1,2,3, dst.) untuk penomoran judul tabel.

d. Tabel ditampilkan rata kiri halaman.

e. Jenis dan ukuran *font* untuk isi tabel menggunakan Calibri ukuran 9-10 dengan spasi *exactly* 12 *before* 0 pt dan *after* 0 pt

f. Pencantuman sumber atau keterangan diletakkan di bawah tabel, rata kiri, *italic*, menggunakan *font* Calibri 9.

5. Cara penyajian gambar

a. Gambar dapat dalam bentuk grafik, matriks, foto, diagram, dan sejenisnya ditampilkan di tengah halaman (*centered*).

b. Judul gambar ditulis di bawah gambar, menggunakan *font* Calibri 10-11, spasi *exactly* 15., ditempatkan rata kiri gambar.

c. Tulisan 'Gambar' dan 'Nomor' ditulis cetak tebal (*bold*), sedangkan isi keterangan ditulis normal.

- d. Gunakan angka Arab (1,2,3, dst.) untuk penomoran gambar.
 - e. Pencantuman sumber atau keterangan diletakkan di bawah judul gambar, rata kiri, *italic*, menggunakan font Calibri 9.
 - f. Gambar dalam format file .jpg atau .tif warna hitam putih, kecuali jika warna menentukan arti dengan resolusi paling sedikit 300 dpi.
6. Referensi atas penelitian sebelumnya harus dibuat di dalam teks dengan sistem nama-tahun atas salah satu dari dua bentuk, Andrianto (2007) atau (Andrianto 2007). Jika referensi lebih dari satu maka harus disebutkan bersama dengan susunan sesuai dengan urutan tanggal; misalnya, (Mardisar dan Sari 2007; Solomon 2010; Muljono 2012). Jika terdapat lebih dari dua penulis, maka nama penulis harus diikuti dengan “dkk.” Referensi yang tidak dipublikasikan harus dibatasi. Referensi harus tercantum dalam urutan abjad. Setiap referensi yang terdapat dalam daftar pustaka harus dikutip dalam teks, dan setiap kutipan harus terdaftar di bagian daftar pustaka. Berikut ini adalah beberapa contoh format daftar pustaka berdasarkan APA:

Jurnal

Gumanti, T.A. (2001). Earnings management dalam penawaran saham perdana di Bursa Efek Jakarta. *Jurnal Riset Akuntansi Indonesia*, 4 (2), 165-183.

Buku

Cooper, D.R., & Schindler, P. S. (2001). *Business research method*. New York: Mc Graw Hill.

Booth, W. C. dkk. (1995). *The craft of research*. Chicago: University of Chicago Press.

Artikel/bab buku

Haybron, D. M. (2008). Philosophy and the science of subjective well-being. Dalam M. Eid & R. J. Larsen (Eds.), *The science of subjective well-being* (pp. 17-43). New York, NY: Guilford Press.

eBook

Millbower, L. (2003). *Show biz training: Fun and effective business training techniques from the worlds of stage, screen, and song*. New York: AMACOM. Diakses dari <http://www.amacombooks.org/>.

Website - profesional atau personal

The World Famous Hot Dog Site. (1999, July 7). Diakses 5 Januari, 2008, dari <http://www.xroads.com/~tcs/hotdog/hotdog.html>.

Website – publikasi pemerintah

U.S. Department of Justice. (2006, September 10). Trends in violent victimization by age, 1973-2005. Diakses dari <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/glance/vage.htm>.

7. Dewan Redaksi dan Redaksi Pelaksana berhak mengubah, memperbaiki artikel sepanjang tidak mengubah substansial tulisan. Bagi tulisan yang tidak diterbitkan akan dikembalikan kepada penulis.
-

ii Kata Pengantar

128-140

**PENGELOLAAN SEKTOR MINYAK BUMI DI INDONESIA
PASCA REFORMASI: ANALISIS KONSEP NEGARA
KESEJAHTERAAN**

Roziqin

141-155

**PENGARUH KARAKTERISTIK KEUANGAN DAN HASIL
PEMERIKSAAN PADA KESEJAHTERAAN MASYARAKAT
DI PROVINSI SUMATERA UTARA**

Irfan Mangkunegara

157-172

**DEVELOPING ETHICAL BEHAVIOURS AT BPK THROUGH
HUMAN RESOURCE MANAGEMENT PRACTICES**

Yusuf Setiawan Syukur

173-190

**ENHANCING BPK RI'S AUDIT DESIGN FOR
PEOPLE'S WELFARE: A PRACTICAL APPROACH**

I Kadek Suartama, Syamsul Nurdin, dan Fakhridho SBP Susilo

191-205

**STRATEGI PERSUASI NILAI-NILAI ANTIKORUPSI
TERHADAP REMAJA DALAM FILM "CERITA KAMI"**

Ni Luh Made Dwiningsih Sulistyorini

