ISSN 2460-3937

JURNAL

TATA KELOLA & AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA

Volume 2, Nomor 1, Juni 2016

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

ii **Kata Pengantar**

1 - 25 **ANALISIS DETERMINAN KEMISKINAN DI SULAWESI SELATAN**
Achmat Subekan dan Azwar

27 - 48 **EFEKTIVITAS PENGENDALIAN INTERNAL, AUDIT INTERNAL, KARAKTERISTIK INSTANSI, DAN KASUS KORUPSI (STUDI EMPIRIS DI KEMENTERIAN/LEMBAGA)**
Nurhasanah

49 - 69 **PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI PAPUA DAN BONUS DEMOGRAFI 2020**
Kristian Hariyono Putro

71 - 88 **ANALISIS ATAS PENGAKUAN PENDAPATAN PAJAK DAN MIGAS SAAT PERMULAAN IMPLEMENTASI BASIS AKRUAL PADA AKUNTANSI PEMERINTAHAN PUSAT**
Wirawan Purwa Yuwana, Ali Djamhuri, dan Wuryan Andayani

89 - 109 **PENGELOLAAN MUSEUM PEMERINTAH DENGAN MODEL BADAN LAYANAN UMUM (SUATU TINJAUAN)**
Dwi Agus Ujianto dan Fitri Isharyanto

9 772460 393008

JURNAL TATA KELOLA & AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA

Volume 2, No. 1, Juni 2016

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. 3296/3311
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
Gunarwanto, S.E., M.M., Ak., CA.

Dewan Redaksi
Bernardus Dwita Pradana, S.E., Me-Comm., CKM.
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.
Dr. Agung Dodit Muliawan, S.E., M.Inf Sys., Ak., CISA., CA.
Agus Bambang Irawan, S.E., MBA., PhD., Ak., CMA., CKM., CA.

Redaksi Pelaksana
Hasan Junaidi
Aurora Magdalena
Nalini Asfaroyani
Ratna Perwitasari
Nico Andrianto

Desain Grafis/Layout
Danang Susanto

Pengelola Website
I Putu Cherry Fantastika

Produksi/Pemasaran
Utari Hasanah

Sekretariat
Geger Adelia
Andre Revalino Agesta
Mega Silvia

9 772460 393008

JURNAL TATA KELOLA & AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA
Volume 2, Nomor 1, Juni 2016
ISSN (cetak): 2460-3937

DAFTAR ISI

Kata Pengantar ii

1-25	**ANALISIS DETERMINAN KEMISKINAN DI SULAWESI SELATAN** Azwar dan Achmat Subekan
27-48	**EFEKTIVITAS PENGENDALIAN INTERNAL, AUDIT INTERNAL, KARAKTERISTIK INSTANSI, DAN KASUS KORUPSI (STUDI EMPIRIS DI KEMENTERIAN/LEMBAGA)** Nurhasanah
49-69	**PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI PAPUA DAN BONUS DEMOGRAFI 2020** Kristian Hariyono Putro
71-88	**ANALISIS ATAS PENGAKUAN PENDAPATAN PAJAK DAN MIGAS SAAT PERMULAAN IMPLEMENTASI BASIS AKRUAL PADA AKUNTANSI PEMERINTAH PUSAT** Wirawan Purwa Yuwana, Ali Djamhuri, dan Wuryan Andayani
89-109	**PENGELOLAAN MUSEUM PEMERINTAH DENGAN MODEL BADAN LAYANAN UMUM (SUATU TINJAUAN)** Dwi Agus Ujianto dan Fitri Isharyanto

Kata Pengantar

Perencanaan pembangunan daerah tidak bisa terlepas dari perencanaan pembangunan nasional. Salah satu isu sentral perencanaan pembangunan di Indonesia selama ini adalah lemahnya koordinasi dan sinergi perencanaan pembangunan baik di tingkat nasional maupun daerah. Hal ini memiliki konsekuensi bahwa pemerintah pusat dan daerah perlu meningkatkan koordinasi dan sinergi, sehingga perencanaan pembangunan dapat efektif mendukung pembangunan nasional yang terpadu dan komprehensif dalam mencapai tujuan bernegara.

Jurnal edisi Juni 2016 memuat lima artikel dimana salah satu dari lima artikel pada edisi Juni 2016 ini membahas perencanaan pembangunan dengan fokus pada perencanaan pembangunan di daerah. Empat artikel lainnya berkaitan secara tidak langsung dengan perbaikan tata kelola suatu lembaga terhadap perencanaan pembangunan.

Artikel "Perencanaan Pembangunan di Papua dan Bonus Demografi 2020" membahas tentang pentingnya Papua dalam perencanaan pembangunan demografi Indonesia. Hal tersebut bukan hanya karena berpengaruh terhadap kinerja pemerintah Indonesia secara keseluruhan namun juga instabilitas keamanan terkait separatisme yang masih menjadi isu penting disana. Adanya pembahasan perencanaan pembangunan dengan mengambil sisi demografi sebagai salah satu variabel utama diharapkan dapat menambah bahan rujukan bagi para pemangku kepentingan sehingga kebijakan dan program yang direncanakan benar-benar komprehensif.

Artikel "Analisis Determinan Kemiskinan di Sulawesi Selatan" mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan periode 2010 sampai 2014. Artikel "Efektivitas Pengendalian Internal, Audit Internal, Karakteristik Instansi dan Kasus Korupsi (Studi Empiris di Kementerian/Lembaga)" meneliti pengaruh antara efektivitas pengendalian internal, peran audit internal, tingkat kewenangan audit internal, ukuran audit internal, ukuran dan kompleksitas instansi terhadap korupsi di kementerian/lembaga di Indonesia.

Artikel "Analisis atas Pengakuan Pendapatan Pajak dan Migas Saat Permulaan Implementasi Basis Akrual pada Akuntansi Pemerintah Pusat" mengajak pembaca untuk memahami dan memaknai pengakuan pendapatan pada awal implementasi basis akrual. Artikel "Pengelolaan Museum Pemerintah dengan Model Badan Layanan Umum (Suatu Tinjauan)" memberikan gambaran tentang pengelolaan museum pemerintah dengan model pengelolaan Badan Layanan Umum (BLU) yang akan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara efektif, efisien, produktif, dan akuntabel.

Atas nama redaksi, kami mengucapkan terima kasih atas sumbangan dan pemikiran para kontributor melalui artikel-artikel yang telah dikirim. Selanjutnya, kami juga mengucapkan terima kasih kepada mitra bestari dan berbagai pihak yang secara langsung maupun tidak langsung membantu penerbitan jurnal ini. Kami menantikan karya tulis dari para pembaca jurnal serta pemerhati keuangan negara untuk menyalurkan ide, gagasan dan pemikirannya terkait tata kelola & akuntabilitas keuangan negara.

Sebagai penutup, semoga artikel-artikel yang kami sajikan pada edisi Juni 2016 ini dapat menambah wawasan pembaca mengenai perencanaan pembangunan nasional untuk mencapai tujuan bernegara.

Pemimpin Redaksi

Gunarwanto, S.E., M.M., Ak., CA.

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
Dr. Dian Puji Simatupang, S.H., M.H.	Fakultas Hukum Universitas Indonesia	diansimatupang21@gmail.com

ANALISIS DETERMINAN KEMISKINAN DI SULAWESI SELATAN

Azwar dan Subekan, A.

Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara, 2(1) 2016: 1 - 25

Kata Kunci:
kemiskinan, Sulawesi Selatan, data panel

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui determinan atau faktor-faktor yang mempengaruhi kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan periode tahun 2010 sampai 2014. Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder dari publikasi data statistik Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sulawesi Selatan dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Data-data tersebut ditabulasikan ke dalam struktur data panel yaitu gabungan antara data yang berbentuk *time series* dan *cross section* dalam bentuk tahunan. Dengan teknik *purposive sampling*, penelitian ini menggunakan data 24 kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan untuk kemudian dianalisis dengan metode teknik Analisis Regresi Data Panel dengan pendekatan *Random Effect*. Hasil empiris membuktikan bahwa seluruh variabel determinan yang terdiri dari pertumbuhan ekonomi regional, jumlah pengangguran, indeks kesehatan, angka partisipasi sekolah dan belanja daerah secara simultan berpengaruh signifikan terhadap jumlah kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan. Sementara secara parsial, variabel pertumbuhan ekonomi regional berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap kemiskinan, sedangkan variabel-variabel lainnya yaitu pengangguran, indeks kesehatan, angka partisipasi sekolah dan belanja daerah berpengaruh negatif terhadap kemiskinan. Oleh karena itu, pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan diharapkan mampu menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan bersifat inklusif, mampu meningkatkan fasilitas pendidikan dan fasilitas kesehatan secara merata tidak hanya terpusat pada satu daerah saja, serta meningkatkan pengawasan keuangan terkait pengeluaran atau belanja pemerintah kabupaten/kota agar tepat sasaran sehingga pengeluaran atau belanja pemerintah dapat terus berjalan efektif dan efisien dalam upaya pengurangan kemiskinan.

EFEKTIVITAS PENGENDALIAN INTERNAL, AUDIT INTERNAL, KARAKTERISTIK INSTANSI DAN KASUS KORUPSI (STUDI EMPIRIS DI KEMENTERIAN/ LEMBAGA)

Nurhasanah

Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara, 2(1) 2016: 27 - 48

Kata Kunci:
korupsi, pengendalian internal, peran audit internal, ukuran kementerian/ lembaga, kompleksitas kementerian/lembaga.

Penelitian ini meneliti pengaruh antara efektivitas pengendalian internal, peran audit internal, tingkat kewenangan audit internal, ukuran audit internal, ukuran dan kompleksitas instansi terhadap korupsi di kementerian/lembaga di Indonesia. Efektivitas pengendalian internal dilihat dari jumlah temuan pengendalian internal yang ada di laporan hasil pemeriksaan BPK, sedangkan peran pengawas pengendalian internal dalam suatu instansi dilakukan oleh audit internal diproksikan dengan jumlah temuan ketidakpatuhan dalam peraturan perundang-undangan hasil pemeriksaan BPK. Karakteristik instansi dilihat dari ukuran dan kompleksitas kementerian/lembaga. Variabel dependen yaitu korupsi pada kementerian/lembaga dilihat dari jumlah kasus korupsi pada kementerian/lembaga pada tahun 2012-2014. Penelitian ini menggunakan data sekunder dengan sampel 249 kementerian dan lembaga di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas pengendalian internal, tingkat kewenangan audit internal berupa struktur organisasi audit internal setingkat eselon I berpengaruh dalam menurunkan kasus korupsi. Total anggaran (dalam Rupiah) berpengaruh positif terhadap kasus korupsi. Sedangkan jumlah temuan ketidakpatuhan dalam peraturan perundang-undangan hasil pemeriksaan BPK, jumlah auditor internal dan jumlah satuan kerja pada kementerian/lembaga tidak mempengaruhi korupsi.

PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI PAPUA DAN BONUS DEMOGRAFI 2020

Putro, K. H.

Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara, 2(1) 2016: 49 - 69

Kata Kunci:
Bonus demografi, tingkat kelahiran, ketimpangan, IPM, migrasi, keluarga berencana.

Perubahan demografi dan cepatnya modernisasi yang mengakibatkan tergusurnya penduduk asli Papua telah memicu antipati serta tuntutan untuk merdeka. Para pendatang dengan pendidikan yang lebih baik mendominasi pasar ekonomi dan dalam prosesnya menyisihkan penduduk lokal dari keuntungan ekonomi dan kesejahteraan. Perpindahan penduduk dalam skala besar yang disebut 'program transmigrasi' ke Papua juga mendorong timbulnya perasaan identitas yang terenggut diantara penduduk asli. Seluruh proses tersebut membangun persepsi bersama bahwa mereka menghadapi pemusnahan ras, atau paling tidak ancaman serius atas kelangsungan demografi dan budaya mereka. Di sisi lain, diprediksikan bahwa kebijakan penurunan tingkat kelahiran akan membawa kesempatan bagi Indonesia mengalami 'bonus demografi' pada tahun 2020-an. Esai ini akan fokus ke Papua karena kompleksitas masalahnya di berbagai bidang seperti ekonomi, pendidikan serta kesehatan yang timbul seiring perubahan demografi. Memanfaatkan data sekunder dari Sensus Penduduk terakhir pada tahun 2010 yang diolah

dengan program Stata, esai ini menggunakan metode komparasi untuk mengetahui perbandingan komposisi demografi di Papua dan menganalisa secara deskriptif sumber-sumber data terkait. Sebagai simpulan, memang terdapat ketimpangan dalam komposisi demografi masyarakat Papua yang dapat menghambat kesempatan menikmati bonus demografi 2020. Esai ini menyarankan agar pemerintah merevitalisasi program keluarga berencana yang fokus kepada partisipasi perempuan untuk mencapai rasio 2,1 kelahiran per perempuan. Pemerintah juga hendaknya membuat kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan akses masyarakat asli Papua ke pelayanan dasar seperti pendidikan dan fasilitas kesehatan.

ANALISIS ATAS PENGAKUAN PENDAPATAN PAJAK DAN MIGAS SAAT PERMULAAN IMPLEMENTASI BASIS AKRUAL PADA AKUNTANSI PEMERINTAH PUSAT

Yuwana, W. P., Djamhuri, A., dan Andayani, W.

Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara, 2(1) 2016: 71 - 88

Kata Kunci:
pengakuan pendapatan, basis akrual, pajak, penerimaan negara bukan pajak

Pemerintah Pusat telah memulai penerapan basis akrual pada tahun 2015. Permulaan implementasi ini menarik untuk diteliti terutama mengenai pengakuan pendapatan setelah basis akuntansi berubah. Penelitian ini bertujuan untuk memahami dan memaknai pengakuan pendapatan pada awal implementasi basis akrual. Penelitian ini menggunakan metodologi kualitatif dengan paradigma interpretif dan pendekatan studi kasus untuk mengungkap dan menafsirkan permasalahan yang ada. Hasil penelitian ini menunjukkan beberapa hasil pemahaman dan penafsiran yang menarik. Pertama, Pemerintah kehilangan hak negara dari PPh Migas karena penggunaan tarif pajak yang tidak konsisten antara kontrak dan *tax treaty*. Kedua, tidak ada perubahan pengungkapan PNBP Migas karena masih menggunakan asas neto sehingga substansi hak kewajiban dan negara dalam pengakuan pendapatan PNBP migas tidak diketahui dengan pasti. Ketiga, terdapat motif utilitas sebagian birokrat dalam pengenaan PBB Migas dengan memanfaatkan biaya pemungutan. Keempat, pengakuan pajak ditanggung pemerintah mengandung substansi ketidakadilan dan memberatkan rakyat Indonesia karena menambah *mandatory spending* yang dibiayai dari utang negara dan pemungutan pajak yang lebih besar. Implementasi basis akrual seharusnya dapat membawa kebaikan yang lebih besar melalui pemanfaatan informasi akuntansi dalam pengambilan keputusan dan kebijakan publik.

PENGELOLAAN MUSEUM PEMERINTAH DENGAN MODEL BADAN LAYANAN UMUM (SUATU TINJAUAN)

Ujianto, D. A. dan Isharyanto, F.

Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara, 2(1) 2016: 89 - 109

Kata Kunci:
Keuangan, Fleksibilitas, Pengelolaan, Museum Pemerintah, Badan Layanan Umum

Museum pemerintah merupakan museum yang didirikan oleh pemerintah/ pemerintah daerah. Saat ini, pengelolaan museum pemerintah dilaksanakan dengan pola Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang tidak fleksibel dalam pengelolaan keuangan dan sumber daya manusia. Oleh karena itu, untuk meningkatkan kinerja museum pemerintah, pemerintah memerlukan suatu terobosan yang dapat digunakan dalam pengelolaan museum pemerintah. Terobosan itu adalah dengan membentuk Badan Layanan Umum (BLU) museum pemerintah. BLU memiliki fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan, antara lain pengelolaan kas, pendapatan, dan belanja. BLU juga memiliki fleksibilitas dalam pengadaan barang/ jasa. Selain itu, BLU juga memberikan fleksibilitas dalam merekrut tenaga profesional di luar Pegawai Negeri Sipil (nonPNS), serta fleksibilitas dalam memberikan imbalan jasa kepada pegawai sesuai dengan kontribusinya. Dengan demikian, BLU museum pemerintah dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara efektif, efisien, produktif, dan akuntabel. Pada akhirnya, masyarakat akan merasa puas terhadap kinerja museum pemerintah. Selain itu, peningkatan kinerja tersebut dapat meningkatkan kebutuhan masyarakat akan museum pemerintah.

Azwar dan Achmat Subekan

Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Indonesia
azwar.iskandar@gmail.com,
achmatsubekan@gmail.com

DETERMINANT ANALYSIS OF POVERTY IN SOUTH SULAWESI

ANALISIS DETERMINAN KEMISKINAN DI SULAWESI SELATAN

ABSTRACT/ABSTRAK

This research is aimed to analyze the determinant of poverty in South Sulawesi on 2010-2014 period. Using the annual data from Badan Pusat Statistik (BPS) and Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), the estimation applies the Panel Regression with Random Effect Model (REM) as analytical tool in order to analyze the effect of regional economic growth, unemployment, healthy index, school participation rate and local government expenditure on poverty in South Sulawesi. The empirical results show that all determinant variables simultanously have a positive significant effect on poverty. Meanwhile, regional economic growth partially have a positive effect on poverty. The others such as unemployment, healthy index, school participation rate and local government expenditure partially have a negative effect on poverty. Because of that matters, local government shall to create an economic growth inclusively, improve the health and education public infrastructures, and increase the supervision of expenditures to keep going effective and efficient in the poverty reduction effort.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui determinan atau faktor-faktor yang mempengaruhi kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan periode tahun 2010 sampai 2014. Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder dari publikasi data statistik Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sulawesi Selatan dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Data-data tersebut ditabulasikan ke dalam struktur data panel yaitu gabungan antara data yang berbentuk *time series* dan *cross section* dalam bentuk tahunan. Dengan teknik *purposive sampling*, penelitian ini menggunakan data 24 kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan untuk kemudian dianalisis dengan metode teknik Analisis Regresi Data Panel dengan pendekatan *Random Effect*. Hasil empiris membuktikan bahwa seluruh variabel determinan yang terdiri dari pertumbuhan ekonomi regional, jumlah pengangguran, indeks kesehatan, angka partisipasi sekolah dan belanja daerah secara simultan berpengaruh signifikan terhadap jumlah kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan. Sementara secara parsial, variabel pertumbuhan ekonomi regional berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap kemiskinan, sedangkan variabel-variabel lainnya yaitu pengangguran, indeks kesehatan, angka partisipasi sekolah dan belanja daerah berpengaruh negatif terhadap kemiskinan. Oleh karena itu, pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan diharapkan mampu menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan bersifat inklusif, mampu meningkatkan fasilitas pendidikan dan fasilitas kesehatan secara merata tidak hanya terpusat pada satu daerah saja, serta meningkatkan pengawasan keuangan terkait pengeluaran atau belanja pemerintah kabupaten/kota agar tepat sasaran sehingga pengeluaran atau belanja pemerintah dapat terus berjalan efektif dan efisien dalam upaya pengurangan kemiskinan.

KEYWORDS:

poverty, South Sulawesi, panel data

KATA KUNCI:

kemiskinan, Sulawesi Selatan, data panel

SEJARAH ARTIKEL:
Diterima pertama: Maret 2016
Dinyatakan dapat dimuat : Mei 2016

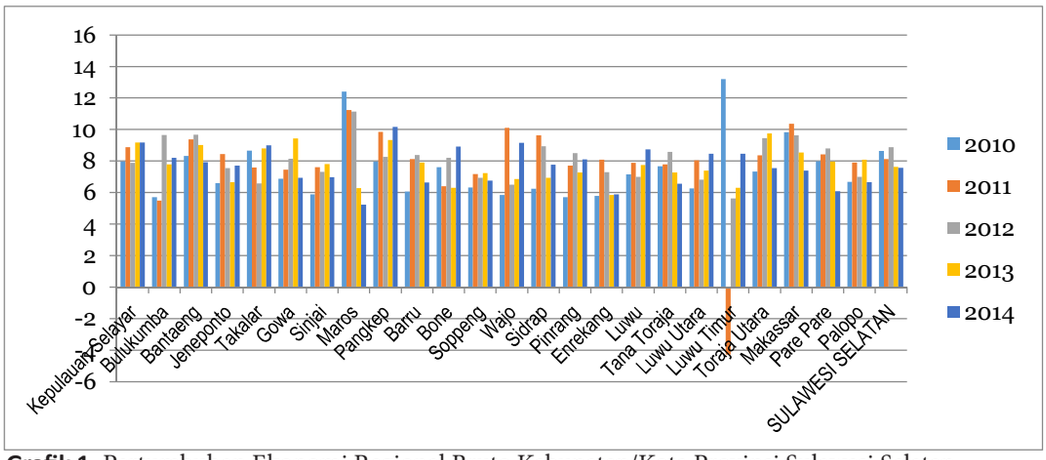
PENDAHULUAN

Kemiskinan menjadi masalah di hampir semua daerah di Indonesia. Padahal salah satu tujuan pembangunan nasional Indonesia adalah meningkatkan kinerja perekonomian agar mampu menciptakan lapangan kerja dan menata kehidupan yang layak bagi seluruh rakyat yang pada gilirannya akan mewujudkan kesejahteraan penduduk Indonesia melalui salah satu sasaran pembangunan nasional yaitu dengan menurunkan tingkat kemiskinan.

Upaya penanggulangan kemiskinan sudah dilakukan sejak tiga dekade terakhir yaitu dengan program-program pembangunan pemerintah di antaranya dengan penyediaan kebutuhan dasar seperti pangan, pelayanan kesehatan dan pendidikan, perluasan kesempatan kerja, pembangunan pertanian, pemberian dana bergulir melalui sistem kredit, pembangunan prasarana dan pendampingan, penyuluhan sanitasi dan program lainnya (Hureirah, 2005). Namun faktanya, pertumbuhan ekonomi Indonesia, yang berkisar 5% - 7% per tahun sejak lebih dari satu dasawarsa terakhir, belum mampu mengurangi jumlah penduduk miskin. Meskipun peringkat Indonesia dibandingkan negara lain dalam hal laju pertumbuhan ekonomi tergolong tidak mengecewakan, yaitu berada pada peringkat 38 dari 179 negara (IMF, 2015), namun pertumbuhan tersebut dirasa belum memberi dampak yang berarti terhadap pengentasan kemiskinan di Indonesia. Berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) yang terakhir dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2012 mencatat jumlah penduduk miskin di Indonesia berkisar 28,5 juta jiwa. Hampir 15% dari jumlah penduduk Indonesia di pedesaan dan hampir 10% jumlah penduduk Indonesia di perkotaan dikategorikan miskin dan berada di ambang kemiskinan. Fakta tersebut menjadikan permasalahan kemiskinan patut mendapat perhatian yang besar dari semua pihak. Sehingga penanggulangan kemiskinan harus dilakukan secara menyeluruh, yang berarti menyangkut seluruh penyebab kemiskinan. Beberapa diantaranya yang menjadi bagian dari penanggulangan kemiskinan tersebut yang perlu tetap ditindaklanjuti dan disempurnakan implementasinya misalnya peningkatan pendidikan dan kesehatan masyarakat, perluasan lapangan kerja dan pembudayaan *entrepreneurship* (Hureirah, 2005).

Program pengentasan kemiskinan daerah sebagai salah satu indikator penting kinerja pemerintah daerah di era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal diharapkan menjadi pintu untuk mengatasi masalah ini. Sehingga perlu untuk menelaah kinerja pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan, dengan terlebih dahulu mengkaji faktor-faktor penyebab (determinan) kemiskinan tersebut di daerah. Di antara faktor yang perlu dikaji seperti pertumbuhan ekonomi regional di daerah, tingat pengangguran, pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, dan belanja pemerintah daerah yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Derah (APBD). Kebijakan pemerintah daerah yang berorientasi pada program pengentasan kemiskinan sudah seharusnya didasarkan pada faktor-faktor yang mempengaruhi kondisi kemiskinan tersebut.

Provinsi Sulawesi Selatan merupakan salah satu daerah di Indonesia yang masih menghadapi permasalahan kemiskinan. Meski menjadi salah satu provinsi yang mempunyai tingkat pertumbuhan ekonomi cukup baik, angka kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan masih terbilang cukup tinggi. Berdasarkan data resmi yang dirilis oleh BPS hingga akhir Desember 2014, penduduk dengan keadaan miskin di Provinsi Sulawesi Selatan mencapai 806.350 jiwa. Angka ini setara dengan 9,54 persen dari total penduduk yang bermukim di Provinsi Sulawesi Selatan. Jumlah penduduk miskin ini sebagian besar masih didominasi oleh daerah perdesaan yang mencapai 12,25 persen, sedangkan di perkotaan mencapai 4,93 persen (BPS dalam Saubani, 2015).



Grafik 1. Pertumbuhan Ekonomi Regional Bruto Kabupaten/Kota Provinsi Sulawesi Selatan
***Sumber**: BPS Provinsi Sulawesi Selatan (2014)*

Selain itu, tingkat kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan tampaknya akan meningkat disebabkan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) yang terus meningkat. Pada Februari 2015, angka TPT mencapai 5,8 persen atau sekitar 218.311 pengangguran. Nilai ini meningkat karena pada Februari 2014 tingkat pengangguran di Provinsi Sulawesi Selatan hanya mencapai 212.857 pengangguran atau meningkat 5.454 dalam satu tahun (BPS dalam Saubani, 2015).

Semakin tingginya jumlah dan persentase penduduk miskin di suatu daerah tentu saja akan menjadi beban pembangunan, sehingga peran pemerintah dalam mengatasinya pun akan semakin besar. Alokasi dana APBN/APBD untuk program-program penanggulangan kemiskinan, dapat dikatakan berhasil bila jumlah dan persentase penduduk miskin turun atau bahkan tidak ada. Namun, fakta yang ada mengindikasikan bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan senantiasa menjadi hal yang perlu dicermati dan dikaji ulang khususnya dalam penyusunan dan penerapan strategi dan program pengentasan kemiskinan yang dijalankan oleh pemerintah. Keberadaan jumlah penduduk miskin di beberapa kabupaten/kota di Sulawesi Selatan yang masih relatif besar, dapat menegaskan bahwa kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan yang diimplementasikan secara masif dalam beberapa tahun terakhir tampaknya tidak cukup efektif untuk memperbaiki taraf hidup penduduk miskin. Dalam konteks ini, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dan berbagai program pengentasan kemiskinan dan langkah konstruktif lainnya seperti pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD), menandatangani nota kesepahaman (MoU) antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota untuk menurunkan angka kemiskinan 10 persen per tahun, mengimplementasikan kebijakan pendidikan dan kesehatan gratis, menempatkan pemenuhan hak-hak dasar sebagai substansi utama Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dapat dinilai – atau setidaknya dipersepsi - belum berhasil di Provinsi Sulawesi Selatan. PNPM boleh jadi berhasil pada tataran *output* (memperbaiki saluran irigasi, jalan desa, lingkungan pemukiman, dsb.), tetapi tentu saja tidak berhasil pada tataran *impact* (mengurangi jumlah penduduk miskin). Berbagai upaya tersebut tampaknya tidak berjalan paralel dengan penurunan angka kemiskinan, setidaknya untuk September 2011. Kondisi ini tampaknya kian menegaskan kembali bahwa "keberhasilan tidak berada di ranah rencana, tetapi di ranah tindakan" (Agussalim, 2012).

Tabel 1. Persentase Penduduk Miskin di Kabupaten/Kota Provinsi Sulawesi Selatan

Persentase Penduduk Miskin (%)							
Kab/Kota	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Bantaeng	10.94	9.96	10.25	9.21	8.9	10.45	9.68
Barru	13.49	11.43	10.69	9.59	9.28	10.32	9.74
Bone	17.35	15.19	14.08	12.67	12.25	11.92	10.88
Bulukumba	12.26	10.5	9.02	8.12	7.83	9.04	8.37
Enrekang	20.51	18.1	16.86	15.18	14.45	15.11	13.9
Gowa	12.79	10.93	9.49	8.55	8.06	8.73	8
Jeneponto	22.48	20.58	19.1	17.16	16.59	16.52	15.31
Luwu Timur	10.98	8.91	9.18	8.29	7.\ 72	8.38	7.67
Luwu Utara	18.38	16.4	16.25	14.64	14.03	15.52	14.31
Luwu	19.44	16.96	15.44	13.93	13.34	15.1	13.95
Makassar	5.36	5.52	5.86	5.29	5.02	4.7	4.48
Maros	18.55	16.35	14.62	13.14	12.56	12.94	11.93
Palopo	12.83	11.85	11.28	10.22	9.47	9.57	8.8
Pangkep	21.36	19.35	19.26	17.36	16.63	17.75	16.38
Pare Pare	7.1	6.52	6.53	5.91	5.58	6.38	5.88
Pinrang	9.65	8.7	9.01	8.12	7.83	8.86	8.2
Kep. Selayar	18.49	16.41	15	13.49	12.87	14.23	13.13
Sidrap	7.64	6.73	7	6.29	6	6.3	5.82
Sinjai	12.73	11.37	10.68	9.63	9.29	10.32	9.56
Soppeng	11.22	9.95	10.42	9.36	9.12	9.43	8.76
Takalar	12.68	11.06	11.16	10.04	9.6	10.42	9.62
Tana Toraja	18.57	16.14	14.62	13.22	12.73	13.81	12.77
Toraja Utara	0	0	19.08	17.06	16.28	16.53	15.1
Wajo	10.16	8.93	8.96	8.06	7.83	8.17	7.74
Total	**13.41**	**11.93**	**11.4**	**10.27**	**9.82**	**10.32**	**9.54**

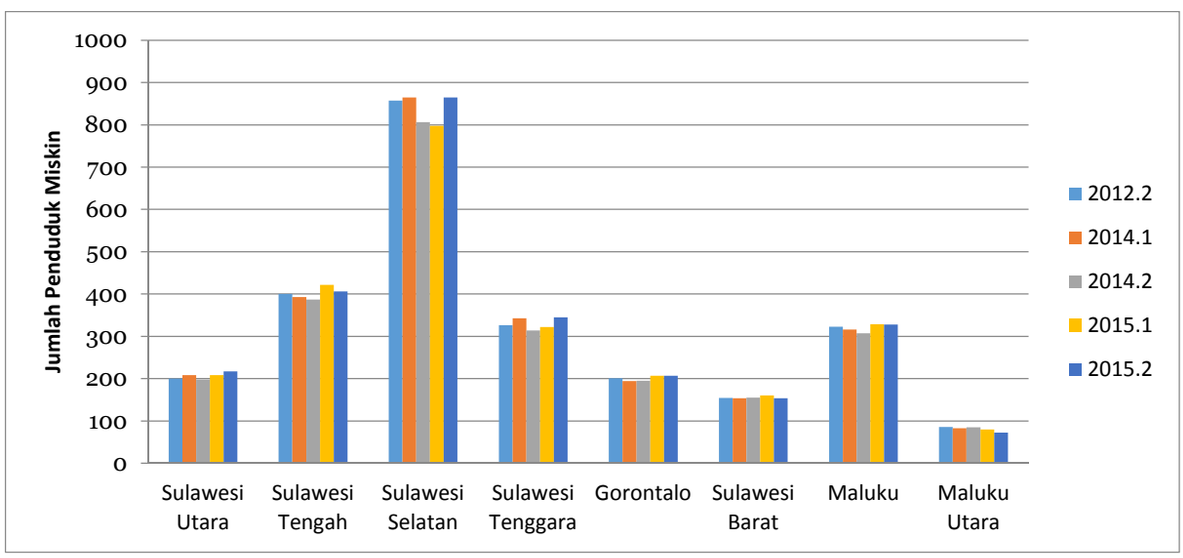
Sumber: *BPS Provinsi Sulawesi Selatan (2014)*

Oleh karena itu, dengan gambaran latar belakang yang ada, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kemiskinan di daerah. Kajian determinan kemiskinan ini akan difokuskan pada Provinsi Sulawesi Selatan. Pemilihan Provinsi Sulawesi Selatan didasarkan pada alasan bahwa provinsi ini merupakan salah satu representasi utama perekonomian Indonesia bagian timur dan mencatat tingkat laju kemiskinan tertinggi di kawasan Sulawesi dan Maluku dibandingkan dengan provinsi lainnya di kawasan tersebut dalam 3 tahun terakhir. Berdasarkan data BPS per September tahun 2015, jumlah penduduk miskin baik di pedesaan maupun perkotaan di Provinsi Sulawesi Selatan mencapai 864.510.000 jiwa.

Faktor determinan yang dipilih dalam kajian ini adalah beberapa faktor yang telah terbukti dapat memberikan pengaruh yang signifikan terhadap laju tingkat kemiskinan di daerah dalam beberapa penelitian terdahulu. Seperti, penelitian yang dilakukan oleh Puspita (2015) menemukan bahwa Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan pengangguran terbukti signifikan mempengaruhi tingkat kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah,

penelitian oleh Ramadhan (2014) menemukan bahwa pengeluaran atau belanja daerah dan Angka Harapan Hidup sebagai proksi faktor kesehatan terbukti signifikan mempengaruhi tingkat kemiskinan di Provinsi Sulawesi Tengah, dan penelitian oleh Hudaya (2009) yang menemukan bahwa Angka Melek Huruf sebagai indikator faktor tingkat pendidikan berpengaruh signifikan terhadap kemiskinan di Indonesia. Dengan menggunakan faktor-faktor tersebut untuk memprediksi pengaruhnya terhadap tingkat kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan, penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis dan menjawab pertanyaan yang mengemuka yaitu: (i) bagaimana pertumbuhan ekonomi regional daerah, jumlah pengangguran, indeks kesehatan, angka partisipasi sekolah dan belanja daerah secara simultan dapat mempengaruhi tingkat kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan? (ii) bagaimana pengaruh masing-masing variabel tersebut secara terpisah (sendiri-sendiri) terhadap tingkat kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan? (iii) rekomendasi kebijakan apa yang sebaiknya dilakukan untuk menekan laju pertumbuhan tingkat kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan? Terdapat pula penelitian terdahulu yang telah dilakukan oleh Agussalim (2012) di Provinsi Sulawesi Selatan. Namun penelitian tersebut hanya bersifat deskriptif dengan model eksplorasi kualitatif yang mendalam. Adapun penelitian ini mencoba melihat determinan kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan dengan pendekatan yang berbeda yakni dengan metode pendekatan statistik inferensial.

Hasil yang diperoleh diharapkan dapat menjelaskan fenomena angka kemiskinan yang terjadi karena pengaruh dari variabel-variabel tersebut di atas dan melahirkan rekomendasi-rekomendasi kebijakan terkait topik penelitian. Selain itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menguatkan dan mendukung hasil penelitian sebelumnya, khususnya penelitian yang juga dilakukan di wilayah yang sama serta menambah referensi penelitian berikutnya dalam bidang keuangan publik, khususnya dalam kajian terkait penanggulangan kemiskinan di daerah.



Grafik 2. Perbandingan Jumlah Penduduk Miskin di Pulau Sulawesi dan Maluku Tahun 2013.2 – 2105.2
***Sumber**: BPS (2015)*

Tinjauan Teori dan Pengembangan Hipotesis

Pada bagian ini, penulis terlebih dahulu menyebutkan beberapa kajian teori yang terkait dengan topik penelitian baik yang bersumber dari beberapa literatur maupun penelitian-penelitian terdahulu. Setelah itu penulis mengembangkan kerangka hipotesis sebagai acuan untuk melakukan analisis dan memperoleh kesimpulan penelitian.

Kemiskinan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya

Menurut Chambers (1998) mengatakan bahwa kemiskinan adalah suatu *integrated concept* yang memiliki lima dimensi, yaitu: (1) kemiskinan (*proper*); (2) ketidakberdayaan (*powerless*); (3) kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*), 4) ketergantungan (*dependence*); dan (5) keterasingan (*isolation*) baik secara geografis maupun sosiologis. Sedangkan menurut BPS bahwa kemiskinan adalah ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak (baik makanan maupun nonmakanan). Garis kemiskinan yang ditetapkan oleh BPS adalah jumlah pengeluaran yang dibutuhkan oleh setiap individu untuk dapat memenuhi kebutuhan makanan setara dengan 2100 kalori per orang per hari dan kebutuhan nonmakanan yang terdiri dari perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan, transportasi, serta aneka barang dan jasa lainnya.

Kemiskinan meliputi dimensi politik, sosial budaya dan psikologi, ekonomi dan akses terhadap asset. Dimensi tersebut saling terkait dan saling mengunci/membatasi (Ravillion, 2001). Ciri masyarakat miskin adalah: (1) tidak memiliki akses ke proses pengambilan keputusan yang menyangkut hidup mereka (politik), (2) tersingkir dari institusi utama masyarakat yang ada (sosial), (3) rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) termasuk kesehatan, pendidikan, keterampilan yang berdampak pada rendahnya penghasilan (ekonomi), (4) terperangkap dalam budaya rendahnya kualitas SDM seperti rendahnya etos kerja, berpikir pendek dan fatalisme (budaya/nilai), (5) rendahnya pemilikan aset fisik termasuk aset lingkungan hidup seperti air bersih dan penerangan. Kondisi tersebut menyebabkan tidak terpenuhinya kebutuhan dasar manusia seperti sandang, pangan, papan, afeksi, keamanan, kreasi, kebebasan, partisipasi dan waktu luang (Ramadhan, 2014).

Untuk mengetahui jumlah penduduk miskin, sebaran dan kondisi kemiskinan diperlukan pengukuran kemiskinan yang tepat sehingga upaya untuk mengurangi kemiskinan melalui berbagai kebijakan dan program pengurangan kemiskinan akan efektif. Pengukuran kemiskinan yang dapat dipercaya menjadi instrumen yang tangguh bagi pengambil kebijakan dalam memfokuskan perhatian pada kondisi hidup orang miskin. Pengukuran kemiskinan yang baik akan memungkinkan dalam melakukan evaluasi dampak dari pelaksanaan proyek, membandingkan kemiskinan antar waktu dan menentukan target penduduk miskin dengan tujuan untuk menguranginya (World Bank, 2002).

Metode penghitungan penduduk miskin yang dilakukan BPS sejak pertama kali hingga saat ini menggunakan pendekatan yang sama yaitu pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini, kemiskinan didefinisikan sebagai ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar. Dengan kata lain, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan makanan maupun non makanan yang bersifat mendasar. Berdasarkan pendekatan itu indikator yang digunakan adalah *Head Count Index* (HCI) yaitu jumlah dan persentase penduduk miskin yang berada di bawah garis kemiskinan (*poverty line*).

Tidak terlalu sulit menentukan faktor-faktor penyebab kemiskinan, tetapi dari faktor-faktor tersebut sangat sulit untuk

menentukan mana yang merupakan penyebab sebenarnya atau utama, atau faktor-faktor mana yang berpengaruh langsung dan tidak langsung terhadap perubahan kemiskinan. Jika diuraikan satu persatu, jumlah faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tingkat kemiskinan cukup banyak. Mulai dari tingkat laju pertumbuhan output atau produktivitas, tingkat upah neto, distribusi pendapatan, kesempatan kerja, tingkat investasi, tingkat inflasi, pajak dan subsidi, alokasi serta kualitas sumber daya alam, penggunaan teknologi, tingkat dan jenis pendidikan, kondisi fisik dan alam di suatu wilayah, etos kerja dan motivasi kerja, kultur budaya atau tradisi, bencana alam hingga peperangan, politik dan lain-lain (Tambunan, 2001).

Menurut World Bank (2006), penyebab dasar kemiskinan adalah: (1) kegagalan kepemilikan terutama tanah dan modal; (2) terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana; (3) kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor; (4) adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung; (5) adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antara sektor ekonomi (ekonomi tradisional versus ekonomi modern); (6) rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat; (7) budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkunganya; (8) tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*); (9) pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.

Selain beberapa faktor di atas, penyebab kemiskinan di masyarakat khususnya di pedesaan disebabkan oleh keterbatasan aset yang dimiliki, yaitu (Chriswardani, 2005):

a. *Natural assets*: seperti tanah dan air, karena sebagian besar masyarakat desa hanya menguasai lahan yang kurang memadai untuk mata pencahariannya.
b. *Human assets*: menyangkut kualitas sumber daya manusia yang relatif masih rendah dibandingkan masyarakat perkotaan (tingkat pendidikan, pengetahuan, keterampilan maupun tingkat kesehatan dan penguasaan teknologi).
c. *Physical assets*: minimnya akses ke infrastruktur dan fasilitas umum seperti jaringan jalan, listrik, dan komunikasi di pedesaan.
d. *Financial assets*: berupa tabungan (*saving*), serta akses untuk memperoleh modal usaha.
e. *Social assets*: berupa jaringan, kontak dan pengaruh politik, dalam hal ini kekuatan *bargaining position* dalam pengambilan keputusan-keputusan politik.

Hubungan pertumbuhan ekonomi dengan kemiskinan

Menurut Todaro (2006), Produk Domestik Bruto (PDB) atau pertumbuhan ekonomi yang cepat menjadi salah satu syarat tercapainya pembangunan ekonomi. Namun masalah fundamental bukan hanya menumbuhkan PDB, tetapi siapakah yang akan menumbuhkan PDB tersebut, sejumlah orang yang ada dalam suatu negara ataukah hanya segelintir orang saja. Jika hanya segelintir orang yang menumbuhkan PDB ataukah orang-orang kaya yang jumlahnya sedikit, maka manfaat dari pertumbuhan PDB itu pun hanya dinikmati oleh mereka saja sehingga kemiskinan dan ketimpangan pendapatan pun akan semakin parah. Untuk itu hal yang paling penting dalam pertumbuhan adalah siapa yang terlibat dalam pertumbuhan ekonomi tersebut atau dengan kata lain adalah tingkat kualitas pertumbuhan tersebut.

Apa yang dikemukakan oleh Todaro sebelumnya dijelaskan oleh teori distribusi pendapatan klasik dan pertumbuhan output dalam Mankiw (2006). Dalam teori distribusi pendapatan klasik dan pertumbuhan output dijelaskan bahwa pertumbuhan ekonomi yang

tidak lain adalah pertumbuhan output nasional merupakan fungsi dari faktor produksi. Semakin cepat laju pertumbuhan ekonomi maka seharusnya aliran pendapatan kepada rumah tangga faktor produksi mengalami perbaikan. Tingginya pertumbuhan output suatu negara diakibatkan oleh tingginya produktivitas input dalam penciptaan barang dan jasa. Peningkatan output tersebut dapat memperluas lapangan pekerjaan dan meningkatkan upah dan pada akhirnya memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat.

Beberapa penelitian yang dilakukan oleh Ravalion & Bidani (1996), Son & Kakwani (2003) dan Bourguignon (2004) juga memberikan kesimpulan yang secara keseluruhan mendukung teori Todaro dan Mankiw. Menurut Ravalion & Bidani (1996), Son & Kakwani (2003) dan Bourguignon (2004) setelah melakukan analisis hubungan antara pertumbuhan ekonomi, ketimpangan dan kemiskinan menemukan bahwa dampak pertumbuhan terhadap angka kemiskinan hanya terjadi jika ketimpangan relatif tinggi. Dengan kata lain bagi negara-negara yang mempunyai tingkat ketimpangan sedang atau rendah dampak pertumbuhan terhadap kemiskinan relatif tidak signifikan (Agussalim, 2009).

Adams (2004) juga melihat hubungan yang kuat antara pertumbuhan dan kemiskinan. Pertumbuhan ekonomi dapat menurunkan kemiskinan ketika pertumbuhan ekonomi diukur berdasarkan pendapatan rata-rata. Terdapat hubungan yang kuat secara statistik antara pertumbuhan ekonomi dan kemiksinan. Untuk itu Hasan & Quibria (2002) mengatakan bahwa tidak ada lagi yang meragukan pentingnya pertumbuhan ekonomi bagi penurunan angka kemiskinan. Apa yang dikemukakan oleh Adams, Hasan dan Quibria dipertegas kembali oleh Siregar & Wahyuniarti (2007). Mereka menemukan bahwa setiap pertumbuhan 1 Triliun dalam output akan menurunkan sekitar 9.000 orang miskin.

Hubungan pengangguran dengan kemiskinan

Menurut Sukirno (2004), efek buruk dari pengangguran adalah mengurangi pendapatan masyarakat yang pada akhirnya mengurangi tingkat kemakmuran yang telah dicapai seseorang. Semakin turunnya kesejahteraan masyarakat karena menganggur tentunya akan meningkatkan peluang mereka terjebak dalam kemiskinan karena tidak memiliki pendapatan. Apabila pengangguran di suatu negara sangat buruk, kekacauan politik dan sosial selalu berlaku dan menimbulkan efek yang buruk bagi kesejahteraan masyarakat dan prospek pembangunan ekonomi dalam jangka panjang.

Terdapat hubungan yang erat antara tingginya jumlah pengangguran, dengan jumlah penduduk miskin. Bagi sebagian besar mereka, yang tidak mempunyai pekerjaan yang tetap atau hanya bekerja paruh waktu (*part time*) selalu berada diantara kelompok masyarakat yang sangat miskin (Arsyad, 1999). Kebutuhan manusia banyak dan beragam, karena itu mereka berusaha untuk memenuhi kebutuhannya, hal yang biasa dilakukan adalah bekerja untuk mendapatkan penghasilan. Apabila mereka tidak bekerja atau menganggur, konsekuensinya adalah mereka tidak dapat memenuhi kebutuhannya dengan baik, kondisi ini membawa dampak bagi terciptanya dan membengkaknya jumlah penduduk miskin yang ada.

Menurut Octaviani (2001), jumlah pengangguran erat kaitannya dengan kemiskinan di Indonesia yang penduduknya memiliki ketergantungan yang sangat besar atas pendapatan gaji atau upah yang diperoleh saat ini. Hilangnya lapangan pekerjaan menyebabkan berkurangnya sebagian besar penerimaan yang digunakan untuk membeli kebutuhan sehari-hari. Yang artinya bahwa semakin tinggi pengangguran maka akan meningkatkan kemiskinan. Kadangkala ada juga pekerja di perkotaan yang tidak bekerja secara sukarela karena mencari pekerjaan yang

lebih baik dan yang lebih sesuai dengan tingkat pendidikannya. Mereka menolak pekerjaan-pekerjaan yang mereka rasakan lebih rendah dan mereka bersikap demikian karena mereka mempunyai sumber-sumber lain yang bisa membantu masalah keuangan mereka. Orang-orang seperti ini bisa disebut menganggur tetapi belum tentu miskin.

Hubungan indeks kesehatan dengan kemiskinan

Angka Indeks Kesehatan merupakan alat untuk mengevaluasi kinerja pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan penduduk pada umumnya, dan meningkatkan derajat kesehatan pada khususnya. Dalam membandingkan tingkat kesejahteraan antar kelompok masyarakat sangatlah penting untuk melihat angka harapan hidup. Di negara-negara yang tingkat kesehatannya lebih baik, setiap individu memiliki rata-rata hidup lebih lama, dengan demikian secara ekonomis mempunyai peluang untuk memperoleh pendapatan lebih tinggi. Selanjutnya, Arsyad (1999) menjelaskan intervensi untuk memperbaiki kesehatan dari pemerintah juga merupakan suatu alat kebijakan penting untuk mengurangi kemiskinan. Salah satu faktor yang mendasari kebijakan ini adalah perbaikan kesehatan akan meningkatkan produktivitas golongan miskin: kesehatan yang lebih baik akan meningkatkan daya kerja, mengurangi hari tidak bekerja dan menaikkan *output*.

Berdasarkan teori mengenai lingkaran kemiskinan yang dikemukakan Myrdal (2000) bahwa semakin tinggi tingkat kesehatan masyarakat yang ditunjukkan dengan meningkatnya nilai Angka Harapan Hidup (AHH) maka produktivitas akan semakin meningkat. Peningkatan produktivitas dapat mendorong laju pertumbuhan ekonomi yang nantinya akan menurunkan tingkat kemiskinan. Artinya semakin tinggi angka harapan hidup maka tingkat kemiskinan akan menurun.

Teori pertumbuhan baru menekankan pentingnya peranan pemerintah terutama dalam meningkatkan pembangunan modal manusia (*human capital*) dan mendorong penelitian dan pengembangan untuk meningkatkan produktivitas manusia. Kenyataannya dapat dilihat dengan melakukan investasi pendidikan akan mampu meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang diperlihatkan dengan meningkatnya pengetahuan dan keterampilan seseorang. Semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang, maka pengetahuan dan keahlian juga akan meningkat sehingga akan mendorong peningkatan produktivitas kerjanya.

Hubungan angka partisipasi sekolah (pendidikan) dengan kemiskinan

Pendidikan (formal dan non formal) bisa berperan penting dalam mengurangi kemiskinan dalam jangka panjang, baik secara tidak langsung melalui perbaikan produktivitas dan efesiensi secara umum, maupun secara langsung melalui pelatihan golongan miskin dengan ketrampilan yang dibutuhkan untuk meningkatkan produktivitas mereka dan pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan mereka (Arsyad, 1999). Semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang, maka pengetahuan dan keahlian juga akan meningkat sehingga akan mendorong peningkatan produktivitas seseorang. Perusahaan akan memperoleh hasil yang lebih banyak dengan mempekerjakan tenaga kerja dengan produktivitas yang lebih tinggi, sehingga perusahaan akan bersedia memberikan upah/gaji yang lebih tinggi kepada yang bersangkutan. Pada akhirnya seseorang yang memiliki produktivitas yang tinggi akan memperoleh kesejahteraan yang lebih baik, yang dapat diperlihatkan melalui peningkatan pendapatan maupun konsumsinya.

Menurut Todaro (2006), pendidikan merupakan cara untuk menyelamatkan diri dari kemiskinan. Ia juga menyatakan bahwa

pendidikan merupakan tujuan pembangunan yang mendasar. Pendidikan memainkan peranan kunci dalam membentuk kemampuan sebuah negara dalam menyerap teknologi modern dan untuk mengembangkan kapasitas agar tercipta pertumbuhan serta pembangunan yang berkelanjutan. Dalam penelitian Hermanto & Dwi (2007) diketahui bahwa pendidikan mempunyai pengaruh paling tinggi terhadap kemiskinan dibandingkan variabel pembangunan lain seperti jumlah penduduk, PDRB, dan tingkat inflasi.

Keterkaitan kemiskinan dan pendidikan sangat besar karena pendidikan memberikan kemampuan untuk berkembang lewat penguasaan ilmu dan keterampilan. Pendidikan juga menanamkan kesadaran akan pentingnya martabat manusia. Mendidik dan memberikan pengetahuan berarti menggapai masa depan. Hal tersebut harusnya menjadi semangat untuk terus melakukan upaya mencerdaskan bangsa (Criswardani, 2005).

Hubungan belanja daerah dengan kemiskinan

Selanjutnya, peran pemerintah dalam pengentasan kemiskinan sangat dibutuhkan, sesuai dengan peranan pemerintah yaitu alokasi, distribusi dan stabilisasi. Peranan tersebut merupakan syarat yang harus dipenuhi jika tujuan pembangunan yaitu pengentasan kemiskinan ingin terselesaikan. Anggaran yang dikeluarkan melalui belanja untuk pengentasan kemiskinan menjadi stimulus dalam menurunkan angka kemiskinan dan beberapa persoalan pembangunan yang lain. Penelitian yang dilakukan oleh Hasibuan (2005) menegaskan peranan anggaran untuk pengentasan kemiskinan. Temuan penelitian tersebut menjelaskan hubungan yang negatif antara anggaran pendapatan terhadap jumlah orang miskin. Artinya semakin tinggi jumlah anggaran pendapatan maka akan menurunkan tingkat kemiskinan. Tentu anggaran yang dimaksud dialokasikan guna membuat program pengentasan kemiskinan baik yang bersifat jangka pendek maupun jangka panjang. Apa yang ditemukan oleh Hasibuan diperkuat oleh Alawi (2006). Alawi menemukan bahwa alokasi anggaran untuk program pemberdayaan masyarakat memiliki korelasi yang negatif terhadap tingkat keparahan kemiskinan. Artinya semakin tinggi alokasi anggaran untuk program pemberdayaan masayarakat maka akan menurunkan tingkat keparahan kemiskinan.

Todaro (2006) menjelaskan bahwa tingkat kemiskinan dipengaruhi oleh salah satunya tingkat pendapatan rata-rata daerah tersebut. Semakin tinggi tingkat pendapatanya maka potensi untuk mengalokasikan anggaran guna menyelesaikan masalah kemiskinan akan semakin besar. Namun alokasi tersebut tentu harus tepat sasaran, jika tidak justru akan menyebabkan kemiskinan akan semakin memburuk dan akan menghasilkan kekacauan sosial (*social chaos*).

Pengembangan hipotesis

Pertumbuhan ekonomi dalam banyak negara berkembang, baik secara nasional maupun regional di daerah, tidak menyentuh secara langsung ke lapisan masyarakat golongan ekonomi lemah. Pertumbuhan ekonomi yang ada secara statistik nampaknya belum mencerminkan gambaran secara langsung kondisi sosial dalam masyarakat, termasuk pula belum memadainya berbagai sektor yang menyangkut kebutuhan publik seperti kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan sosial yang masih belum memadai. Hal ini dikarenakan pertumbuhan ekonomi hanya dipacu oleh pertumbuhan konsumsi rumah tangga. Pengalaman penanggulangan kemiskinan pada masa lalu telah memperlihatkan berbagai kelemahan, antara lain: (1) masih berorientasi kepada pertumbuhan makro tanpa memperhatikan aspek pemerataan, (2) kebijakan yang bersifat sentralistik, (3) lebih bersifat karikatif

daripada transformatif, (4) memposisikan masyarakat sebagai objek daripada subjek, (5) orientasi penanggulangan kemiskinan yang cenderung karikatif dan sesaat daripada produktivitas yang berkelanjutan, serta (6) cara pandang dan solusi yang bersifat generik terhadap permasalahan kemiskinan yang ada tanpa memperhatikan kemajemukan yang ada. Karena beragamnya sifat tantangan yang ada, maka penanganan persoalan kemiskinan harus menyentuh dasar sumber dan akar persoalan yang sesungguhnya,baik langsung maupun tak langsung (Bappenas, 2002). Dari penjelasan ini, penulis memberikan hipotesis terkait hubungan pertumbuhan ekonomi dengan kemiskinan bahwa:

H_1 : Pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan

Artinya, pertumbuhan ekonomi yang meningkat, bisa jadi tidak diiringi dengan menurunnya tingkat kemiskinan. Yang ada adalah pertumbuhan ekonomi tersebut, dapat memicu tingkat kemiskinan karena tingkat kemiskinan mungkin saja dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor lainnya yang lebih signifikan dari pertumbuhan ekonomi itu sendiri.

Selanjutnya, di antara bentuk penanggulangan kemiskinan pada tingkat makro adalah dengan menjadikan sektor yang memiliki elastisitas penyerapan tenaga kerja yang tinggi (misalnya, sektor pertanian, pertambangan, industri pengolahan, dan perdagangan) lebih dioptimalkan dalam penyerapan tenaga kerja yang tinggi (Agussalim, 2012). Dari penjelasan ini, penulis memberikan hipotesis terkait hubungan pengangguran dengan kemiskinan bahwa:

H2 : Pengangguran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan

Artinya, jika pengangguran tidak dapat diatasi dengan baik sehingga terus meningkat, maka hal tersebut akan mengakibatkan melonjaknya angka kemiskinan di masyarakat. Sehingga melalui upaya perluasan lapangan kerja, diharapkan kesempatan kerja bisa ditingkatkan dan angka pengangguran bisa ditekan, sehingga pada gilirannya angka kemiskinan dapat diturunkan.

Bentuk penanggulangan kemiskinan lainnya khususnya melalui program-program yang dapat menurunkan beban penduduk miskin dalam jangka pendek yang seharusnya digalakkan oleh pemerintah daerah adalah melalui program yang meningkatkan aksesibilitas layanan pendidikan dan kesehatan sehingga dalam jangka waktu pendek beban biaya penduduk miskin menurun serta dampak jangka panjangnya adalah meningkatnya produktivitas penduduk miskin sehingga kualitas dan kapasitas sumber daya manusia penduduk miskin meningkat (Agussalim, 2012). Selain itu, pendidikan dan kesehatan yang memadai akan meningkatkan produktivitas, daya kerja dan output masyarakat sehingga dapat memenuhi kebutuhan hidupnya dan terlepas dari jerat kemiskinan. Dari penjelasan ini, penulis memberikan hipotesis terkait hubungan indeks kesehatan dan angka partisipasi sekolah (pendidikan) dengan kemiskinan bahwa:

H3 : Indeks Kesehatan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan

H4 : Angka Partisipasi Sekolah (Pendidikan) berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan

Artinya, jika indeks kesehatan dan tingkat partisipasi masyarakat untuk mengenyam pendidikan di bangku sekolah meningkat, diharapkan tingkat kemiskinan di daerah dapat menurun.

Terkait dengan belanja pemerintah, menurut World Bank (2006) dalam laporan Era Baru

dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia bahwa disamping pertumbuhan ekonomi dan layanan sosial, dengan menentukan sasaran pengeluaran dan belanja untuk rakyat miskin, pemerintah dapat membantu mereka dalam menghadapi kemiskinan (baik dari segi pendapatan maupun non-pendapatan) dengan beberapa hal. Pertama, pengeluaran atau belanja pemerintah dapat digunakan untuk membantu mereka yang rentan terhadap kemiskinan dari segi pendapatan melalui suatu sistem perlindungan sosial modern yang meningkatkan kemampuan mereka sendiri untuk menghadapi ketidakpastian ekonomi. Kedua, pengeluaran atau belanja pemerintah dapat digunakan untuk memperbaiki indikator-indikator pembangunan manusia, sehingga dapat mengatasi kemiskinan dari aspek non-pendapatan. Dari penjelasan ini, penulis memberikan hipotesis terkait hubungan belanja daerah dengan kemiskinan bahwa:

H5 : Belanja Daerah berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan

Artinya, belanja daerah yang besar diharapkan dapat berimplikasi terhadap menurunnya angka kemiskinan.

Terhadap seluruh variabel yang dimasukkan dalam model penelitian ini yaitu berupa pertumbuhan ekonomi regional, jumlah pengangguran, indeks kesehatan, angka partisipasi sekolah dan belanja daerah sebagai variabel-variabel independen (bebas) dalam memberikan pengaruhnya secara simultan (bersama-sama) terhadap angka kemiskinan, penulis memberikan hipotesis bahwa:

H6 : Pertumbuhan ekonomi regional, jumlah pengangguran, indeks kesehatan, angka partisipasi sekolah dan belanja daerah secara simultan (bersama-sama) berpengaruh signifikan terhadap kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan.

METODE PENELITIAN

Data, Sampel, Populasi dan Variabel Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kuantitatif. Dilihat dari cara memperolehnya, data yang digunakan digolongkan sebagai data sekunder, yaitu data yang diambil secara tidak langsung dari sumbernya, atau data yang diperoleh dari pihak lain. Data diperoleh dari publikasi data statistik Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sulawesi Selatan dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Data-data tersebut ditabulasikan ke dalam struktur data panel yaitu gabungan antara data yang berbentuk *time series* dan *cross section* dalam bentuk tahunan. Data *time series* yang digunakan dimulai dari 2010 sampai 2014. Sedangkan data *cross section*-nya adalah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.

Populasi penelitian ini adalah seluruh kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan. Sedangkan pemilihan sampel dari populasi dilakukan dengan teknik *purposive sampling*, yaitu pemilihan sampel yang didasarkan pada kriteria tertentu. Kriteria yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Terdaftar pada laporan institusi terkait (BPS dan DJPK) yang memuat data/ informasi yang terkait dengan penelitian secara lengkap (inflasi dan pertumbuhan ekonomi regional) dari tahun 2010 hingga 2014;

2. Kabupaten/kota telah berdiri sebelum desentralisasi fiskal atau otonomi daerah diberlakukan dan bukan merupakan kabupaten/kota hasil pemekaran pada periode penelitian.

Berdasarkan pada kriteria pemilihan sampel di atas, maka kabupaten/kota yang memenuhi kriteria dan dijadikan sampel dalam penelitian ini berjumlah 24 Kabupaten/Kota.

Variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah variabel kemiskinan sebagai variabel dependen (terikat) dan variabel pertumbuhan ekonomi regional, jumlah pengangguran, indeks kesehatan, angka partisipasi sekolah dan belanja daerah sebagai variabel-variabel independen (bebas). Operasionalisasi masing-masing variabel penelitian ditetapkan pada tabel 2.

Teknik analisis data

Sesuai dengan tujuan penelitian yang akan dicapai, penelitian ini menggunakan analisis regresi data panel. Analisis data panel adalah suatu metode regresi terhadap gabungan dari data antarwaktu *(timeseries)* dan data antarindividu *(cross section)*.

Uji normalitas dan asumsi klasik

Mengingat teknik analisis menggunakan analisis regresi berganda, maka terhadap data juga dilakukan uji normalitas dan asumsi klasik untuk memperoleh hasil estimasi regresi yang memenuhi persyaratan BLUE (*Best Linier Unbiased Estimator*) yakni mempunyai sifat linier, tidak bias, dan varian minimum.

1. Uji Normalitas

   Uji normalitas bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi panel variabel-variabelnya berdistribusi normal atau tidak. Model regresi yang baik adalah memiliki distribusi data normal atau mendekati normal. Hal ini dilakukan karena regresi mensyaratkan distribusi *error* yang normal, artinya nilai *error* terdistribusi secara simetris di sekitar *mean* (Ghazali, 2005).

   Dalam aplikasi *Eviews*, uji normalitas data dapat diketahui dengan membandingkan nilai *Jarque-Bera* (JB) dan nilai *Chi Square* tabel. Uji *Jarque-Bera* (JB) dapat diperoleh dari histogram *normality*. Hipotesis dalam uji normalitas yang digunakan dengan *alpha* (α) 5% adalah :

   H_0 : Data berdistribusi normal

   H_1 : Data tidak berdistribusi normal

   Jika hasil dari *Jarque-Bera* (JB) hitung > *Chi Square* tabel, maka H_0 ditolak. Jika hasil dari *Jarque-Bera* (JB) hitung < *Chi Square* tabel, maka H_0 diterima.

2. Uji Heteroskedastisitas

   Uji heteroskedastisitas digunakan untuk mengetahui ada atau tidaknya penyimpangan asumsi klasik heteroskedastisitas yaitu adanya ketidaksamaan varian dari residual untuk semua pengamatan pada model regresi. Prasyarat yang harus terpenuhi dalam model regresi adalah tidak adanya gejala heteroskedastisitas. Manurung (2005) menjelaskan bahwa ada dua cara untuk mendeteksi keberadaan heteroskedastisitas, yaitu metode informal dan metode formal. Metode informal biasanya dilakukan dengan melihat grafik plot dari nilai prediksi variabel independen (ZPRED) dengan residualnya (SRESID). Variabel dinyatakan tidak terjadi heteroskedastisitas jika tidak terdapat pola yang jelas dan titik-titik menyebar di atas dan di bawah angka nol pada sumbu Y. Metode formal untuk mendeksi keberadaan heteroskedastisitas antara lain dengan *Park Test, Glejser Test, Spearman's Rank Correlation Test, Golfeld-Quandt Test, Breusch-Pagan-Godfrey Test, White's General*

Heteroscedasticity Test, dan *Koenker-Basset Test*.

3. Uji Multikolinearitas

Multikolinearitas adalah kondisi terdapatnya hubungan linier atau korelasi yang tinggi antara masing-masing variabel independen dalam model regresi.

Tabel 2. Definisi Operasional Variabel

Variabel Terikat		Deskripsi
Kemiskinan (KM)	Tingkat Kemiskinan di daerah *i* pada periode *t*	Berupa nilai *Head Count Index* (HCI) yang menunjukkan persentase penduduk yang berada dibawah Garis Kemiskinan (GK). Sumber data utama yang dipakai adalah data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) BPS Provinsi Sulawesi Selatan. Rumus Penghitungan : $P_\alpha = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{q}\left[\frac{z-y_i}{z}\right]$ Dimana : α = 0 Z = garis kemiskinan yi = Rata-rata pengeluaran per kapita sebulan penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan (i=1, 2, 3, ..., q), yi < z q = Banyaknya penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan n = jumlah penduduk

Variabel Bebas		Deskripsi	Espektasi
Pertumbuhan Ekonomi Regional (PDRB)	Tingkat pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota *i* pada periode *t*	Berupa nilai Produk Domestik Regional Bruto Per Kapita Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Kabupaten/Kota, 2010-2014 (Miliyar Rupiah) [Seri 2010] pada periode tertentu.	+
Pengangguran (PGR)	Tingkat Pengangguran Daerah *i* pada periode *t*	Berupa jumlah penduduk usia kerja (15 tahun dan lebih) yang tidak bekerja dan pengangguran pada kabupaten/kota pada periode tertentu.	+
Indeks Kesehatan (IK)	Nilai Indeks Kesehatan kabupaten/kota *i* pada periode *t*	Berupa nilai rasio indeks/tingkat kesehatan masyarakat pada kabupaten/kota pada periode tertentu berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) BPS Provinsi Sulawesi Selatan.	-
Angka Parsipasi Sekolah (SKL)	Jumlah partisipasi murni sekolah kabupaten/kota *i* pada periode *t*	Berupa persentase jumlah total partisipasi murni sekolah masyarakat pada seluruh jenjang pendidikan dasar dan menengah (SD, SLTP dan SLTA) pada kabupaten/kota pada periode tertentu.	-
Belanja Daerah (BD)	Jumlah total belanja daerah kabupaten/kota *i* pada periode *t*	Berupa jumlah belanja yang berasal dari Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung (dalam milyaran rupiah).	-

Sumber: *BPS dan DJPK*

Multikolinearitas biasanya terjadi ketika sebagian besar variabel yang digunakan saling terkait dalam suatu model regresi. Oleh karena itu masalah multikolinearitas tidak terjadi pada regresi linier sederhana yang hanya melibatkan satu variabel independen. Persamaan regresi dikatakan bebas dari multikolinearitas jika tingkat korelasi antarvariabel independen kurang dari 0,95 (Ghazali, 2005).

Pengujian pemilihan model

Setelah uji asumsi klasik untuk regresi berganda terpenuhi, maka untuk mengestimasi parameter model dengan data panel, terdapat beberapa teknik yang ditawarkan, yaitu :

1. Model *Common Effect*

   Teknik ini sama pada analisis data *cross section* dan *time series* karena mengasumsikan bahwa koefisien *intercept* dan *slope*nya sama (konstan) untuk setiap data *cross section* dan *time series*. Dengan kata lain model ini tidak memperhatikan dimensi individu dan waktu. Namun, untuk melakukan regresinya perlu menggabungkan data *cross section* dan *time series* yang biasa disebut *pool* data.

2. Model Efek Tetap (*Fixed Effect)*

   Teknik Model Efek Tetap (*Fixed Effect)* sudah memasukkan efek dimensi individu dan waktu. Pada model ini efek dimensi individu dan waktu terletak pada *intercept* dan *slope* pada model. Sehingga pada model ini menganggap bahwa yang sangat mempengaruhi variabel dependen adalah *slope* dan *intercept*.

3. Model Efek Random (*Random Effect)*

   Teknik ketiga ini hampir sama dengan *Model Fixed Effect* karena memasukkan efek dimensi individu dan waktu. Namun model ini beranggapan bahwa efek dimensi tersebut terletak pada *error* dari model.

Menurut Winarno (2007), langkah–langkah pengujian pemilihan model data panel secara ringkas adalah sebagai berikut :

1. Estimasi dengan *Fixed Effect*
2. Uji Chow (untuk menentukan model yang digunakan apakah *Common Effect* atau *Fixed Effect*). Jika H_o diterima (jika nilai *Prob Cross Section* F dan Chi Square > dari 0,05), maka yang dipilih adalah model *Common Effect* (selesai sampai disini). Jika H_o ditolak (jika nilai *Prob Cross Section* F dan Chi Square < dari 0,05), maka yang dipilih adalah model *Fixed Effect* (lanjut ke langkah 3).
3. Estimasi dengan *Random Effect*
4. Uji Hausman (untuk menentukan model yang digunakan apakah *Fixed Effect* atau *Random Effect*). Jika H_o diterima (jika nilai probabilitas *cross-section random* > dari 0,05), maka dipilih model *Random Effect*. Jika H_o ditolak (jika nilai probabilitas *cross-section random* < dari 0,05), maka dipilih model *Fixed Effect*.

Sesuai dengan variabel dan tujuan penelitian yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dapat dirumuskan model empiris regresi data panel sebagai berikut :

$$\mathbf{KM_{it} = \alpha + \beta_1 PDRB_{it} + \beta_2 PGR_{it} + \beta_3 IK_{it} + \beta_4 SKL_{it} + \beta_5 BD_{it}}$$

dimana :

KM_{it} = Kemiskinan

$PDRB_{it}$ = Pertumbuhan Ekonomi

PGR_{it} = Pengangguran

IK_{it} = Indeks Kesehatan

SKL_{it} = Angka Partisipasi Sekolah

BD_{it} = Belanja Daerah

Pengujian Hipotesis

Untuk menguji hipotesis penelitian, dilakukan uji sebagai berikut :

1. Uji statistik t (Secara Parsial).

   Menurut Ghazali (2005) uji statistik t pada dasarnya menunjukkan seberapa jauh pengaruh satu variabel independen secara individual dalam menerangkan variabel dependen.

   Pengujian dilakukan dengan menggunakan signifikan level 0,05 (α=5%). Penerimaan atau penolakan hipotesis dilakukan dengan kriteria:

   a. Jika nilai signifikan (*Prob*) > 0,05 maka hipotesis ditolak (koefisien regresi tidak signifikan). Ini berarti secara parsial variabel independen tidak mempunyai pengaruh secara signifikan terhadap variabel dependen.

   b. Jika nilai signifikan (*Prob*) ≤ 0,05 maka hipotesis diterima (koefisien regresi signifikan). Ini berarti secara parsial variabel independen tersebut mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap variabel dependen.

2. Uji Statistik F (Secara Simultan).

   Menurut Ghazali (2005) Uji statistik F pada dasarnya menunjukkan apakah semua variabel bebas yang dimasukkan dalam model mempunyai pengaruh signifikan secara bersama-sama (simultan) terhadap variabel terikat. Kriteria pengujian dimana H_a diterima apabila *Prob (F-statistic)* < α dan H_a ditolak apabila *Prob(F-statistic)* > α. Dalam hal ini α = 0,05.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil Uji Normalitas dan Asumsi Klasik

Uji Normalitas

Hasil uji normalitas data dengan menggunakan pendekatan *Residual Test* dan *Histogram Normality Test* melalui aplikasi *Eviews*, diperoleh hasil seperti yang disajikan pada gambar 1.

Gambar 1 menunjukkan nilai *Jarque-Bera* (JB) hitung sebesar 4,95329. Sementara nilai *Chi Square* dengan melihat jumlah variabel independen yang kita pakai dalam hal ini 5 (lima) variabel independen (df=5) dengan nilai signifikan 0,05 atau 5%, diperoleh nilai *Chi Square* tabel sebesar 11,070. Hal ini berarti bahwa nilai *Jarque-Bera* (JB) hitung lebih besar dari nilai *Chi Square* (4,695329 < 11,070). Sehingga dapat disimpulkan bahwa data dalam penelitian ini telah berdistribusi normal (H_o diterima).

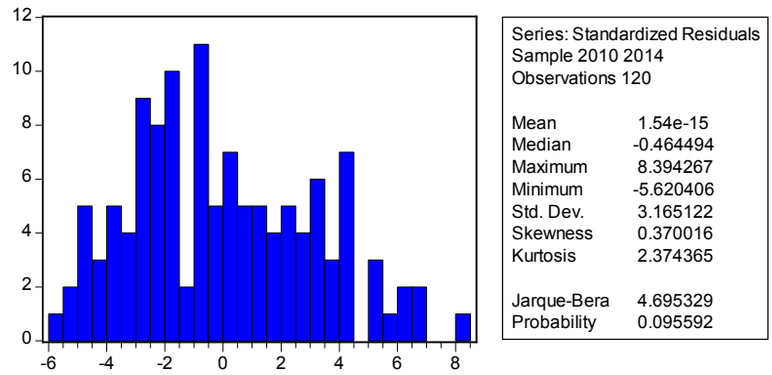
Hasil uji heteroskedastisitas

Hasil uji untuk mendeteksi keberadaan heteroskedastisitas yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode informal yaitu dengan melihat grafik plot dari nilai prediksi variabel independen (ZPRED) dengan residualnya (SRESID). Grafik plot hasil uji dapat dilihat pada gambar 2.

Gambar 2 menunjukkan bahwa plot dari nilai prediksi variabel independen (ZPRED) dengan residualnya (SRESID) tidak terdapat pola yang jelas dan titik-titik menyebar di atas dan di bawah angka nol pada sumbu Y. Sehingga dapat dikatakan bahwa tidak terdapat gejala heteroskedastisitas.

Hasil uji multikolinearitas

Hasil pengujian korelasi antarvariabel independen pada aplikasi *Eviews* untuk melihat



Gambar 1. Hasil Uji Normalitas
Sumber: hasil olah data

adanya masalah atau gejala multikolinearitas, diperoleh tabel 3.

Berdasarkan tabel 3, diperoleh hasil bahwa seluruh nilai korelasi antarvariabel independen dalam penelitian ini lebih kecil dari 0,95. Sehingga dapat dinyatakan bahwa data dalam penelitian tidak terdapat gejala multikolinearitas.

Hasil Pengujian Pemilihan Model

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas bahwa pada analisis regresi data panel terdapat beberapa langkah dalam pengujian pemilihan model. Berikut hasil pengujian dalam beberapa tahapan tersebut.

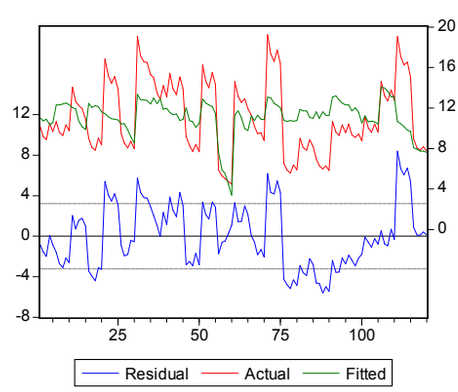
Pertama, hasil estimasi *Commont Effect* dan *Fixed Effect* sebagaimana tampak pada tabel 4 dan tabel 5.

Kedua, hasil uji *Chow* dengan menggunakan *Redundant Fixed Effects Tests* untuk menentukan model yang digunakan apakah *Common Effect* atau *Fixed Effect* sebagaimana tampak pada tabel 6.

Dari tabel 4 diperoleh nilai *Prob Cross Section F* dan *Prob Chi Square* masing-masing 0,0000 dan 0,0000 yang lebih kecil dari *alpha* 0,05, sehingga kita menolak hipotesis nol (H_0 ditolak). Maka, berdasarkan hasil uji Chow, model yang terbaik (pemilahan) adalah model dengan metode *Fixed Effect*.

Ketiga, hasil estimasi *Random Effect* sebagaimana tampak pada tabel 7.

Keempat, hasil uji Hausman dengan menggunakan *Correlated Random Effects - Hausman Test* untuk menentukan model yang digunakan apakah *Fixed Effect* atau *Random Effect* sebagaimana tampak pada dari tabel 8.



Gambar 2. Hasil Uji Heteroskedastisitas
Sumber: *hasil olah data*

Dari Tabel 8, diperoleh nilai *Prob Cross-section Random* adalah 0,8719 yang lebih besar dari *alpha* 0,05, sehingga kita menerima hipotesis nol (H_0 diterima). Maka, berdasarkan hasil uji Hausman, model yang terbaik (pemilihan) adalah model dengan metode *Random Effect*.

Setelah melalui pengujian asumsi normalitas dan asumsi klasik serta pemilihan model, maka dapat diperoleh estimasi persamaan regresi data panel berdasakan metode *Random Effect* sebagai berikut:

$$\mathbf{KM}_{it} = 46{,}63 + 2{,}68\mathbf{PDRB}_{it} - 8{,}94\mathbf{PGR}_{it} - 0{,}43\mathbf{IK}_{it} - 0{,}004\mathbf{SKL}_{it} - 2{,}79\mathbf{BD}_{it}$$

Berdasarkan persamaan regresi data panel di atas, dapat dinyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap kemiskinan. Nilai koefisien variabel pertumbuhan ekonomi sebesar 2,68, dimana tanda positif (+) menandakan adanya hubungan positif, yang berarti jika pertumbuhan ekonomi naik sebesar 1 persen, maka kemiskinan akan naik sebesar 2,68 persen. Hasil ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Ravallion & Bidani (1996), Son & Kakwani (2003), Todaro (2006), Bourguignon (2004) & Mankiw (2006) bahwa pada negara berkembang seperti Indonesia, baik secara nasional maupun pada tingkat daerah, pertumbuhan ekonomi terkadang hanya berasal dari sejumlah golongan masyarakat sehingga manfaat dari pertumbuhan tidak bersifat inkulsif yang pada akhirnya menyebabkan kemiskinan dan ketimpangan pendapatan yang semakin parah (meningkat). Pertumbuhan ekonomi yang bertumpu pada variabel makro-ekonomi, terutama arus penanaman modal dan peningkatan ekspor, memang seringkali tidak memiliki kaitan yang kuat dengan pengentasan penduduk miskin. Kaitan tersebut menjadi semakin lemah, ketika arus penanaman modal tersebut lebih banyak bergerak pada usaha padat modal (misalnya, industri telekomunikasi) dan sektor-sektor yang memiliki elastisitas penyerapan tenaga kerja yang rendah (misalnya, sektor lembaga keuangan; hotel dan restoran; listrik, air bersih dan gas). Oleh karena itu, pertumbuhan inklusif (*inclusive growth*) ataupun pertumbuhan berkualitas (*the quality of growth*) ataupun pertumbuhan yang berpihak kepada kaum miskin (*pro-poor growth*), sebagai sebuah terminologi baru dalam wacana pembangunan dewasa ini, perlu didorong dan diintensifkan di Sulawesi Selatan, baik pada tingkatan rencana maupun pada tingkatan implementasi. Konsep ini lebih mementingkan "dampak" ketimbang sekedar angka statistik. Pertumbuhan ekonomi dikatakan inklusif, berkualitas atau berpihak kepada kaum miskin jika mampu mengurangi angka kemiskinan, menurunkan angka pengangguran, memperbaiki distribusi pendapatan, mengangkat taraf hidup masyarakat kelas bawah, dan seterusnya.

Hal menarik dari hasil ini adalah bahwa nilai koefisien regresi variabel pengangguran bertanda negatif (-) sebesar 8,94. Hal ini berarti bahwa jika tingkat pengangguran meningkat, maka kemiskinan justru akan turun. Hal ini bisa dijelaskan bahwa peningkatan jumlah pengangguran di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan di satu sektor usaha justru diikuti oleh pengurangan kemiskinan di sektor usaha yang lain karena terjadinya pergesaran distribusi pendapatan masyarakat antarsektor usaha. Perubahan struktur ekonomi pada berbagai sektor usaha yang mengakibatkan perubahan distribusi pendapatan sektoral tersebut akan mengakibatkan terjadinya pergeseran daya beli dari pemilik faktor produksi yang sektor usahanya mengecil perannya ke pemilik faktor produksi yang tengah berkembang. Pengaruh negatif ini menandakan bahwa di kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan telah terjadi pergeseran penyerapan tenaga kerja pada berbagai sektor usaha, yaitu dari sektor usaha yang memiliki elastisitas penyerapan tenaga kerja yang rendah (misalnya, sektor lembaga keuangan, telekomunikasi, hotel dan

Tabel 3. Hasil Uji Multikolinearitas

	PDRB	PGR	IK	SKL	BD
PDRB	1	0.904	0.259	-0.010	0.85
PGR	0.904	1	0.239	-0.203	0.70
IK	0.259	0.239	1	0.083	0.126
SKL	-0.0102	-0.203	0.083	1	0.141
BD	0.857	0.702	0.126	0.141	1

***Sumber**: hasil olah data*

Tabel 4. Estimasi *Commont Effect*

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	3,688,501	8,206,707	4,494,496	0.0000
PDRB	-1.66E-05	6.96E-05	-0.238864	0.8116
PGR	2.23E-05	6.82E-05	0.326802	0.7444
IK	-0.377773	0.099983	-3,778,358	0.0003
SKL	0.023159	0.019546	1,184,869	0.2385
BD	-3.63E-06	2.01E-06	-1,806,279	0.0735
R-squared	0.236756	*Mean dependent var*		1,109,958
Adjusted R-squared	0.203280	*S.D. dependent var*		3,622,920

***Sumber**: hasil olah data*

Tabel 5. Estimasi *Fixed Effect*

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	7,263,215	5,831,000	1,245,621	0.2161
PDRB	2.72E-05	3.41E-05	0.798962	0.4264
PGR	-2.94E-06	2.33E-05	-0.126371	0.8997
IK	-0.792754	0.794255	-0.998111	0.3209
SKL	-0.003910	0.008018	-0.487667	0.6270
BD	-2.52E-06	1.00E-06	-2,520,865	0.0134
R-squared	0.972766	*Mean dependent var*		1,109,958
Adjusted R-squared	0.964387	*S.D. dependent var*		3,622,920

***Sumber**: hasil olah data*

Tabel 6. Hasil Uji Chow

Effects Test	*Statistic*	*d.f.*	*Prob.*
Cross-section F	106,928,145	-23.91	0.0000
Cross-section Chi-square	399,975,040	23	0.0000

***Sumber**: hasil olah data*

Tabel 7. Estimasi *Random Effect*

Variable	*Coefficient*	*Std. Error*	*t-Statistic*	*Prob.*
C	4,663,852	1,609,896	2,896,989	0.0045
PDRB	2.68E-05	2.94E-05	0.911518	0.3639
PGR	-8.94E-06	2.20E-05	-0.406207	0.6854
IK	-0.439399	0.219096	-2,005,511	0.0473
SKL	-0.004341	0.007262	-0.597790	0.5512
BD	-2.79E-06	8.83E-07	-3,159,239	0.0020
R-squared	0.344095	*Mean dependent var*		0.962018
Adjusted R-squared	0.315327	*S.D. dependent var*		0.814710

***Sumber**: hasil olah data*

Tabel 8. Hasil Uji Hausman

Test Summary	*Chi-Sq. Statistic*	*Chi-Sq. d.f.*	*Prob.*
Cross-section random	1,832,117	5	0.8719

***Sumber**: hasil olah data*

Tabel 9. Hasil Uji Statistik t

Variable	*t-Statistic*	*Prob.*
C	2,896,989	0.0045
PDRB	0.911518	0.3639
PGR	-0.406207	0.6854
IK	-2,005,511	0.0473
SKL	-0.597790	0.5512
BD	-3,159,239	0.0020

***Sumber**: hasil olah data*

Tabel 10. Hasil Uji F

Weighted Statistics	*F-statistic*	*Prob (F-statistic)*
	1,196,114	0.000000

***Sumber**: hasil olah data*

Tabel 11. Rekapitulasi Hasil Uji Data Penelitian Tabel 9. Rekapitulasi Hasil Uji Data Penelitian

Variabel	**Uji**	**Tanda**	**Signifikansi**	**Hipotesis**
PDRB	*t-statistic*	+	Tidak signifikan	Ditolak
PGR		-	Tidak signifikan	Ditolak
IK		-	Signifikan	Diterima
SKL		-	Tidak signifikan	Ditolak
BD		-	Signifikan	Diterima
Simultan	*F-statistic*	+	Signifikan	Diterima

***Sumber**: hasil olah data*

restoran) ke sektor yang memiliki elastisitas penyerapan tenaga kerja yang tinggi (misalnya, sektor pertanian, pertambangan, industri pengolahan, dan perdagangan). Sehingga nampaknya ketika di satu sisi yaitu sektor usaha dengan elastisitas penyerapan rendah terdapat peningkatan pengangguran, di sisi lain yaitu di sektor usaha yang memiliki elastisitas penyerapan tenaga kerja yang tinggi justru mengalami penurunan tingkat pengangguran, sehingga mampu menaikkan taraf hidup masyarakat di sektor-sektor tersebut. Hal ini dapat dipahami karena sektor usaha di bidang pertanian, pertambangan, industri pengolahan, dan perdagangan masih menjadi primadona di sebagian besar wilayah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.

Indeks kesehatan, angka partisipasi sekolah dan belanja daerah juga berpengaruh negatif terhadap kemiskinan. Nilai koefisien variabel-variabel tersebut dengan tanda negatif (-) menunjukkan bahwa jika pengangguran, indeks kesehatan, angka partisipasi sekolah dan belanja daerah naik sebesar 1 persen, maka kemiskinan akan turun karena pengaruh variabel-variabel tersebut masing-masing sebesar 8,94 persen, 0,43 persen, 0,004 persen dan 2,79 persen. Hasil ini mendukung pernyataan dan hasil riset yang dilakukan oleh Arsyad (1999), Criswardani (2005), Todaro (2006) & Hermanto dan Dwi (2007).

Hasil Pengujian Hipotesis

1. Uji Statistik t (Secara Parsial).

   Berdasarkan hasil uji *t-statistic* estimasi model *Random Effect* pada Tabel 9, diperoleh nilai *Prob (t-statistic)* masing-masing variabel bebas yaitu PDRB, PGR, IK, SKL dan BD sebesar 0,3639 (> 0,05), 0,6854 (> 0,05), **0,0473 (< 0,05)**, 0,5512 (> 0,50) dan **0,0020 (< 0,05)**. Hal ini menunjukkan bahwa secara parsial :

   a. Variabel pertumbuhan ekonomi (PDRB) memiliki pengaruh **positif** yang **tidak signifikan** terhadap variabel kemiskinan (KM). Dengan pembuktian ini, maka **H_1 penelitian ini ditolak**;
   b. Variabel pengangguran (PGR) memiliki pengaruh **negatif** yang **tidak signifikan** terhadap variabel kemiskinan (KM). Dengan pembuktian ini, maka **H_2 penelitian ini ditolak**;
   c. Variabel indeks kesehatan (IK) memiliki pengaruh **negatif** yang **signifikan** terhadap variabel kemiskinan (KM). Dengan pembuktian ini, maka **H_3 penelitian ini diterima**;
   d. Variabel angka parsipasi sekolah (SKL) memiliki pengaruh **negatif** yang **tidak signifikan** terhadap variabel kemiskinan (KM). Dengan pembuktian ini, maka **H_4 penelitian ini ditolak**;
   e. Variabel belanja daerah (BD) memiliki pengaruh **negatif** yang **signifikan** terhadap variabel kemiskinan (KM). Dengan pembuktian ini, maka **H_5 penelitian ini diterima**;

2. Uji Statistik F (Secara Simultan).

   Berdasarkan hasil uji *F-statistic* estimasi model *Random Effect* pada tabel 10 diperoleh nilai *Prob (F-statistic)* sebesar 0,0000 yang lebih kecil dari *alpha* 0,05. Hal ini berarti bahwa semua variabel bebas yang dimasukkan dalam model mempunyai pengaruh signifikan secara bersama-sama (simultan) terhadap variabel terikat. Dengan pembuktian ini, maka **H_6 penelitian ini diterima.**

Secara ringkas rekapitulasi hasil uji data penelitian dapat digambarkan sebagaimana tabel 11.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasarkan hasil analisis, penelitian ini memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Pertumbuhan ekonomi regional di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan dimana dalam penelitian ini diwakili oleh

Produk Domestik Regional Bruto Per Kapita Atas Dasar Harga Berlaku terbukti memiliki pengaruh positif terhadap angka kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan, meskipun dengan tingkat pengaruh yang tidak signifikan. Hal ini berarti bahwa pertumbuhan ekonomi yang ada sejatinya belum mampu menurunkan angka kemiskinan. Hal ini karena pertumbuhan ekonomi belum menyebar merata pada seluruh lapisan masyarakat;

2. Jumlah pengangguran di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan terbukti memiliki pengaruh negatif terhadap angka kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan, meskipun dengan tingkat pengaruh yang tidak signifikan. Hal ini berarti bahwa peningkatan jumlah pengangguran di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan di satu sektor usaha, justru diikuti oleh pengurangan kemiskinan di sektor usaha yang lain karena terjadinya pergesaran distribusi pendapatan masyarakat sektor usaha padat karya;
3. Indeks Kesehatan masyarakat di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan terbukti memiliki pengaruh negatif terhadap angka kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan, dengan tingkat pengaruh yang signifikan. Hal ini berarti bahwa ketika kondisi kesehatan masyarakat itu meningkat maka produktivitas, daya kerja dan output masyarakat juga akan meningkat sehingga dapat memenuhi kebutuhan hidupnya dan terlepas dari jerat kemiskinan, yang pada akhirnya akan menurunkan angka kemiskinan;
4. Angka Partisipasi Sekolah masyarakat di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan terbukti memiliki pengaruh negatif terhadap angka kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan, meskipun dengan tingkat pengaruh yang tidak signifikan. Hal ini berarti bahwa ketika pembangunan modal manusia *(human capital)* yang diwujudkan dengan partisipasi masyarakat dalam mengenyam pendidikan itu meningkat, maka angka kemiskinan akan menurun;
5. Belanja Daerah pemerintah kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan terbukti memiliki pengaruh negatif terhadap angka kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan, dengan tingkat pengaruh yang signifikan. Hal ini berarti bahwa belanja daerah pemerintah yang selama ini (paling tidak dalam lima tahun terakhir) memiliki kecenderungan secara umum terus meningkat telah mampu memberikan dampak terhadap penurunan angka kemiskinan secara nyata (signifikan);
6. Seluruh variabel dalam model penelitian berupa pertumbuhan ekonomi regional, jumlah pengangguran, indeks kesehatan, angka partisipasi sekolah dan belanja daerah secara simultan (bersama-sama) berpengaruh signifikan terhadap kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan;
7. Beberapa rekomendasi yang dapat diajukan sebagai implikasi dari pembuktian empiris penelitian dalam rangka untuk menekan laju pertumbuhan tingkat kemiskinan di Provinsi Sulawesi Selatan yaitu:
   a. Pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan harus mampu menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas atau yang bersifat inklusif. Upaya yang dapat dilakukan pemerintah salah satunya adalah dengan menjadikan sektor-sektor yang *intensif labor* atau padat karya sebagai *leading* sektor sehingga mampu menyerap tenaga kerja yang terus-menerus tumbuh, sehingga tujuan pertumbuhan ekonomi dalam rangka penggulangan kemiskinan dapat tercapai;
   b. Dalam upaya mengurangi jumlah kemiskinan di Sulawesi Selatan, pada tingkatan mikro, program-program yang diarahkan untuk menekan beban

pengeluaran penduduk miskin di satu sisi, dan meningkatkan produktivitas penduduk miskin di sisi lain, harus terus diintensifkan. Program layanan pendidikan dan kesehatan untuk rumah tangga miskin perlu terus dilanjutkan dengan memperluas jangkauan dan meningkatkan aksesibilitas. Program semacam ini, disamping dapat menekan beban pengeluaran penduduk miskin dalam jangka pendek, juga dapat memperbaiki kapasitas dan kapabilitas sumber daya manusia penduduk miskin dalam jangka panjang. Menyertai usaha tersebut, program-program yang diarahkan untuk mendorong peningkatan produktivitas penduduk miskin juga harus terus diupayakan dan ditingkatkan intensitas dan jangkauannya, misalnya melalui pemberian kredit mikro, program padat karya perdesaan, pelatihan keterampilan, dan sebagainya;

c. Mengingat bahwa pendanaan program penanggulangan kemiskinan melalui belanja atau pengeluaran daerah di Provinsi Sulawesi Selatan bersumber dari APBN, APBD dan sumber pendanaan lain yang tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (sesuai Pasal 22, Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Kemiskinan), maka demi tercapainya tujuan program penanggulangan kemiskinan diperlukan pengawasan dari berbagai pihak, salah satunya dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Perlunya peningkatan pengawasan keuangan terkait pengeluaran atau belanja pemerintah kabupaten/kota tersebut agar masalah-masalah dalam program seperti kebocoran (korupsi), pemborosan dan penyimpangan pengalokasian anggaran serta pengeluaran atau belanja pemerintah yang tidak tepat sasaran dapat diminimalisir sehingga pengeluaran atau belanja pemerintah dapat terus berjalan efektif dan efisien dalam upaya pengurangan kemiskinan, sehubungan dengan pembuktian empiris penelitian ini yang memang menunjukkan pengaruh belaja daerah yang signifikan terhadap penurunan tingkat kemiskinan. Bentuk pengawasan tersebut dapat dilakukan misalnya dengan melakukan audit kinerja atas belanja sosial bantuan rumah, belanja untuk pendidikan dan kesehatan gratis di setiap kabupaten/kota di Sulawesi Selatan, belanja program Getarbangdes yang dicanangkan oleh Gubernur Sulawesi Selatan, dan lainnya. Audit kinerja untuk kesejahteraan ini penting untuk dilakukan untuk menilai dan mengevaluasi pertanggungjawaban keuangan dan kinerja atau pemanfaatan anggaran daerah pada setiap kabupaten/kota di Sulawesi Selatan, khususnya pada belanja yang terkait dengan pengentasan kemiskinan.

DAFTAR PUSTAKA

Adams, R. (2004). Economic Growth, Inequality and Poverty: Estimating the Growth Elasticity of Poverty. *World Development,* 32(12), The World Bank. Washington DC.

Agussalim. (2012). *Memaknai Angka Kemiskinan Sulawesi Selatan*. Makassar: Nala Cipta Litera dan PSKMP UNHAS.

Alawi, N. (2006). *Pengaruh Anggaran Belanja Pembangunan Daerah Terhadap Kemiskinan Studi Kasus: Kab/Kota di Jawa Tengah tahun 2002-2004*. Thesis. Universitas Indonesia.

Arsyad, L. (1999). *Ekonomi Pembangunan*. Yogyakarta: Bagian Penerbitan STIE YKPN.

Bappenas. (2002). *Kebijakan dan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan: Sebuah Gagasan*. Jakarta: Bappenas.

Bourguignon, F. (2004). *Poverty-Growth-Inequality Triangle*, Paper was presented at the Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi, on February 4, 2004.

BPS. (2014). *Data Pertumbuhan Ekonomi Regional Bruto Menurut Kabupaten/ Kota Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2010-2014*.

Chambers. (1998). *Pembangunan Desa Mulai Dari Belakang*. Jakarta: LP3ES.

Chriswardani, S. (2005). *Memahami Kemiskinan Secara Multidimensional*. Jakarta: LP3ES.

DJPK. (2014). Laporan Realisasi Anggaran Belanja Daerah Tahun 2010-2014. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Ghazali, I. (2005). *Aplikasi Analisis Multivariate dengan Program SPSS,* Edisi Ketiga. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

Hasan., & Quibria. (2002). *Poverty and Patterns of Growth*. ERD Working Paper No.18. Economic and Research Department. Asian Development Bank.

Hasibuan, M. S. P. (2005). *Manajemen Sumber Daya Manusia,* Edisi Revisi. Jakarta: Bumi Aksara.

Hermanto., & Dwi. *(2007),* Dampak Pertumbuhan Ekonomi terhadap penurunan Jumlah Penduduk Miskin. *Paper Ekonomi*, Jakarta.

Hudaya, D. (2009). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tingkat Kemiskinan di Indonesia*. Departemen Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor.

Hureirah, A. (2005). *Strategi Penanggulangan Kemiskinan*. Ilmu Kesejahteraan Sosial Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNPAS-LSM Mata Air (Masyarakat Cinta Tanah Air) Bandung.

International Monetary Fund. (2015). *World Economic Outlook*. April 2015.

Mankiw, N. G. (2006). *Macroeconomics*. Fifth Edition. Worth Publisher, New York. R. Nurkse, 1953, Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries. Oxford Basis Blackwell.

Manurung, J. J., dkk. (2005). *Ekonometrika*. Cetakan Pertama. Jakarta: Penerbit Elex Media Computindo.

Myrdal, G. (2000). *Obyektivitas Penelitian Sosial*. Jakarta: LP3ES.

Octaviani, D. (2001). Inflasi, Pengangguran, dan Kemiskinan di Indonesia: Analisis Indeks Forrester Greer & Horbecke. *Media Ekonomi*, 7(8), 100-118.

Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Kemiskinan.

Puspita, D. W. (2015). Analisis Determinan Kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah. *Journal Of Economics And Policy* (Jejak), 8(1) , 1-88.

Ramadhan, M. N. (2014). *Analisis Determinan Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten/ Kota di Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2009-2012*. Jurusan Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis. Universitas Hasanuddin Makassar.

Ravallion, M., & Bidani, B. (1996). How Robust is Poverty Profile?, *World Bank Economic Review*, 8, 75-102.

Ravallion, M. (2001). *Growth, Inequality, and Poverty: Looking Beyond Averages*. World Bank.

Saubani, A. (2015). *806.350 Rakyat Miskin Tinggal di Sulsel*. Republika Online 20 Mei 2015 diakses dari http://www.epaper.republika.co.id/berita/koran/politik-koran/15/05/20/nomr4622-806350-rakyat-miskin-tinggal-di-sulsel.

Siregar., & Wahyuniarti. (2007). *Pengaruh pertumbuhan ekonomi dan faktor lain terhadap kemiskinan di Indonesia tahun 1998-2006*.

Son & Kakwani. (2003). Pro-poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies. *The Pakistan Development Review*, 42(4), Part 1, 417-444.

Sukirno, S. (2004). *Makroekonomi : Teori Pengantar*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Tambunan, T. H. (2001). *Perekonomian Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Todaro, M. P. (2006). *Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga*. Edisi Keempat Jilid 1. Jakarta: Erlangga.

Winarno, W. W. (2007). *Analisis Ekonometrika dan Statistika Dengan Eviews*. Yogyakarta: UPP STIM YPKN Yogyakarta.

World Bank. (2002). *Introduction to Poverty Analysis atau Dasar-dasar Analisis Kemiskinan*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

World Bank. (2006). *Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

Halaman ini sengaja dibiarkan kosong

Nurhasanah

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Indonesia

nuruye41@gmail.com

EFFECTIVENESS OF INTERNAL CONTROL, INTERNAL AUDIT, CHARACTERISTICS OF THE INSTITUTION AND CORRUPTION CASES (AN EMPIRICAL STUDY IN THE MINISTRIES / INSTITUTION)

EFEKTIVITAS PENGENDALIAN INTERNAL, AUDIT INTERNAL, KARAKTERISTIK INSTANSI DAN KASUS KORUPSI (STUDI EMPIRIS DI KEMENTERIAN/ LEMBAGA)

ABSTRACT/ABSTRAK

This study investigates the effect of internal control effectiveness, the role of internal audit, internal audit authority level, the size of the internal audit, the size and complexity of the institution against corruption in the ministries/agencies in Indonesia. Effectiveness of internal controls seen from the number of internal control findings in the audit report of BPK, while the role of internal audit in an agency's internal control conducted by proxy with the number of findings of noncompliance in the audit report of BPK. The characteristics of institution seen from size and complexity of ministries/ agencies. The dependent variable is the corruption in the ministries/ agencies seen from the number of cases of corruption in the ministries/agencies in 2012-2014. This study used secondary data with samples of 249 ministries and agencies in Indonesia. The results show that the effectiveness of internal control, internal audit authority level form the organizational structure of the internal audit echelon I effect in reducing corruption. Total budget (in Rupiah) has positive effect on corruption. While the number of findings of non-compliance in the audit report of BPK, the number of internal auditors and the number of work units in ministries/agencies does not affect corruption.

KEYWORDS:

corruption, internal control, internal audit's role, the size of the ministries/agencies, the complexity of the ministries/agencies

Penelitian ini meneliti pengaruh antara efektivitas pengendalian internal, peran audit internal, tingkat kewenangan audit internal, ukuran audit internal, ukuran dan kompleksitas instansi terhadap korupsi di kementerian/lembaga di Indonesia. Efektivitas pengendalian internal dilihat dari jumlah temuan pengendalian internal yang ada di laporan hasil pemeriksaan BPK, sedangkan peran pengawas pengendalian internal dalam suatu instansi dilakukan oleh audit internal diproksikan dengan jumlah temuan ketidakpatuhan dalam peraturan perundang-undangan hasil pemeriksaan BPK. Karakteristik instansi dilihat dari ukuran dan kompleksitas kementerian/lembaga. Variabel dependen yaitu korupsi pada kementerian/ lembaga dilihat dari jumlah kasus korupsi pada kementerian/lembaga pada tahun 2012-2014. Penelitian ini menggunakan data sekunder dengan sampel 249 kementerian dan lembaga di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas pengendalian internal, tingkat kewenangan audit internal berupa struktur organisasi audit internal setingkat eselon I berpengaruh dalam menurunkan kasus korupsi. Total anggaran (dalam Rupiah) berpengaruh positif terhadap kasus korupsi. Sedangkan jumlah temuan ketidakpatuhan dalam peraturan perundang-undangan hasil pemeriksaan BPK, jumlah auditor internal dan jumlah satuan kerja pada kementerian/lembaga tidak mempengaruhi korupsi.

KATA KUNCI:

korupsi, pengendalian internal, peran audit internal, ukuran kementerian/lembaga, kompleksitas kementerian/lembaga.

SEJARAH ARTIKEL:
Diterima pertama: Maret 2016
Dinyatakan dapat dimuat : Mei 2016

PENDAHULUAN

Tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance* muncul sebagai pusat administrasi pemerintah untuk mendapatkan kepercayaan masyarakat dalam mendukung keharmonisan sosial, stabilitas politik serta pertumbuhan ekonomi negara. Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) bahwa suatu negara yang memiliki *good governance* yang ideal diidentifikasikan sebagai negara yang efisien, efektif, responsif, bebas korupsi dan ramah terhadap warga negaranya. Untuk mendukung *good governance*, pemerintah Indonesia telah menginisiasi reformasi institusi, reformasi peraturan, desentralisasi, dan privatisasi semenjak tahun 1998. Seiring dengan meningkatnya perhatian pemerintah terhadap *good governance*, beberapa penelitian di Cina dan Indonesia mengatakan bahwa korupsi juga ikut meningkat disektor publik (Liu & Lin, 2012; Ekasani, 2015). Diperkirakan 4-8% dari *Gross National Product* di Cina dihabiskan oleh korupsi, 5% dari *Gross Domestic Product* (GDP) dunia setiap tahun dihabiskan oleh korupsi, dan 25% dari GDP di Uni Afrika diperkirakan hilang karena korupsi (World Bank, 2000). Korupsi merupakan masalah bagi setiap negara karena membahayakan faktor-faktor tata kelola pemerintahan dan perekonomian, dan kemudian memiliki dampak terhadap kemiskinan (Chetwynd dkk, 2003).

Dalam rangka terselenggaranya *good governance* maka ada tiga aspek yang mendukung terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik. Aspek pertama adalah pengawasan yaitu kegiatan oleh pihak luar pemerintah contohnya masyarakat, ataupun Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengawasi jalannya atau kinerja pemerintah. Kedua, aspek pengendalian yaitu mekanisme yang dilakukan pemerintah untuk menjamin manajemen organisasi dengan baik dan tujuan organisasi tercapai. Ketiga, aspek pemeriksaan yaitu pemeriksaan atau audit yang dilakukan audit eksternal maupun audit internal (Mardiasmo, 2006).

Pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dilakukan sebagai bentuk pengawasan agar tidak terjadi kecurangan (*fraud*) (PermenPAN, 2008). *Fraud* bisa terjadi di sektor pemerintah maupun sektor swasta. Kecurangan yang terjadi di sektor pemerintahan atau lebih dikenal dengan nama korupsi, menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 adalah kegiatan melawan hukum, melakukan perbuatan dengan tujuan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Korupsi umumnya didefinisikan sebagai penyalahgunaan posisi atau sumber daya umum untuk keuntungan pribadi (Sandholtz & Koetzle, 2000).

Kondisi korupsi di Indonesia dapat dilihat dari berbagai sumber, salah satunya dari *Transparancy Internasional (TI),* sebuah organisasi masyarakat internasional Anti Korupsi yang mengeluarkan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) negara atau *Corruption Perception Index* (CPI). CPI merupakan suatu indeks gabungan yang mengukur tingkat persepsi korupsi sektor publik pada negara-negara di dunia. CPI digunakan dengan membandingkan kondisi korupsi disuatu negara terhadap negara lain. Perkembangan indeks persepsi korupsi Indonesia dalam lima tahun terakhir menunjukkan bahwa Indonesia merupakan 80 negara terkorup didunia dan untuk wilayah ASEAN, Indonesia masih dipandang sebagai negara yang rawan korupsi atau nomor 2 terkorup dibandingkan negara tetangga. Negara terbersih di wilayah ASEAN secara berurutan yaitu Singapura, Brunei Darusalam, Malaysia, Thailand, Indonesia dan Myanmar (Transparansi Internasional Indonesia, 2015).

Fraud dan korupsi sulit dihindari dalam organisasi (Rahahleh, 2011; Quah, 2007;

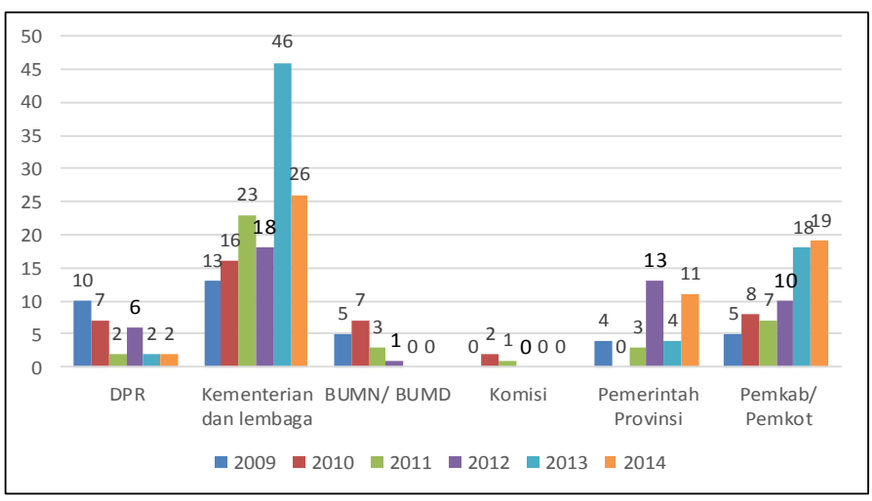
OECD, 2007) terutama dalam organisasi sektor publik (Chatterjee, 2003). Pada gambar 1 mengatakan bahwa jumlah kasus tindak pidana korupsi di Indonesia selama 2009 sampai dengan tahun 2014 terbanyak terjadi di organisasi kementerian dan lembaga (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2010-2015). Oleh karena itu, penelitian ini berfokus pada Kementerian/Lembaga (K/L).

Selaras dengan survei yang dilakukan TI, suatu hasil survei bisnis yang dirilis *Political & Economic Risk Consultancy* atau PERC mengatakan bahwa pada tahun 2015 Indonesia merupakan negara terkorup nomor 2 dengan skor 8,09 dari 16 negara tujuan investasi di Asia Pasifik. Survei tersebut dilakukan terhadap 900 responden ekspatriat di Asia. Persepsi diukur menggunakan skala yaitu skor 0 sampai dengan 10. Skor 0 adalah nilai terbagus dan 10 nilai terburuk. Nilai tersebut tidak jauh berbeda dengan skor Indonesia tahun 2010 yaitu 9,07 yang saat itu menempati posisi pertama negara terkorup di Asia Pasifik. Posisi kedua ditempati Kamboja, kemudian Vietnam, Filipina, Thailand, India, China, Malaysia, Taiwan, Korea Selatan, Makao, Jepang, Amerika Serikat, Hongkong, Australia, dan Singapura sebagai negara yang paling bersih (PERC, 2015).

Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk mempercepat pemberantasan korupsi melalui Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2012 tentang Strategi Nasional Percepatan Pemberantasan Korupsi dan upaya-upaya lain yang telah dilakukan sebelumnya. Hal ini menandakan bahwa usaha yang telah dilakukan pemerintah untuk memberantas korupsi belum berarti banyak.

Penyebab terjadinya kecurangan menurut *KPMG Fraud, bribery and Corruption Survey* 2013 yang dilakukan di Australia dan New Zealand tahun 2012 adalah lemahnya pengendalian intern yaitu sebesar 28% responden, faktor kedua adalah mengesampingkan sistem pengendalian intern yang telah ada yaitu sebesar 19%. Sedangkan 42% kecurangan terdeteksi sebagian besar karena adanya pengendalian intern (KPMG, 2013). Sejalan dengan itu pengendalian intern yang efektif mengurangi kecenderungan kecurangan dalam organisasi (Zang dkk, 2007). Oleh karena itu keberadaan dan pelaksanaan sistem pengendalian intern sangat penting untuk mengurangi *fraud*.

Setiap lembaga pemerintah di Indonesia, umumnya telah memiliki sistem pengendalian intern. Sebagai bentuk keberadaan sistem pengendalian intern, salah satunya adalah adanya pemantauan yang dilakukan oleh Audit Internal dalam setiap organisasi. Peran Audit



Gambar 1. Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Instansi

Sumber: diolah dari Laporan Tahunan KPK 2009 - 2014

Internal sangat penting, karena perannya dalam mengawasi sistem pengendalian intern yang efektif sehingga dapat mendeteksi resiko kecurangan dan korupsi (Kongrungchok & Stanton, 2014; Baltaci dan Yinmaz, 2006). Sistem Audit Internal mempunyai peran penting dalam mengevaluasi dan meningkatkan efektivitas pengendalian internal serta proses tata kelola (Ricard, 2009; Chabrak & Daidj, 2007; Srichunpech, 2005). Untuk meningkatkan peran vital audit internal dalam pemberantasan korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) ikut mendorong optimalisasi aparat pengawas internal kementerian/lembaga agar berani melaporkan tindak pidana korupsi. Sejak berdirinya KPK sampai dengan Oktober 2013, Direktorat Pengaduan Masyarakat KPK hanya menerima 12 informasi dari audit internal (KPK, 2013). Pimpinan organisasi audit internal di Indonesia ada dua kategori, yaitu Inspektorat Jenderal setingkat eselon I dan Inspektorat setingkat eselon II (UU Nomor 39, 2008). Sehingga timbulah wacana KPK untuk mendorong optimalisasi aparat pengawas internal kementerian/lembaga melalui persamaan struktur organisasi dengan maksud agar pengawas internal kementerian/ lembaga lebih berwenang melaporkan tindak pidana korupsi. Penelitian tentang struktur organisasi audit pemerintah pengaruhnya terhadap konsekuensi ekonomi dan korupsi masih langka (Blume & Voight, 2011) sehingga penelitian ini dapat memberikan kontribusi mengenai struktur organisasi audit internal di Indonesia dan konsekuensinya terhadap korupsi.

Audit internal tidak bisa terlepas dari auditor internal sebagai aparat pengawas internal yang bertugas membantu pimpinan kementerian /lembaga untuk mengawasi pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada masing-masing kementerian/ lembaga. Setiap kementerian dan lembaga mengelola APBN yang berbeda-beda, ada kementerian/lembaga yang mengelola APBN besar dan ada kementerian/lembaga yang mengelola APBN sedikit. Untuk dapat mengawasi pengelolaan dana publik dengan baik maka aparat pengawas internal sangat tergantung jumlah, kompetensi profesional dan independensi auditor internal. Kebutuhan akan jumlah auditor internal ternyata juga belum terpenuhi (BPKP, 2014b), ini terbukti masih ada kementerian/lembaga yang belum menerapkan Jabatan Fungsional Auditor contohnya Majelis Permusyawaratan Rakyat, Kejaksaan Agung, dll (BPKP, 2014a).

Pengelolaan dan penggunaan anggaran biasanya dilakukan oleh setiap satuan kerja. Setiap kementerian/lembaga memiliki jumlah satuan kerja yang berbeda-beda, ada kementerian/lembaga yang memiliki banyak satuan kerja bahkan ribuan dan ada kementerian/lembaga yang memiliki satuan kerja yang sedikit. Oleh karena itu penelitian ini menggunakan nilai realisasi anggaran belanja sebagai ukuran kementerian/lembaga dan jumlah satuan kerja sebagai kompleksitas suatu kementerian/lembaga untuk dilihat pengaruhnya terhadap tingkat korupsi.

Penelitian sebelumnya tentang hubungan pengendalian internal dengan korupsi pada perusahaan terdaftar di bursa saham China adalah penelitian yang dilakukan Ge, dkk (2014). Variabel independen pada penelitian ini adalah *internal control strength* yang diukur dengan cara menghitung *score* nilai *discretionary accruals* dan jumlah *restatements* laporan keuangan, sedangkan variabel dependennya adalah *fraud*/korupsi yang diukur dengan cara menghitung penggunaan piutang lain-lain antar *corporate*, biaya *travel* dan *entertainment,* pengungkapan korupsi ke publik oleh manajemen. Hasil dari penelitian ini mengatakan bahwa perusahaan dengan pengendalian internal yang kuat lebih sedikit mengeluarkan biaya hiburan dan perjalanan, semakin kuat pengendalian internal maka semakin rendah tingkat pengungkapan korupsi pada perusahaan yang bukan dimiliki negara. Tetapi pada perusahaan yang dimiliki negara,

penelitian Ge, dkk menemukan bahwa semakin kuat pengendalian internal maka semakin tinggi tingkat pengungkapan korupsinya.

Penelitian yang membahas audit internal dikaitkan dengan kegagalan mendeteksi *fraud/* korupsi adalah penelitian yang dilakukan Kongrungchok & Stanton (2014). Penelitian menggunakan kuesioner yang dikirimkan ke 120 internal auditor di pemda Thailand Utara, dengan fokus penelitian aspek-aspek sistemik mengapa internal auditing tidak efektif dalam mendeteksi *fraud*. Hasil kuesioner mengatakan bahwa 95,10% internal auditing pemda Thailand Utara tidak didukung dengan pelatihan proses penilaian resiko. Auditor internal juga sedikit pengalaman di bidang audit, sedangkan hasil interview mengatakan bahwa adanya psikologi insentif *fraud* yaitu tekanan berupa prospek promosi dan remunerasi yang digunakan sebagai tekanan *administrator* dan *oversight bodies* agar tidak melihat kesalahan mereka.

Kemudian penelitian lain dari Indonesia yaitu penelitian Dewi (2014) yang memperoleh bukti adanya perbedaan kecenderungan melakukan kecurangan akuntansi antara individu yang memiliki level penalaran moral rendah dan level penalaran moral tinggi, dalam kondisi terdapat elemen pengendalian internal dan tidak terdapat elemen pengendalian internal. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh Kepala Sub Bagian (Pejabat Eselon IV) Pemerintah Provinsi Bali. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kecenderungan individu melakukan kecurangan akuntansi dalam kondisi tidak terdapat elemen pengendalian internal.

Penelitian tentang pengaruh ukuran instansi terhadap korupsi merupakan faktor yang kontroversial (Liu & Lin, 2012). Ada penelitian yang membuktikan bahwa semakin besar instansi maka semakin tinggi kecenderungan tingkat korupsi (Liu & Lin, 2012; Ali & Isse, 2003) dan semakin besar instansi maka semakin rendah kecenderungan tingkat korupsi (Fisman & Gatti, 2002). Sehingga penting untuk mengetahui apakah pengaruh ukuran instansi dengan kasus korupsi, khususnya di Indonesia.

Penelitian korupsi di Indonesia umumnya diproksikan melalui IPK karena unit penelitiannya adalah pemerintah daerah. Sedangkan untuk unit penelitian kementerian/ lembaga baru tersedia survei integritas yang diterbitkan oleh KPK, namun jumlah kementerian/lembaga yang disurvei masih terbatas. Keterbatasan data ini menjadi keterbatasan penelitian ini, di pihak lain pengunaan pendekatan indikator output yang diperoleh melalui persepsi umumnya bersifat sulit untuk berubah (Widjajanto, 2015). Sehingga penelitian ini memberikan beberapa kontribusi terhadap literatur dengan mengambil sudut pandang berbeda dari pengukuran survei/persepsi. Pertama, berdasarkan hasil supervisi audit eksternal (BPK) untuk menilai pengendalian internal masing-masing kementerian/lembaga dan penilaian peran audit internal, penelitian ini memberikan bukti empiris atas peran audit pemerintah baik eksternal audit yaitu hasil pemeriksaan BPK maupun peran audit internal. Kedua, berbeda dengan penelitian sebelumnya yang mengukur tingkat korupsi melalui IPK atau CPI, maka penelitian ini menggunakan proksi jumlah kasus korupsi yang ditangani KPK pada tingkat kementerian dan lembaga. Terakhir, penelitian sebelumnya tentang korupsi sangat sedikit yang melihat institusi audit internal dan perannya dalam menurunkan korupsi terutama secara empiris.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, penelitian ini ingin melihat sejauh mana efektivitas sistem pengendalian internal pemerintah dapat mempengaruhi korupsi dan juga sejauh mana peran audit internal dapat mempengaruhi korupsi serta karakteristik kementerian dan lembaga yang cenderung melakukan korupsi.

Permasalahan yang dapat diutarakan dalam penelitian ini adalah:

a. Apakah efektivitas pengendalian internal pemerintah yang diproksikan dengan jumlah temuan pengendalian internal dari Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK atas sistem pengendalian internal K/L berpengaruh terhadap korupsi di kementerian dan lembaga
b. Apakah peran audit internal yang diproksikan dengan jumlah temuan atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dari LHP BPK atas kepatuhan K/L terhadap peraturan perundang-undangan berpengaruh terhadap korupsi di kementerian dan lembaga
c. Apakah tingkat kewenangan audit internal yang diproksikan dengan *dummy* (1) untuk unit pengawasan K/L dipimpin oleh Inspektur Jenderal dan (0) untuk unit pengawasan K/L dipimpin oleh inspektur, berpengaruh terhadap korupsi di kementerian dan lembaga
d. Apakah ukuran audit internal yang diproksikan dengan jumlah auditor internal di masing-masing K/L berpengaruh terhadap korupsi di kementerian dan lembaga
e. Apakah ukuran K/L yang diproksikan dengan nilai (Rp) realisasi anggaran pengeluaran belanja K/L berpengaruh terhadap korupsi pada kementerian dan lembaga
f. Apakah kompleksitas K/L yang diproksikan dengan jumlah satuan kerja di masing-masing K/L berpengaruh terhadap korupsi pada K/L

Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

a. Untuk Akademisi

   Sebagai referensi untuk peneliti lainnya yang ingin mendalami faktor-faktor yang mempengaruhi korupsi pada kementerian dan lembaga.

b. Untuk kementerian dan lembaga

   Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi korupsi sehingga dapat digunakan sebagai alat pengawasan.

c. Untuk pemerintah Indonesia

   Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah Indonesia tentang faktor-faktor yang dapat menghindarkan atau menekan korupsi di Indonesia.

d. Untuk Badan Pemeriksa Keuangan

   Penelitian ini juga dapat menjadi masukan bagi BPK karena menggunakan hasil pemeriksaan BPK sehingga lebih meningkatkan kualitas pemeriksaan, karena dapat menghindarkan atau menekan korupsi di Indonesia.

e. Untuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

   Penelitian ini juga dapat menjadi masukan bagi KPK karena menggunakan jumlah kasus korupsi yang ditangani KPK sehingga lebih menekan korupsi di Indonesia dengan mengembangkan inovasi-inovasi berdasarkan kesimpulan penelitian ini.

METODE PENELITIAN

Kerangka Teori

Penerapan *good governance* di Indonesia dilatarbelakangi oleh dua hal: pertama, tuntutan eksternal karena adanya pengaruh globalisasi internasional. Kedua, tuntutan internal yaitu tuntutan masyarakat yang merasa bahwa salah satu penyebab krisis adalah KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme).

Sehingga untuk mencegah terjadinya KKN khususnya korupsi, maka praktek *good governance* harus diterapkan secara baik (Fauzi, 2013).

UNDP mendefinisikan bahwa *governance* merupakan praktek kekuasaan dalam bidang politik, ekonomi dan administrasi untuk mengatur hubungan suatu negara pada semua tingkatan. *Economic governance* meliputi proses pembuatan keputusan aktivitas ekonomi dalam negeri dan interaksi antara penyelenggara ekonomi. Implikasi *Economic governance* berdampak pada kemiskinan (*poverty)*, kualitas hidup (*quality of live)* dan keadilan merata (*equity*). *Political governance* meliputi proses pembuatan keputusan membuat kebijakan. *Administrative governance* meliputi sistem implementasi proses kebijakan. Sehingga institusi *governance* ada tiga yaitu: (1) *State* yang menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, (2) *Privat sector* menciptakan pekerjaan, pasar, dan pendapatan, (3) *Society* (masyarakat) berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, politik dan mengajak berpartisipasi (United Nation, 2012).

OECD dan World Bank mengatakan bahwa *good governance* sama dengan penyelenggaraan manajemen negara yang solid dan bertanggungjawab, selaras dengan demokrasi, pasar yang efisien, terhindar dari salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi politik dan administratif, disiplin anggaran, aktivitas kewiraswastaan (LAN & BPKP, 2000).

Good Governance merupakan kesepakatan pengaturan negara oleh sektor pemerintah, masyarakat dan sektor swasta mengenai pembentukan mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga dimana masyarakat dapat menggunakan hak secara hukum, mengutarakan kepentingan mereka dan mencari solusi atas masalah-masalah dan memonitor akuntabilitas pemerintahan (Masyarakat Transparansi Indonesia, 2012).

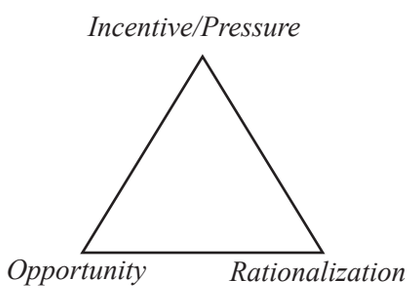
Kesimpulannya, arti *good governance* atau *governance* memang bervariasi dan berkembang, namun pada intinya adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang kokoh dan bertanggung jawab, efisien dan efektif antar interaksi institusi-institusi negara, tidak hanya pemerintah tetapi juga sektor swasta dan masyarakat. *Good Governance* dalam sudut pandang korporasi atau swasta disebut *good corporate governance sedangkan* dari sudut pandang pemerintah yaitu disebut *good government governance*.

Karakteristik atau ciri-ciri *good governance* yaitu adanya: (1) Partisipasi setiap warga negara dalam setiap pembuatan keputusan baik secara langsung maupun melalui fasilitasi institusi, (2) *Rule of law*, menjamin supremasi hukum, (3) Transparansi yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi yang secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan dan dapat dimonitor, (4) *Responsiveness* atau bertanggung jawab dalam melayani setiap *stakeholders*, (5) *Consensus orientation,* menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat, (6) Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan (United Nations, 2012).

Korupsi merupakan bagian dari kecurangan/ *fraud*. Risiko kecurangan yang diadopsi SAS No.99 didasarkan pada teori faktor risiko kecurangan oleh Cressey (1953). Teori faktor risiko kecurangan mengatakan bahwa terdapat tiga situasi mengapa orang bertindak *fraud* yaitu *pressure, opportunity*, dan *rationalization*. *Pressure* (tekanan), yaitu adanya insentif/ tekanan/kebutuhan untuk melakukan *fraud*. Tekanan dapat mencakup hampir semua hal termasuk gaya hidup, tuntutan ekonomi, dan lain-lain termasuk hal keuangan dan non keuangan. *Opportunity* (peluang), yaitu situasi yang membuka kesempatan untuk memungkinkan suatu kecurangan terjadi. Adanya peluang memungkinkan terjadinya

kecurangan, peluang tercipta karena adanya kelemahan pengendalian internal, ketidakefektifan pengawasan manajemen, atau penyalahgunaan posisi atau otoritas. Untuk itu organisasi harus membangun efektivitas pengendalian internal agar setiap pegawai tidak dapat melakukan kecurangan dan organisasi juga menyediakan deteksi kecurangan. *Rationalization* (rasionalisasi) yaitu adanya sikap, karakter, atau serangkaian nilai-nilai etis yang membolehkan pihak-pihak tertentu untuk melakukan tindakan kecurangan, atau orang-orang yang berada dalam lingkungan yang cukup menekan yang membuat mereka merasionalisasi tindakan *fraud (AICPA*, 2002*)*.

Korupsi pada sektor publik merupakan penyalahgunaan dana publik untuk kepentingan pribadi seringkali digambarkan sebagai kondisi yang memperburuk kemiskinan (pendapatan rendah, kesehatan dan pendidikan yang buruk). Korupsi memiliki konsekuensi langsung terhadap faktor-faktor tata kelola pemerintahan dan perekonomian yang pada akhirnya menimbulkan kemiskinan (Chetwynd dkk, 2003).



Gambar 2 ***Fraud Triangle***

Sumber: Fraud Triangle Theory by Cressey, 1953.

Faktor-Faktor Tata Kelola Yang Mempengaruhi Korupsi

Model ini disebut juga "model tata kelola" yang dimana faktor-faktor tata kelola berhubungan dengan korupsi. Kapasitas tata kelola berpengaruh negatif terhadap korupsi. Korupsi yang tinggi akan mengurangi kapasitas tata kelola yang kemudian berpengaruh terhadap kemiskinan meningkat. Hubungan tersebut digambarkan dalam gambar 3.

Penelitian-penelitian tersebut diantaranya penelitian korupsi mengancam demokrasi dan tata kelola dengan memperlemah partisipasi masyarakat dan institusi politik, dan dengan menghambat pertumbuhan ekonomi menuju demokrasi (Johnston, 2000). Korupsi berdampak pada kualitas jasa pemerintah dan infrastruktur sektor pendidikan dan kesehatan (Mauro, 2002; Gupta dkk, 2000; Gupta dkk, 1998). Tata kelola pemerintahan yang baik (dengan kontrol terhadap korupsi) berhubungan dengan pengurangan kemiskinan (Kaufman & Kraay, 2002; World Bank, 2000).

Sebab terjadinya korupsi secara berurutan adalah sebagai berikut: (a) Rendahnya akuntabilitas suatu institusi/negara, (b) Gaji yang rendah, (c) Kuatnya monopoli, (d) Kuatnya tingkat diskresi, (e) Kurangnya transparansi, (f) Kekuatan orang terpengaruh, (g) Pengaturan yang bertele-tele (Javaid, 2010).

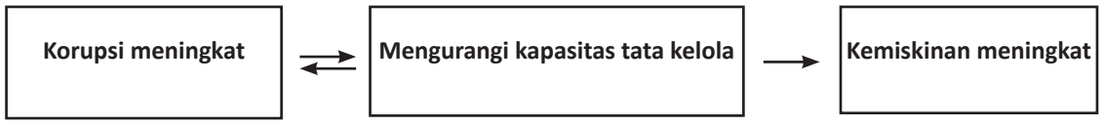
Model Penelitian

Model penelitian ini yaitu :

$$Corrupt_{it} = \beta_0 + \beta_1 PI_{it} + \beta_2 AI_{it} - \beta_3 Authority_AId1_{it} - \beta_4 SIZE_AI_{it} + \beta_5 SIZE_KL_{it} + \beta_6 KOMP_KL_{it} + \varepsilon_{it}$$

Keterangan :

$Corrupt_{it}$	:	Korupsi $_i$ tahun $_t$
PI_{it}	:	Pengendalian internal pada kementerian/ lembaga $_i$ pada tahun $_t$
AI_{it}	:	Audit Internal pada kementerian/lembaga $_i$ pada tahun $_t$
$Authority_AId1_{it}$	:	Kewenangan audit internal pada kementerian dan lembaga$_i$ pada tahun $_t$



Gambar 3 ***Cause and Consequences of Corruption "Governance Model"***

Sumber : Chetwynd et. al, 2003

*SIZE*_AI $_{it}$	:	Ukuran audit internal pada kementerian/ lembaga $_i$ pada tahun $_t$
*SIZE*_KL $_{it}$	:	Ukuran kementerian/ lembaga $_i$ pada tahun $_t$
*KOMP*_KL $_{it}$	:	Kompleksitas kementerian/lembaga $_i$ pada tahun $_t$
α	:	Konstanta
$\beta_{1-}\ \beta_4$	:	Koefisien regresi
ε_i	:	*error*

Metode Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder yang berasal dari publikasi laporan hasil audit BPK berupa jumlah temuan pengendalian internal dan jumlah temuan kepatuhan terhadap perundang-undangan. Data dari pusat pembinaan jabatan fungsional auditor Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) berupa jumlah auditor seluruh kementerian/lembaga. Data dari laporan tahunan KPK berupa jumlah kasus korupsi. Data struktur organisasi audit internal kementerian/lembaga berupa *dummy* (1) untuk struktur organisasi audit internal yang dipimpin esselon I dan (2) untuk struktur organisasi audit internal yang dipimpin esselon II, berasal dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008. Data nilai realisasi anggaran belanja kementerian/lembaga dan jumlah satuan kerja berasal dari laporan keuangan pada 83 kementerian/lembaga selama 3 tahun (2012 s.d 2014), sehingga total sampel berjumlah 249 kementerian/lembaga (tabel 1). Seluruh data variabel diuji dan diregresikan dengan menggunakan PLS (*Panel Least Square*) dalam *software E-Views*. *Software E-Views* dipilih karena keunggulannya dalam mengolah data panel yaitu data yang bersifat *time series* (beberapa periode) dan *cross section* (beberapa objek) (Winarno, 2007).

Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini menggunakan analisis statistik, pemilihan model dan uji asumsi klasik. Pemilihan model yaitu serangkaian uji ini dilakukan untuk melihat model mana yang terbaik. Apakah *common effect*, *fixed effect* atau *random effect*. Dari uji ini akan diperoleh hasil suatu model yang tepat untuk melakukan regresi selanjutnya.

Dari model ini dilakukan uji asumsi klasik pada data panel, antara lain heteroskedasitas yaitu uji yang dilakukan agar variabel dependen tidak bias dan konsisten. Metode yang digunakan untuk mengidentifikasi heteroskedasitas antara lain: metode grafik, metode *park*, *rank spearman*, *Lagrange Multiplier* (LM *test*), dan *white heteroscedacity test*. Multikolinearitas yaitu adanya korelasi antara variabel-variabel bebas menjadikan intepretasi koefisien-koefisien regresi menjadi tidak benar lagi (Nachrowi, 2012). Ada beberapa cara untuk mengidentifikasi adanya *multikolinieritas*, pada penelitian ini menggunakan pencarian nilai koefisien korelasi antar variabel bebas menggunakan *coefficient correlation pearson*.

Pengujian Hipotesis dilakukan untuk menentukan baik buruknya suatu model melalui uji kesesuaian (*R-Square*), uji variabel secara serentak koefisien regresi (uji F) maupun uji parsial (uji t), untuk menentukan diterima atau ditolak hipotesis. Uji F, uji dilakukan untuk melihat signifikansi variabel bebas

Tabel 1 Pengambilan sampel

Keterangan	Tahun 2012	Tahun 2013	Tahun 2014
Jumlah Bagian Anggaran Kementerian/lembaga yang diaudit BPK & diperiksa KPK	87	86	92
Jumlah Bagian Anggaran kementerian/lembaga dengan data tidak lengkap	4	3	9
Jumlah sampel akhir 83 (Bagian Anggaran kementerian/lembaga yang sama) x 3 tahun = 249	83	83	83

Sumber: *diolah oleh penulis*

apakah mempengaruhi variabel *dependen* secara serentak. Uji t, uji yang dilakukan untuk melihat tingkat signifikansi pengaruh variabel bebas satu per satu terhadap variabel *dependen (parsial)*. Uji Determinasi, R-*square* menjelaskan variasi variabel *dependen* yang dapat dijelaskan oleh variabel bebas. R-*square* yang besar menggambarkan model penelitian yang digunakan semakin baik. Tetapi jika *R-square* tidak begitu besar dan uji t-stat signifikan, maka model tetap layak secara statistik (Gujarati, 2003).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tabel 2 menggambarkan ringkasan deskriptif statistik menggunakan *software* E-*Views* dari 249 sampel dan telah melalui penormalan data dengan tujuan untuk membuat data asli memenuhi asumsi-asumsi analisis (Erlina & Mulyani, 2007). Penormalan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah: (a) transformasi data yaitu *logaritma natural* pada data jumlah anggaran kementerian dan lembaga. Tujuan dilakukan *logaritma natural* untuk mengubah nilai data yang terlalu besar sehingga lebih ringkas (b). *Winsorizing* pada data jumlah temuan pengendalian internal dan jumlah auditor. *Winsorizing* adalah mengubah nilai data yang *outlier* ke suatu nilai tertentu (Erlina & Mulyani, 2007). Tabel tersebut juga menunjukkan bahwa jumlah temuan pengendalian internal memiliki nilai mean yang lebih besar dari pada nilai median yang berarti bahwa lebih dari setengah sampel dalam penelitian ini memiliki jumlah temuan pengendalian intern yang lebih tinggi dari pada rata-ratanya.

Pemilihan Model

Uji F Test (Chow Test)

Tes ini digunakan untuk memilih model mana yang terbaik antara *Common Effect* dan *Fixed Effect*. *Common effect* adalah yang mengasumsikan bahwa perilaku antar individu sama dalam berbagai kurun waktu, sedangkan *Fixed Effect* mengasumsikan bahwa terdapat efek berbeda antar individu (Widarjono, 2009). Tabel 3 menggambarkan bahwa nilai probabilitas *Cross section* F Nilainya adalah < 0,05 maka model yang terpilih adalah *Fixed Effect*.

H0: Jika nilai *P-value* > 0,05 model mengikuti *Common Effect*

H1 : Jika nilai *P-value* < 0,05 model mengikuti *Fixed Effect*

H_o ditolak jika *P-value* lebih kecil dari nilai α. Sebaliknya, H_o diterima jika *P-value* lebih besar dari nilai α. Nilai α yang digunakan sebesar 5% (*degree of freedom* 0,05).

Hausman Test

Tes ini digunakan untuk memilih model mana

Tabel 2 Statistik Deskriptif

Variabel	Obs	Mean	Median	Max	Minimum	Std. Dev.
Corrupt	249	0.409639	0	8	0	1.159450
PI	249	6.758313	6	22	0	4.556422
AI	249	8.168675	7	30	0	5.672840
SIZE_AI	249	30.79920	7	324	0	62.00663
SIZE_KL	249	7.044177	7	11	3	1.907661
KOMP_KL	249	246.4498	29	1949	1	450.6789

Sumber: diolah dari E-views

yang terbaik antara *Fixed Effect* dan *Random Effect*. *Random Effect* merupakan efek spesifik dari masing-masing individu diperlakukan sebagai bagian dari komponen *error* yang bersifat acak dan tidak berkorelasi dengan variabel penjelas yang teramati (Gujarati, 2012). Maka setelah diuji dengan *Random effect testing*, hasil tergambar dalam tabel 4.

H_0 : Jika nilai *P-value* > 0,05 model mengikuti *Random Effect*

H_1 : Jika nilai *P-value* < 0,05 model mengikuti *Fixed Effect*

H_0 ditolak jika *P-value* lebih kecil dari nilai α. Sebaliknya, H_0 diterima jika *P-value* lebih besar dari nilai α. Nilai α yang digunakan sebesar 5% (*degree of freedom* 0,05).

Tabel 4 mengatakan bahwa probabilitas *Cross section Random* adalah > 0,05 maka model yang terpilih adalah *Random Effect Model*. Kesimpulan dari kedua uji pemilihan model tersebut adalah model *Random Effect* tanpa harus dilakukan uji selanjutnya yaitu LM *Test*. LM *Test* merupakan test yang dilakukan untuk membandingkan model mana yang terbaik antara *common effect* dan *random effect* (Greene, 2002).

Uji Asumsi Klasik

Heteroskedasitas

Heteroskedasitas biasanya terjadi pada jenis data *cross-section*. Penelitin ini menggunakan data panel yang merupakan gabungan dari data *cross-section* dan *time-series*. Model *Pooled Least Square* atau *Common Effect* memungkinkan terjadinya heteroskedasitas, karena masih menggunakan pendekatan OLS (*Ordinary Least Square*). Setelah melalui uji *Hausman*, disimpulkan bahwa penelitian ini menggunakan model *Random Effect*. Dalam model *Random Effect* tidak terjadi *Heteroskedasitas* karena sudah menggunakan *Generalize Least Square* (GLS) yang merupakan teknik penyembuhan regresi pendekatan OLS (Baltagi, 2005).

Tabel 3 Hasil *F Test*

Effects Test	*Statistic*	*d.f.*	*Prob.*
Cross-section F	3.493950	(82,161)	0.0000
Cross-section Chi-square	254.547958	82	0.0000

Sumber: diolah dari Eviews

Tabel 4 Hasil *Hausman Test*

Test Summary	*Chi-Sq. Statistic*	*Chi-Sq. d.f.*	*Prob.*
Cross-section random	9.913461	5	0.0777

Sumber: diolah dari E-Views

Multikolinearitas

Multikolinearitas adalah adanya korelasi antara variabel-variabel bebas. Hal ini akan menjadikan intrepretasi koefisien-koefisien regresi menjadi tidak benar lagi. Namun, kolinearitas masih diperbolehkan sepanjang bukan kolinearitas sempurna, karena koefisien regresi tidak dapat diestimasi (Nachrowi, 2012). Hasil dalam pengolahan ini menggunakan *Koefisien Uji Multikolinieritas* menggunakan SPSS 20.

Tabel 5 menggambarkan bahwa diantara variabel independen tersebut nilai *tolerance* tidak ada yang melebihi dari 0,9 yang berarti tidak terdapat multikolinearitas. Jika nilai *tolerance* di atas 0,10 dan *Variance Inflation Factor (*VIF) di bawah nilai 10 maka dinyatakan bebas multikolinieritas (Sugiyono, 2009).

Tabel 6 menunjukkan hasil model *Random Effect* berdasarkan kesimpulan hasil pemilihan model dan uji asumsi klasik dalam penelitian ini.

Pengujian Hipotesis

Uji t–statistic

Uji *t–statistic* merupakan uji signifikansi pengaruh variabel-variabel independen terhadap variabel dependennya. Rumus yang digunakan Hipotesis dalam pengujian *t-statistic* adalah:

H_o : tidak berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen

H_1 : berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen

Langkah selanjutnya adalah membandingkan jika probabilitas nilai t_{hitung} > 0,05 maka H_o diterima atau menolak H_1, sebaliknya jika probabilitas nilai t_{hitung} < 0,05 maka H_o ditolak atau menerima H_1. Tingkat signifikansi yang digunakan dalam pengujian ini sebesar 10%. Pengujian *t-statistic* dilakukan dengan cara membandingkan nilai statistik t dengan nilai pada tabel *t* (Widarjono, 2009).

Uji signifikansi variabel jumlah temuan Pengendalian Internal (PI) terhadap jumlah kasus korupsi (*Corrupt*) dapat dilihat dari nilai *p-value t-stat*. Dari hasil regresi pada tabel 6 didapatkan bahwa dengan tingkat signifikansi 90% atau α=10% (*One tailed*) variabel pengendalian internal memiliki *p-value t-stat* = 0,0825. Karena H_1: β < 0.10 maka H_o ditolak atau menerima $H_{1.}$

H_o: Jumlah temuan Pengendalian Intern di kementerian/lembaga tidak berpengaruh positif terhadap Jumlah kasus korupsi pada kementerian/lembaga

H_1: Jumlah temuan Pengendalian Intern di kementerian/lembaga berpengaruh positif terhadap Jumlah kasus korupsi pada kementerian/lembaga

Kesimpulannya jumlah temuan pengendalian internal di kementerian/lembaga mempengaruhi secara signifikan terhadap jumlah kasus korupsi pada kementerian/ lembaga namun pada tingkat signifikansi 90% atau α =10%. Sedangkan pada tingkat signifikansi 95% atau α =5% jumlah temuan pengendalian internal di kementerian/ lembaga tidak berpengaruh terhadap jumlah kasus korupsi pada kementerian/ lembaga. Semakin besar tingkat signifikansi menggambarkan tingkat kepercayaan yang semakin tinggi. Uji arah menentukan bahwa hubungan antara variabel independen dan dependen merupakan hubungan positif dengan melihat koefisiennya. Hal ini juga menggambarkan semakin efektif

Tabel 5 *Hasil Koefisien Uji Multikolinieritas*

Model	Collinearity Statistics	
	Tolerance	VIF
(Constant)		
PI	,540	1,852
AI	,557	1,796
Authority	,597	1,676
Auditor	,628	1,593
Size_KL	,308	3,246
Komp_KL	,307	3,261

Sumber: SPSS

pengendalian internal suatu kementerian/ lembaga akan dapat mengurangi korupsi pada kementerian/lembaga.

Uji signifikansi variabel peran Audit Internal (AI) terhadap korupsi (*corrupt*) dapat dilihat dari nilai *p-value t-stat*. Hasil regresi pada tabel 6 didapatkan bahwa dengan tingkat signifikansi 95% atau α =5% variabel peran audit internal memiliki *p-value t-stat* 0,5211/ 2 = 0,2605 (*one tailed*). Karena H_0: β ≥ 0,05 maka H_0 diterima atau menolak H2.

Ho: Jumlah temuan kepatuhan terhadap perundang-undangan kementerian /lembaga tidak berpengaruh positif terhadap jumlah kasus korupsi kementerian/lembaga

H_2: Jumlah temuan kepatuhan terhadap perundang-undangan kementerian/lembaga berpengaruh positif terhadap jumlah kasus korupsi kementerian/lembaga

Kesimpulannya jumlah temuan ketidakpatuhan kementerian/lembaga terhadap peraturan perundang-undangan tidak signifikan mempengaruhi jumlah kasus korupsi pada kementerian dan lembaga. Uji arah pada tabel 6 dapat diketahui bahwa variabel peran audit internal mempunyai hubungan positif terhadap tingkat korupsi sebesar 0,003143 namun tidak signifikan.

Uji signifikansi variabel tingkat kewenangan audit internal (*Authority_AId1*) terhadap korupsi (*Corrupt*) dapat dilihat dari nilai *p-value t-stat*. Dari hasil regresi pada tabel 6 didapatkan bahwa dengan tingkat signifikansi 95% (α =5%) variabel tingkat kewenangan audit internal memiliki *p-value t-stat* 0,0752/2 = 0,032 (*one tailed*). Karena H_3: β < *0,05* maka H_0 ditolak atau menerima H_3.

H_0: Audit internal kementerian/lembaga dengan struktur organisasi setingkat eselon I tidak berpengaruh negatif terhadap jumlah kasus korupsi kementerian/lembaga

H_3: Audit internal kementerian/lembaga dengan struktur organisasi setingkat eselon I berpengaruh negatif terhadap jumlah kasus korupsi kementerian/lembaga

Kesimpulannya variabel tingkat kewenangan auditor internal yang mempunyai struktur organisasi auditor internal setingkat eselon I mempengaruhi korupsi secara signifikan di kementerian dan lembaga. Tabel 6 dapat diketahui bahwa variabel tingkat kewenangan audit internal mempunyai hubungan negatif terhadap tingkat korupsi sebesar 0,1399895 dan berpengaruh terhadap tingkat korupsi.

Uji signifikansi variabel ukuran auditor internal (*SIZE_AI*) terhadap korupsi (*Corrupt*) dapat dilihat dari nilai *p-value t-stat*. Dari hasil regresi pada tabel 6 didapatkan bahwa dengan tingkat signifikansi 95% (α =5%) variabel ukuran audit internal memiliki *p-value t-stat* 0,215/2 = 0,1078 (*one tailed*). Karena H_0: β ≥ 0,05 maka H_0 diterima atau menolak H_4.

H_0: Jumlah auditor internal tidak berpengaruh negatif terhadap jumlah kasus korupsi kementerian/ lembaga

H_4: Jumlah auditor internal berpengaruh negatif terhadap jumlah kasus korupsi kementerian/lembaga

Kesimpulannya variabel jumlah auditor internal belum mempengaruhi jumlah kasus korupsi di kementerian/lembaga. Pada tabel

Tabel 6. Hasil *Random Effect Model*

Corrupt = - 0.2670535 + 0.0091125*PI + 0.003143*AI - 0.1399895**Authority_AId1* + 0.000709**SIZE_AI* + 0.0510555**SIZE_KL* + 0.0095245**KOMP_KL*			
Variabel dependen : *Corrupt*			
Variabel independen	**Ekspektasi Tanda**	**Koefisien**	**Signifikasi**
C	Tidak Ada	-0.2670535	0.0298
PI	+	0.0091125	0.0825*
AI	+	0.003143	0.2605
Authority_AId1	-	-0.1399895	0.0376**
SIZE_AI	-	0.000709	0.1078
SIZE_KL	+	0.0510555	0.0236**
KOMP_KL	+	0.0095245	0.3246
Weighted Statistics			
R-squared	0.100069		
AdjustedR-squared	0.077756		
F-statistic	4.484896		
Prob (F-statistic)	0.000251		
n-sampel	249		
***Signifikan pada level 1%, *one tailed* **Signifikan pada level 5%, *one tailed* *Signifikan pada level 10%, *one tailed*			

Sumber: *diolah dari E-Views*

6 dapat diketahui bahwa variabel jumlah auditor internal mempunyai hubungan positif terhadap tingkat korupsi sebesar 0,000709 dan variabel ini mempengaruhi korupsi tidak signifikan.

Uji signifikansi variabel Ukuran Kementerian/ Lembaga (*SIZE_KL*) terhadap korupsi (*corrupt*) dapat dilihat dari nilai *p-value t-stat*. Hasil regresi pada tabel 6 didapatkan bahwa dengan tingkat signifikansi 95% (α =5%) variabel ukuran kementerian/lembaga memiliki *p-value t-stat* 0,0473/2 = 0,0237 (*One tailed*). Karena H_5: β < *0,05* maka H_o ditolak atau menerima H5.

H_o: Nilai total pengeluaran belanja kementerian/lembaga tidak berpengaruh positif dengan jumlah korupsi pada kementerian/lembaga

H_5: Nilai total pengeluaran belanja kementerian/lembaga berpengaruh positif dengan jumlah korupsi pada kementerian/lembaga

Kesimpulannya variabel ukuran kementerian/ lembaga mempengaruhi korupsi di kementerian/lembaga. Pada tabel 6 dapat diketahui bahwa variabel ukuran kementerian/ lembaga mempunyai hubungan positif terhadap korupsi sebesar 0,0510555 dan berpengaruh terhadap tingkat korupsi.

Uji signifikansi variabel kompleksitas kementerian/lembaga (*KOMP_KL*) terhadap korupsi (*Corrupt*) dapat dilihat dari nilai *p-value t-stat*. Dari hasil regresi pada tabel 6 didapatkan bahwa dengan tingkat signifikansi 95% (α =5%) variabel kompleksitas kementerian/lembaga memiliki *p-value t-stat* 0,492/ 2 = *0,324* (*One tailed)*. Karena H_o: β ≥ *0,05* maka H_o diterima atau menolak H_6.

H_o: Jumlah satuan kerja kementerian/ lembaga tidak berpengaruh positif

terhadap jumlah kasus korupsi pada kementerian/lembaga

H_6: Jumlah satuan kerja kementerian/ lembaga berpengaruh positif terhadap jumlah kasus korupsi pada kementerian/lembaga

Kesimpulannya variabel kompleksitas kementerian/lembaga berupa jumlah satuan kerja kementerian/lembaga mempengaruhi tidak signifikan terhadap jumlah kasus korupsi di kementerian/lembaga. Pada tabel 6 dapat diketahui bahwa variabel kompleksitas kementerian/lembaga mempunyai hubungan positif terhadap tingkat korupsi sebesar 0,0095245 namun tidak berpengaruh terhadap korupsi.

Uji F–statistic

Uji *F–statistic* bertujuan melihat apakah variabel independen dalam model mempunyai pengaruh secara simultan terhadap variabel dependen (Kuncoro, 2011). Rumusnya yang digunakan dalam pengujian *F-statistic* adalah:

H_o : secara simultan tidak berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen

H_1 : secara simultan berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen

Langkah selanjutnya adalah membandingkan jika probabilitas nilai $F_{statistik} > 0,05$ maka H_o diterima atau menolak H_1, sebaliknya jika probabilitas nilai $F_{statistik} < 0,05$ maka H_o ditolak atau menerima H_1. Tingkat signifikansi yang digunakan dalam pengujian ini sebesar 5%. Pengujian *F-statistic* juga dapat dilakukan dengan membandingkan nilai nilai F statistik dengan F menurut tabel (Widarjono, 2009).

Tabel 6 menggambarkan bahwa hasil regresi data panel menggunakan *Random Effect*. Probabilitas nilai $F_{statistik}$ didapatkan 0,000251 dengan tingkat signifikansi 99% (α =1%). Karena *p-value F-stat* < 0,01 maka H_o diterima atau menolak $H_{1.}$ Kesimpulannya variabel pengendalian internal, audit internal, tingkat kemandirian audit internal, jumlah auditor internal, ukuran kementerian/lembaga serta kompleksitas kementerian/lembaga berpengaruh terhadap tingkat korupsi di kementerian/lembaga.

Uji Koefisien Determinasi

Uji koefisien determinasi (R^2) menjelaskan seberapa besar variasi variabel dependen dapat dijelaskan oleh variabel independen (Widarjono, 2009). Nilai koefisien determinasi (R^2) berkisar diantara nol dan satu ($0 < R^2 < 1$) (Kuncoro, 2011). Semakin nilai R^2 kecil atau mendekati nol artinya kemampuan variabel independen dalam menjelaskan variabel dependen sangat terbatas. Nilai R^2 yang besar atau mendekati satu semakin bagus.

Pada tabel 6 menggambarkan bahwa nilai R sebesar 0,10009 dan *adjusted* R^2 sebesar 0,077756. Dapat dikatakan bahwa kemampuan variabel independen dalam menjelaskan varians variabel dependen hanya sebesar 7,77%. Hal ini berarti hanya 7,77% variasi tingkat korupsi dapat dijelaskan oleh nilai pengendalian internal, audit internal, tingkat kewenangan audit internal, jumlah auditor, ukuran kementerian/lembaga, kompleksitas kementerian/lembaga. Dengan demikian 92,23% sisanya diterangkan oleh variabel lain yang tidak dimasukkan dalam model penelitian ini. Hal ini juga menggambarkan bahwa determinan korupsi sangat *complicated* (Kuncoro, 2002), sehingga kemampuan 6 variabel independen yang disuguhkan dalam model hanya sebesar 7,77% sedangkan faktor-faktor korupsi yang lain sebesar 92,23%.

Hasil Pengujian Hipotesis

Pengaruh efektivitas pengendalian internal terhadap korupsi di kementerian dan lembaga

Pengaruh efektivitas pengendalian internal terhadap korupsi di kementerian/lembaga

diuji melalui hipotesis 1. Hasil pengujian regresi yang telah dilakukan, diperoleh bahwa variabel jumlah temuan pengendalian internal mempunyai pengaruh signifikan positif (0,0825) terhadap jumlah kasus korupsi di kementerian/lembaga. Semakin sedikit jumlah temuan pengendalian internal yang artinya semakin efektif pengendalian internal suatu kementerian/lembaga dan dapat mengurangi kasus korupsi pada kementerian/lembaga. Sebaliknya, semakin banyak jumlah temuan pengendalian internal yang artinya semakin kurang efektif pengendalian internal suatu kementerian/lembaga akan cenderung meningkatkan jumlah korupsi pada kementerian dan lembaga.

Hasil ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Ge, dkk (2014), Dewi (2014) bahwa pengendalian internal yang efektif akan dapat mengurangi korupsi.

Pengaruh audit internal terhadap korupsi di kementerian dan lembaga

Pengujian pengaruh audit internal terhadap korupsi di kementerian/lembaga diuji melalui hipotesis 2. Hasil pengujian regresi yang telah dilakukan, diperoleh bahwa jumlah temuan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan mempunyai pengaruh tidak signifikan positif (0,003143) terhadap jumlah kasus korupsi di kementerian/lembaga. Pengujian arah menggambarkan bahwa semakin sedikit jumlah temuan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang dideteksi oleh auditor eksternal yang artinya semakin baik peran auditor internal dalam mendeteksi kecurangan, maka akan dapat menurunkan jumlah kasus korupsi pada kementerian/lembaga. Sebaliknya, semakin banyak jumlah temuan ketidakpatuhan kementerian/lembaga terhadap peraturan perundang-undangan yang artinya semakin lemah audit internal dalam mendeteksi temuan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, maka akan mengakibatkan tingginya jumlah kasus korupsi pada kementerian dan lembaga. Namun hipotesis ini belum terbukti secara signifikan

Dalam setiap pelaksanaan dan pengelolaan APBN, audit internal sebagai pengawas sistem pengendalian internal yang dijalankan manajemen mempunyai peran untuk mendeteksi kecurangan yang berakibat pada tidak efektif, tidak efisiennya pelaksanaan dan pengelolaan APBN. Sedangkan BPK melakukan pengujian kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan untuk mendeteksi kecurangan serta ketidakpatuhan yang berpengaruh langsung dan material terhadap penyajian laporan keuangan. Pengawasan audit internal ini dilaksanakan sebelum audit eksternal, sehingga seharusnya jika audit eksternal menemukan temuan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan maka audit internal sudah mengetahuinya terlebih dahulu.

Jumlah temuan ketidakpatuhan kementerian/lembaga terhadap peraturan perundang-undangan tidak berpengaruh positif terhadap jumlah kasus korupsi, hasil ini tidak sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Liu & Lin (2012) yang berhasil membuktikan secara empiris bahwa jumlah temuan ketidakpatuhan yang dideteksi oleh auditor eksternal berpengaruh positif terhadap jumlah kasus korupsi.

Pengaruh tingkat kewenangan audit internal terhadap korupsi di kementerian dan lembaga

Pengaruh tingkat kewenangan audit internal terhadap korupsi di kementerian/lembaga diuji melalui hipotesis 3. Hasil pengujian regresi yang telah dilakukan, diperoleh bahwa variabel tingkat kewenangan struktur organisasi audit internal setingkat eselon I berpengaruh signifikan negatif (0,0326) terhadap jumlah kasus korupsi di kementerian/lembaga. Ini artinya tingkat kewenangan struktur

organisasi audit internal setingkat eselon I dapat menurunkan jumlah kasus korupsi pada kementerian/lembaga dari pada tingkat kewenangan struktur organisasi audit internal setingkat eselon II, sehingga menerima hipotesis ketiga.

Berbeda dengan penelitian ini yang meneliti model organisasi dari audit internal, penelitian sebelumnya yaitu penelitian Blume dan Voight (2011) mengatakan bahwa model organisasi dari *Supreme Audit Institution* atau lembaga audit eksternal pemerintah tidak berpengaruh terhadap keefektifan pemerintah dan korupsi. Sehingga penelitian ini merupakan penelitian pertama yang berhasil membuktikan bahwa model organisasi dari audit internal setingkat eselon I berpengaruh menurunkan kasus korupsi.

Pengaruh jumlah auditor internal terhadap korupsi di kementerian dan lembaga

Pengujian pengaruh jumlah auditor internal terhadap korupsi di kementerian/lembaga diuji melalui hipotesis 4. Hasil pengujian regresi yang telah dilakukan, diperoleh bahwa variabel jumlah auditor internal mempunyai pengaruh tidak signifikan negatif (0,1078) terhadap jumlah kasus korupsi di kementerian/lembaga. Karena tidak signifikan tidak perlu lagi membahas arah yang tidak sesuai dengan prediksi.

Ukuran audit internal yang dilihat dari jumlah auditor internal kementerian/lembaga belum mempengaruhi secara signifikan terhadap jumlah kasus korupsi yang ditangani KPK pada kementerian/lembaga. Hal ini dimungkinkan karena masih kurang banyaknya jumlah auditor internal kementerian/lembaga jika dibandingkan dengan jumlah satuan kerja/ *auditee* atau nilai anggaran yang diaudit, ini dapat dibuktikan bahwa beberapa kementerian/lembaga belum menerapkan jabatan fungsional auditor dan kemudian memperlihatkan penyebaran atau distribusi auditor tidak merata (BPKP, 2014).

Hasil penelitian ini sama dengan hasil penelitian Liu & Lin (2012) yang tidak menemukan pengaruh antara jumlah auditor dengan kasus korupsi, sedangkan Li, dkk (2011) menemukan semakin banyak jumlah auditor yang bekerja dalam bidang audit maka semakin *effective* kerja audit sehingga dapat menurunkan *fraud*. Kesimpulan penelitian ini, semakin banyak jumlah auditor tidak mempengaruhi menurunnya jumlah korupsi.

Pengaruh ukuran kementerian/ lembaga terhadap korupsi di kementerian dan lembaga

Pengujian pengaruh ukuran kementerian/ lembaga terhadap korupsi di kementerian/ lembaga diuji melalui hipotesis 5. Hasil pengujian regresi yang telah dilakukan, diperoleh bahwa variabel nilai realisasi anggaran belanja kementerian/lembaga mempunyai pengaruh signifikan positif (0,0237) terhadap jumlah kasus korupsi di kementerian/lembaga. Ini artinya setiap kenaikan nilai realisasi anggaran belanja di kementerian/lembaga akan cenderung mengakibatkan kenaikan jumlah kasus korupsi pada kementerian/lembaga, atau setiap penurunan nilai realisasi anggaran belanja di kementerian/lembaga akan cenderung mengakibatkan penurunan jumlah kasus korupsi pada kementerian/lembaga, sehingga menerima hipotesis kelima.

Kesimpulannya semakin besar ukuran kementerian/lembaga akan berpengaruh positif terhadap jumlah kasus korupsi pada kementerian/lembaga. Semakin besar nilai realisasi anggaran pengeluaran belanja kementerian/lembaga maka akan cenderung mempengaruhi naiknya jumlah kasus korupsi. Hal ini sejalan dengan Liu & Lin (2012), Ali & Isse (2003) bahwa ukuran organisasi berpengaruh positif dengan korupsi.

Pengaruh kompleksitas kementerian/ lembaga terhadap korupsi di kementerian dan lembaga

Pengaruh kompleksitas kementerian/lembaga terhadap korupsi di kementerian/lembaga diuji melalui hipotesis 6. Hasil pengujian regresi yang telah dilakukan, diperoleh bahwa variabel jumlah satuan kerja pada kementerian/ lembaga tidak berpengaruh signifikan positif (0,3246) terhadap jumlah kasus korupsi di kementerian/lembaga.

Kesimpulannya kompleksitas kementerian/ lembaga berupa jumlah satuan kerja pada kementerian/lembaga tidak mempengaruhi jumlah kasus korupsi yang ditangani KPK pada kementerian/lembaga. Hal ini dimungkinkan karena satuan kerja di kementerian/lembaga belum melaporkan tindak pidana korupsi secara efektif atau dapat dikatakan bahwa pelaporan tindak pidana korupsi di kementerian/lembaga ke pihak berwajib sangat rendah. Data laporan dugaan tindak pidana korupsi umumnya dari masyarakat umum (KPK, 2013).

Hasil penelitian ini berbeda dengan hasil penelitian sebelumnya yaitu Liu & Lin (2012) berhasil menemukan bukti hubungan positif antara kompleksitas pemerintah di Cina yang dilihat melalui temuan per kapita jumlah penduduk terhadap jumlah kasus korupsi yang dilakukan pejabat/pegawai negeri Cina.

KESIMPULAN

1. Penelitian ini mengatakan bahwa pengendalian internal yang efektif dapat menurunkan korupsi. Sehingga disarankan kementerian/lembaga menerapkan pengendalian internal yang efektif agar dapat menurunkan jumlah kasus korupsi.
2. Tingkat kewenangan audit internal setingkat Eselon I dapat berpengaruh menurunkan kasus korupsi di kementerian /lembaga di Indonesia, sehingga wacana KPK untuk merubah struktur organisasi audit internal menjadi seluruhnya eselon I adalah tepat.
3. Semakin besar ukuran kementerian/ lembaga berpengaruh terhadap meningkatnya kasus korupsi di Indonesia. Maka disarankan agar memperkecil anggaran kementerian/lembaga sehingga mengurangi jumlah kasus korupsi.

Keterbatasan Penelitian dan Saran Penelitian Selanjutnya

1. Keterbatasan penelitian ini terkait dengan jumlah korupsi yang diduga kurang representatif karena hanya mengambil kasus yang ditangani KPK, dimana masih ada penindakan kasus korupsi yang ditangani oleh Kejaksaan Republik Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Penelitian ini menghadapi kendala untuk mendapatkan data kasus korupsi yang ditangani Kejaksaan Republik Indonesia dan Kepolisian, sehingga hanya mendapatkan data kasus korupsi KPK. Selanjutnya disarankan untuk menggunakan kasus korupsi secara menyeluruh yaitu di ketiga lembaga tersebut.
2. Umumnya variabel korupsi didasarkan pada persepsi, walaupun saat ini hanya KPK yang mengeluarkan indeks Integritas Publik namun terbatas 20 kementerian/lembaga saja, sehingga tidak dapat memberikan kesimpulan seluruh kementerian/lembaga.
3. Penelitian ini tidak berhasil membuktikan pengaruh peran auditor internal terhadap korupsi. Penelitian ini menggunakan proksi temuan auditor eksternal. Hasil yang lebih tepat untuk menggambarkan variabel peran audit internal pemerintah adalah jumlah temuan yang berhasil dideteksi oleh auditor internal. Namun, data ini belum tersedia di Indonesia. Sehingga, untuk ketersediaan data ini BPK dapat mendorong meningkatkan peran

audit internal. Pengelolaan dan publikasi temuan yang dihasilkan oleh audit internal seluruh kementerian/lembaga melalui laporan audit yang dikirimkan audit internal kepada BPK setiap tahun. Penelitian selanjutnya disarankan untuk menggunakan jumlah temuan auditor internal kementerian/lembaga.

4. Penelitian ini juga tidak berhasil membuktikan hubungan antara jumlah auditor internal dengan korupsi pada kementerian/lembaga di Indonesia. Hal ini diduga karena masih kurangnya jumlah, kompetensi profesional dan independensi auditor (Zhao, 2005; Ma, 2007; Li dkk, 2011) di kementerian/ lembaga. Berdasarkan hal tersebut, untuk penelitian selanjutnya bisa dilakukan penelitian ulang namun dengan jumlah auditor internal yang lebih *up to date*.

DAFTAR PUSTAKA

Ali, A. M., & Isse, H. S., (2003). Determinants of economic corruption: a cross-country comparison. *Canto Journal*, 22 (3), 449–466.

American Institute Certified Public Accountant (AICPA), (2002). *Statement on Auditing Standards No.99: Consideration of Fraud*. Diakses dari www.aicpa.org.

Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan, (2014a). Profil Auditor Per 30 Juni 2014. Diakses dari www.pusbinjfa.bpkp.go.id/ halaman/16.

Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan, (2014b). Meningkatkan Kompetensi APIP dengan Diklat Auditor Ahli. Diakses dari www.pusbinjfa.bpkp.go.id/bali/ berita/read/11845/25.

Baltaci, M., & Yilmaz, S. (2006). *Keeping an Eye on Subnational Governments: Internal Control and Audit at Local Levels*. The International Bank for Reconstruction and Development/ the World Bank. USA. Stock No. 37257.

Baltagi, B. (2005). *Econometric Analysis of Panel Data*. Third Edition. John Wiley & Sons.

Blume, L. & Voigt, S. (2011). Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment. *European Journal of Political Economy*, 27, 215–229.

Chabrak, N. & Daidj, N. (2007).“Enron: Widespread Myopia‟, *Critical Perspectives On Accounting,* 18, 539-557.

Chatterjee, S. (2003). Enron’s Incremental Descent into Bankruptcy: A Strategic and Organisational Analysis, *Pergamon: Long Rang Planning (LRP),* 36, 133-149.

Chetwynd, E., Chetwynd, F., & Spector, B. (2003). *Corruption and Poverty: A Review of Recent Literature*. Management Systems International. Washington DC. USA

Cressey, D. R. (1953). Application and Verification of The Differential Association Theory. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 43, 43-52.

Dewi, G. A. K. (2014). Pengaruh moralitas individu dan pengendalian internal pada kecurangan akuntansi (studi eksperimen pada pemerintah daerah Provinsi Bali). Program pascasarjana Universitas Udayana. Thesis.

Diamond, J. (2004). *The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective*. IMF *Working Paper*.

Ekasani, W. P. (2015). Pengaruh desentralisasi fiskal dan akuntabilitas laporan keuangan terhadap tingkat korupsi pada pemerintah daerah di Indonesia. Program Pascasarjana universitas Indonesia. Thesis.

Erlina & Mulyani, S. (2007). *Metodologi penelitian bisnis untuk akuntansi dan manajemen*. Edisi 1, Medan: USU Press.

Fauzi, A. N. (2013). *Pendidikan Kewarganegaraan*. Diakses dari www.modul.mercubuana.ac.id.

Fisman, R., & R. Gati, 2001. Decentralization and corruption: Evidence across countries. *Journal of Public Economics,* 83, 867-893.

Ge, W., Li, Z., Liu, Q., & McVay, S. (2014). *The Effect of Internal Control on Corporate Corruption: Evidence from China*. National Natural Science Foundation of China Project Nos. 71332008.

Greene, H. W. (2002). *Econometric Analysis*. New York University.

Gujarati, D. N. (2003). *Basic Econometrics* (4th Edition). New York McGraw-Hill.

Gupta, S., Hamid, D., & Rosa, A. T. (1998). Does Corruption Affect Income Equality and Poverty?. IMF Working Paper 98/76.

Gupta, S., Hamid, D., & Erwin, T. (2000). Corruption and the Provision of Health Care and Education Services. IMF Working Paper 00/116.

Javaid, U. (2010). Corruption and Its Deep Impact On Good Governance In Pakistan. *Pakistan Economic and Social Review*, 1, 123-134.

Johnston, M. (2000). Corruption and Democracy: Threats to Development, Opportunities for Reform. Paper prepared for Department of Political Science, Colgate University.

Kaufmann, D., & Kraay, A. (2002). Governance Matters II, Updated Indicators for 2000/01. World Bank Policy Research Working Paper 2772.

Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia. (2010). *Laporan Tahunan KPK Tahun 2009*.

Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia. (2011). *Laporan Tahunan KPK Tahun 2010*.

Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia. (2012). *Laporan Tahunan KPK Tahun 2011*.

Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia. (2013). *Laporan Tahunan KPK Tahun 2012*.

Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia. (2013). Selenggarakan seminar nasional, KPK dorong optimalisasi aparat pengawas internal. Diakses dari www.kpk.go.id/berita/siaran-pers/1519-selenggarakan-seminar-nasional-kpk-dorong-optimalisasi-aparat-pengawas-internal.

Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia. (2014). *Laporan Tahunan KPK Tahun 2013*.

Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia. (2015). *Laporan Tahunan KPK Tahun 2014*.

Kongrungchok, A., & Stanton, P. (2014). Limitations of Thai Local Government Internal Auditing in Detecting Risks. *Proceedings of the First Asia-Pacific Conference on Global Business, Economics, Finance and Social Sciences (AP14Singapore Conference) ISBN: 978-1-941505-15-1. Paper ID: S454*.

KPMG. (2013). KPMG Forensic– Survey of fraud, bribery and corruption in Australia and New Zealand 2012.

Kuncoro, A. (2002). Corruption and Economic Growth in Indonesia. *Ekonomi Dan Keuangan Indonesia*, XLX (1).

Kuncoro, M. (2011). *Metode Kuantitatif (Teori dan Aplikasi untuk Bisnis dan Ekonomi)*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.

Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. (2000). *Akuntabilitas*

dan Governance. Modul 1 dari 5 Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Jakarta.

Li, J. T., Miao, L. Q., & Liang, Y. H. (2011). An empirical study on operating effects of accountability audit. *Auditing Research,* 3, 24–30.

Liu, J., & Lin, B. (2012). Government auditing and corruption control: Evidence from China's provincial panel data. *China Journal of Accounting Research,* 5, 163-186.

Ma, S. G. (2007). Empirical research on the effect of government auditors' qualities on audit performance. *Auditing Research,* 3, 24–29.

Mardiasmo. (2006). Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Good Governance. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, 2(1).

Masyarakat Transparansi Indonesia. (2002). *Supermasi Hukum,* Modul, Jakarta.

Mauro, P. (2002). The Effects of Corruption on Growth and Public Expenditure. Chapter 20 in Heidenheimer and Johnston. 2002.

Nachrowi, N. D. (2012). *Pendekatan Populer dan Praktis Ekonometrika untuk Analisis Ekonomi dan Keuangan*, Lembaga Penerbit FE UI.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2007). Annual Report of European Central Bank in 2004: Glossary of Statistical Terms, *United Nations Statistical Division's Dated Dictionary of Official Definitions, Paris*, 150-151.

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/05/M. PAN/03/2008 tentang Standar Audit Aparat Pengawas Intern Pemerintah.

Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2011. (2011). Strategi nasional pencegahan dan pemberantasan korupsi jangka panjang 2012-2025 dan jangka menengah tahun 2012-2014.

Political & Economic Risk Consultancy. (2015). *Asian Intelligence, An Independent Fortnightly Report on Asian Business and Politics*. 920. 1. Diakses dari http://www.asiarisk.com.

Quah, J. S. T. (2007). *National Integrity Systems in East and Southeast Asia 2006 Regional Overview Report*. Berlin: Transparency International, 267-291.

Rahahleh, M. (2011). *The Impact of Multiple Authorities that Conduct Internal Control on Public Fund in the Control Process in Jordan, European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences,* 28, 44-60.

Ricard, P. (2009). Report of the Chairman of the Board of Directors on Internal Control and Risk Management of Pernod Ricard in France, *Journal of Corporate Governance and Internal Control* (Reference Document 2008-2009), 15-34.

Sandholtz, W., & Koetzle, W. (2000). Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy and Trade. *International Studies Quarterly: Blackwell Publishing and The International Studies Association: JSTOR,* 44(1), 31-50.

Skounsen, C. J. R. K. R., Smith, & Wright, C. J. (2009). Detecting & Predicting Financial Statement Fraud: The Effectiveness Of The Fraud Triangle & SAS No.99. *Corporate Governance & Firm Performance Advance In Financial Economics,* 13, 53-81.

Srichunpech, S. (2005). The Roles of Internal Auditors with Fraud in Organizations. *Journal of Business Chulalongkorn Criticisms,* 104(2) (April-June), 48-59.

Sugiyono, (2009). *Metode Penelitian Bisnis*

(Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D), Alfabeta, Bandung.

Transparansi Internasional Indonesia. (2015). Setiap Tahun Indeks Korupsi Indonesia Meningkat. Diakses dari www.ti.or.id.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan *Tindak Pidana Korupsi.*

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

United Nations Development Program System Task Team The Post-2015 UN development agenda. (2012). *Governance and Development*.

Widarjono, A. (2009). *Ekonometrika Pengantar dan Aplikasinya*. Edisi Ketiga. Yogyakarta: EKONISIA.

Wijajanto, B. (2015). *Pengantar Korupsi di Indonesia: Trend dan Tantangan Implikasi Kebijakan Kedepan*. Diakses dari ti.or.id/cpi/materi_kpk.pdf .

Winarno, W. (2007). *Analisis ekonometrika dan statistika dengan E-views*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.

World Bank. (2000). Anti-Corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate.

Zang, Y., Zhou, J., & Zhou, N. (2007). Audit Committee Quality, Auditor Independence, and Internal Control Weaknesses. *Journal of Accounting and Public Policy,* 26. 300–327.

Zhao, J. S. (2005). An Analytical Framework for Government Audit Quality Characteristics in China. *Auditing Research,* 4, 65–68.

Kristian Hariyono Putro

BPK RI, Indonesia
kristian.p@bpk.go.id

DEVELOPMENT PLANNING IN PAPUA AND DEMOGRAPHIC BONUS 2020

PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI PAPUA DAN BONUS DEMOGRAFI 2020

ABSTRACT/ABSTRAK

Demographic change and rapid modernization that resulted in the displacement and dislocation of indigenous Papuan, has been stimulating their antipathy and demand for independence. Better educated settlers have dominated the growing market-economy and sidelined local people from the benefits of economics and welfare. Large scale flows of migration have also drive a sense of identity being wrenched among Papuans. Together these processes have given rise to a collective perception that Papuans are facing a serious threat over their demographic and cultural survival. On the other hand, it was projected that in 2020s, lower fertility rate policy will bring opportunity to Indonesia experiencing 'demographic bonus'. This essay will focus on Papua Island due to its problems complexity in many sectors that arise along with demographic change. Using secondary data of population census 2010, this essay adopts comparation method to find demographic composition in Papua and analyze the data descriptively. In conclusion, there is inequality in Papua's demographic composition which could challenge the opportunity of demographic bonus 2020. This essay recommends The government to revitalize family planning program which focus on women and girls participation to reach 2.1 fertility rates. The government should also execute policies which aimed to increase access of indigenous Papuans to basic services such as education and health facilities

Perubahan demografi dan cepatnya modernisasi yang mengakibatkan tergusurnya penduduk asli Papua telah memicu antipati serta tuntutan untuk merdeka. Para pendatang dengan pendidikan yang lebih baik mendominasi pasar ekonomi dan dalam prosesnya menyisihkan penduduk lokal dari keuntungan ekonomi dan kesejahteraan. Perpindahan penduduk dalam skala besar yang disebut 'program transmigrasi' ke Papua juga mendorong timbulnya perasaan identitas yang terenggut diantara penduduk asli. Seluruh proses tersebut membangun persepsi bersama bahwa mereka menghadapi pemusnahan ras, atau paling tidak ancaman serius atas kelangsungan demografi dan budaya mereka. Di sisi lain, diprediksikan bahwa kebijakan penurunan tingkat kelahiran akan membawa kesempatan bagi Indonesia mengalami 'bonus demografi' pada tahun 2020-an. Esai ini akan fokus ke Papua karena kompleksitas masalahnya di berbagai bidang seperti ekonomi, pendidikan serta kesehatan yang timbul seiring perubahan demografi. Memanfaatkan data sekunder dari Sensus Penduduk terakhir pada tahun 2010 yang diolah dengan program Stata, esai ini menggunakan metode komparasi untuk mengetahui perbandingan komposisi demografi di Papua dan menganalisa secara deskriptif sumber-sumber data terkait. Sebagai simpulan, memang terdapat ketimpangan dalam komposisi demografi masyarakat Papua yang dapat menghambat kesempatan menikmati bonus demografi 2020. Esai ini menyarankan agar pemerintah merevitalisasi program keluarga berencana yang fokus kepada partisipasi perempuan untuk mencapai rasio 2,1 kelahiran per perempuan. Pemerintah juga hendaknya membuat kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan akses masyarakat asli Papua ke pelayanan dasar seperti pendidikan dan fasilitas kesehatan.

KEYWORDS:
Demographic bonus, fertility rate, inequality, HDI, migration, family planning.

KATA KUNCI:
Bonus demografi, tingkat kelahiran, ketimpangan, IPM, migrasi, keluarga berencana.

SEJARAH ARTIKEL:
Diterima pertama: Maret 2016
Dinyatakan dapat dimuat : Juni 2016

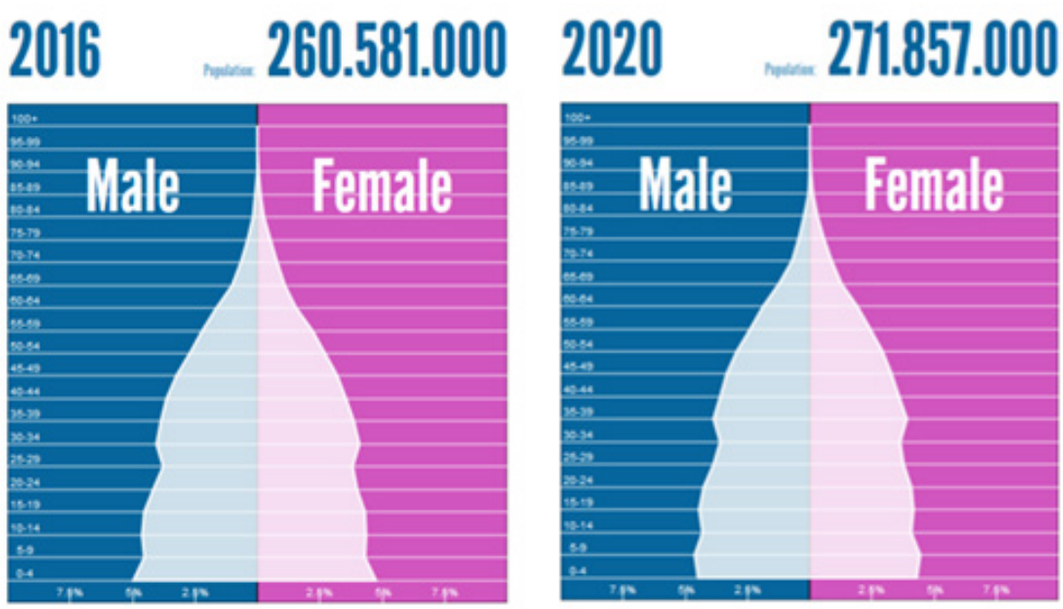
PENDAHULUAN

Indonesia dengan populasi sekitar 260 juta jiwa di tahun 2016 tetap menjadi negara keempat terpadat setelah Cina, India dan Amerika Serikat. Pergerakan jumlah dan komposisi piramida penduduk Indonesia dari tahun ke tahun tentu sangat terkait dengan rencana dan kebijakan pemerintah di bidang kependudukan. Sejak akhir tahun 1960-an, penurunan tingkat kelahiran (*fertility rate)* sebagai isu utama kebijakan perencanaan kependudukan telah membentuk komposisi demografi baru di Indonesia. Sesuai harapan, penurunan tingkat kematian (*mortality rate)* yang diikuti penurunan tingkat kelahiran akan memicu pertumbuhan populasi penduduk serta perubahan dalam struktur piramida penduduk (Goujon, 2013; Williamson & Bloom, 1998).

Struktur demografi dapat mempengaruhi pola konsumsi masyarakat dan karenanya menentukan arah pembangunan ekonomi Indonesia. Implementasi kebijakan penurunan tingkat kelahiran tersebut diprediksi akan membuka kesempatan bagi Indonesia untuk mengalami 'bonus demografi' di tahun 2020-an.

Bonus demografi adalah kondisi dimana produktivitas ekonomi meningkat pesat sebagai imbas dari rendahnya rasio ketergantungan (*dependency ratio*) dan besarnya populasi angkatan kerja (Suryahadi dkk., 2012).

Proyeksi piramida penduduk Indonesia pada tahun 2020 sebagaimana ditunjukkan Grafik 1 memperlihatkan saat dimana rasio ketergantungan mencapai titik terendah di angka 0,44 (Adioetomo, 2005; World Bank, 2013). Hal tersebut akan tercapai jika tingkat kelahiran yang sekarang berada pada angka 2,6 kelahiran per wanita Indonesia dapat diturunkan menjadi 2,1 (McDonald, 2014). Jumlah anak yang lebih sedikit juga berpotensi meningkatkan nilai tabungan (*savings)* yang kemudian dapat diinvestasikan ke pendidikan anak sehingga meningkatkan kualitas mereka dan pada akhirnya memperbaiki Indeks Pembangunan Manusia (IPM) nasional. Kondisi yang sama juga dialami oleh negara-negara tetangga Indonesia seperti Jepang, Singapura, Taiwan, dan Korea Selatan (Williamson & Bloom, 1998; Mason & Kinugasa, 2008).



Grafik 1. Piramida Penduduk Indonesia
Sumber: http://populationpyramid.net/indonesia/

Namun demikian, sebagaimana dikatakan mantan Menteri Keuangan Chatib Basri (2012) bahwa Indonesia adalah negara yang bergerak diantara optimisme dan pesimisme dimana peluang untuk meraup keuntungan dari bonus demografi sama besarnya dengan peluang untuk kehilangan kesempatan tersebut. Oleh karena itu, esai ini akan membahas persiapan Indonesia dalam menyambut bonus demografi dan permasalahan-permasalahan yang terkait di dalamnya.

Pembahasan tersebut sangat penting karena sebagian besar literatur terkait perencanaan pembangunan di Papua hanya memasukkan faktor-faktor politik dan ekonomi serta keamanan dan kemudian mengesampingkan faktor struktur demografi didalamnya. Diharapkan dengan adanya pembahasan perencanaan pembangunan dengan mengambil sisi demografi sebagai salah satu variabel utamanya dapat menambah bahan rujukan bagi para pemangku kepentingan sehingga kebijakan dan program yang direncanakan benar-benar komprehensif.

Esai ini mengambil Pulau Papua sebagai fokus pembahasan berkenaan dengan kompleksitasnya di berbagai sektor khususnya dalam sektor ekonomi, pendidikan, dan kesehatan. Pentingnya Papua dalam perencanaan pembangunan demografi Indonesia bukan hanya karena berpengaruh terhadap kinerja pemerintah Indonesia secara keseluruhan namun juga instabilitas keamanan terkait separatisme yang masih menjadi isu penting disana. Esai ini menyimpulkan bahwa ketimpangan (*inequality*) di berbagai bidang merupakan masalah utama dalam dinamika demografi yang juga menjadi bahan bakar separatisme.

METODE PENELITIAN

Esai ini merupakan hasil penelitian deskriptif berupa reviu literatur. Data yang digunakan dalam esai ini adalah data sekunder hasil sensus penduduk yang terakhir dilakukan pada tahun 2010. Data yang tersedia tersebut kemudian diolah dengan program statistik 'Stata' untuk dianalisa lebih lanjut. Esai ini kemudian menggunakan metode komparasi untuk menggambarkan perbandingan dan komposisi dalam struktur demografi masyarakat di pulau Papua yang meliputi Provinsi Papua dan Papua Barat khususnya dalam hal yang terkait dengan persebaran penduduk, pendidikan, kesehatan, dan kesempatan kerja.

Tujuan dari komparasi yang dilakukan adalah untuk menggambarkan ketimpangan yang terjadi di pulau Papua khususnya antara desa dengan kota dan antara penduduk asli serta pendatang serta akibat-akibatnya. Selain melakukan komparasi statistik data hasil sensus penduduk tahun 2010, ketimpangan juga akan dilihat dengan menggunakan indikator-indikator lain yang telah tersedia seperti IPM dan koefisien Gini. Keseluruhan hasil analisa tersebut dibahas dalam kaitannya dengan persiapan menyambut bonus demografi tahun 2020-an.

Kerangka Teori

Teori-teori utama dalam esai ini diantaranya adalah transisi demografi, bonus demografi, kebijakan kependudukan serta keterkaitan antara struktur demografi dan pertumbuhan ekonomi.

Teori transisi demografi atau 'revolusi demografi' pertama kali diajukan oleh Adolph Landri dan kemudian diformulasi ulang oleh Frank W. Notestein (May, 2012). Transisi demografi adalah perubahan terhadap angka kelahiran dan kematian yang mengubah pertumbuhan penduduk tinggi menjadi menurun dan menuju pertumbuhan penduduk yang stabil. Tahapan transisi demografi meliputi tiga kurun perkembangan yaitu:

1. Tahap 1: Kelahiran tinggi dan kematian tinggi;
2. Tahap 2: Kelahiran masih tinggi,

kematian cenderung menurun;

3. Tahap 3: Kelahiran menurun, dan kematian menurun dan menuju stabil

Bonus demografi adalah kondisi dimana produktivitas ekonomi meningkat pesat sebagai imbas dari rendahnya rasio ketergantungan (*dependency ratio*) dan besarnya populasi angkatan kerja (Suryahadi dkk., 2012). Rasio ketergantungan yang rendah memungkinkan sumber daya yang sebelumnya dibelanjakan untuk konsumsi terkait besarnya populasi penduduk usia anak-anak dapat dialihkan ke investasi produktif sehingga meningkatkan Pendapatan Domestik Bruto (PDB) per kapita.

Adam Smith, Simon Kuznets, Julian Simon, serta Ester Boserup setuju bahwa pertumbuhan pepulasi mendorong pertumbuhan ekonomi melalui bertambahnya suplai tenaga kerja mencegah inflasi pendapatan, skala ekonomis, spesialisasi, mendorong mobilitas, produktivitas serta inovasi. Sementara Thomas Malthus dan David Ricardo berpendapat sebaliknya bahwa pertumbuhan populasi dan ekonomi membawa "*law of diminishing returns to scale*".

Kebijakan kependudukan dapat didefinisikan sebagai tindakan-tindakan yang diambil oleh pemerintah baik secara implisit maupun eksplisit dengan tujuan untuk mencegah, menunda, atau mengatasi ketidakseimbangan antara perubahan demografi, di satu sisi, dengan tujuan sosial, ekonomi serta politik, di sisi yang lain (May, 2012).

Pentingnya kebijakan kependudukan tidak hanya menyangkut isu kependudukan itu sendiri namun lebih kepada bagaimana perubahan kependudukan mempengaruhi area lain seperti pembangunan ekonomi, produktivitas, suplai tenaga kerja, permintaan sumber daya, lingkungan, keamanan, serta kesejahteraan sosial.

Kebijakan kependudukan dapat merujuk kepada dua hal: kebijakan proaktif dan kebijakan yang reaktif. Kebijakan proaktif dirancang untuk merekayasa atau mengubah demografi populasi penduduk. Tindakan pemerintah dengan kebijakan proaktif diantaranya:

1. Mempengaruhi tingkat angka kelahiran (pro-kelahiran, atau anti-kelahiran);
2. Mengurangi angka kematian (tidak termasuk didalamnya genosida);
3. Mengatur atau menghimbau emigrasi atau imigrasi lintas batas daerah;
4. Mempengaruhi pola pemukiman penduduk;
5. Merancang distribusi usia dari populasi penduduk.

Sedangkan kebijakan reaktif dirancang untuk mengakomodasi demografi populasi penduduk. Kebijakan ini merancang jumlah penduduk, distribusi usia, persebaran geografisnya, serta keragaman populasi penduduk sebagai reaksi atas tren demografi di masa lalu dan yang akan datang. Kebijakan reaktif pada dasarnya menyangkut semua aspek baik modal sumber daya manusia (pendidikan dan angkatan kerja), pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, kesejahteraan sosial, infrastruktur (transportasi, perumahan, dan komunikasi), makanan, air, suplai energi, serta dampak lingkungan.

Birdsall dkk. dalam May (2012) menyatakan bahwa terdapat korelasi antara variabel demografi (terutama angka kelahiran dan struktur usia) dengan pertumbuhan ekonomi. Turunnya angka kelahiran sebagai hasil program kependudukan proaktif dan keluarga berencana dipadukan dengan pertambahan signifikan pertumbuhan ekonomi. Jadi secara teori, implementasi kebijakan kependudukan yang tepat akan membantu negara-negara dalam transisi demografi dengan potensi bonus demografi dapat mencapai angka ketergantungan yang rendah dan menikmati pertumbuhan ekonomi.

PEMBAHASAN

Pertumbuhan Penduduk di Pulau Papua

Pulau Papua yang meliputi area seluas 420.540 km² meliputi dua provinsi: Papua Barat dengan ibukota Manokwari dan Papua dengan ibukota Jayapura. Pulau ini telah beberapa berganti nama resmi mulai dari New Guinea Belanda (1895–1962), Nugini Barat (1962–1963), Irian Barat (1963–1973), Irian Jaya (1973–2001), dan Papua (2002–sekarang). Secara geografis, Papua mirip dengan Papua Nugini (PNG) dimana sebagian besar area masih terpencil dan sulit diakses sehubungan dengan rapatnya hutan, kondisi pegunungan dan hutan bakau di pesisir pantai.

Penduduk mulai bermukim di Papua sejak 42.000 tahun yang lalu. Namun demikian, perpindahan penduduk ke Papua dari daerah-daerah lain Indonesia secara resmi dimulai sejak Papua menjadi bagian Indonesia pada 1962 dan sejak itu penduduk, khususnya dari Pulau Jawa, bermigrasi dan menangani pelayanan publik di sana (Osborne, 1985). Sensus Penduduk 2010 (SP-2010) yang diadakan Biro Pusat Statistik (BPS) melaporkan bahwa populasi di Pulau Papua bertumbuh dari 1.648.708 pada 1990 menjadi 2.220.934 pada 2000 dan akhirnya 3.593.803 (2.833.381 di Papua dan 760.422 di Papua Barat). Dalam populasi ini, komposisi penduduk pria melampaui jumlah penduduk wanita dengan rasio jenis kelamin 113,22 (112,39 di Papua Barat dan 113,44 di Papua).

Tingkat pertumbuhan penduduk yang mencapai 5,39, kontras dengan tingkat nasional sebesar 1,49, membuat Papua menjadi pulau di Indonesia dengan tingkat pertumbuhan penduduk tertinggi. Tingginya tingkat pertumbuhan penduduk tersebut bertolak belakang dengan kepadatan penduduk yang terkecil diantara provinsi-provinsi lainnya yaitu hanya 8/km² di Papua Barat dan 9/km² di Papua. Oleh karena itu, pembahasan utama esai ini bukan pada jumlah populasi tetapi lebih kepada komposisi di dalamnya.

SP-2010 menemukan bahwa 685.969 pendatang yang bermukim di Papua mayoritas berasal dari Jawa berdasarkan tempat kelahiran. Walaupun penduduk non-Papua berdasar tempat lahir hanya tercatat 19% dari total populasi, keberadaan mereka menjadi sangat penting dimana beberapa peneliti berargumen bahwa mereka digunakan secara sistematis untuk menyingkirkan penduduk asli Papua (Elmsie, 2010; Upton, 2009). Klaim kontroversial ini bisa dievaluasi dengan melihat dinamika komposisi demografi di Papua.

Migrasi berkontribusi utama atas pertumbuhan penduduk Papua. Pendatang yang bermukim di Papua dapat dikelompokkan dalam tiga kelompok besar: tenaga kerja terampil dari perusahaan besar yang beroperasi di Papua, petani dari Pulau Jawa selama program transmigrasi serta pendatang sukarela yang mencari penghidupan yang lebih baik di Papua (Ross & Manning, 1974).

Kriteria migrasi utama yang sering digunakan adalah migrasi risen (*recent migration)* dan migrasi seumur hidup *(lifetime migration)*. Migrasi risen menyatakan bahwa seseorang dikatakan sebagai migran bila tempat tinggal waktu survei berbeda dengan tempat tinggal lima tahun sebelum survei. Migrasi seumur hidup menyatakan bahwa seseorang dikatakan sebagai migran bila tempat tinggal waktu survei berbeda dengan tempat tinggal waktu lahir.

SP-2010 mencatat bahwa 5% (125.213) penduduk Provinsi Papua adalah migran risen antar kota/kabupaten. Komposisi antara area perkotaan (11,5%) dibanding pedesaan (2,7%) dikombinasikan dengan komposisi gender 70.877 laki-laki dan 54.336 perempuan, mendukung teori bahwa migran lebih besar di area kota daripada di desa dan lebih sedikit perempuan yang berpindah dibanding laki-laki. Data yang mirip juga terjadi di Papua Barat dengan 69.732 penduduk (10,5%) merupakan migran risen dengan komposisi terbesar di area

kota (13,1% versus 9,3%) dan mayoritas adalah migran laki-laki (40.348 versus 29.384).

Sementara untuk migran seumur hidup, Papua mencatat 600.709 orang (21,2%) dan Papua Barat 291.233 (383%). Komposisinya juga sama bahwa persentase di area kota lebih besar daripada di desa. Papua mencatat 53,2% migran di area urban versus 10% di area desa. Papua Barat juga mencatat komposisi yang sama bahwa 52,3% migran memilih kota dan hanya 32,3% migran seumur hidup di daerah desa. Jumlah migran seumur hidup berjenis kelamin laki-laki juga lebih besar dibanding perempuan: 337.577 dibanding 263.132 di Papua dan 160.750 dibanding 130.483 di Papua Barat.

Ketidakseimbangan distribusi migran antar wilayah dan kota di Papua dapat disebabkan berbagai faktor diantaranya: peran kebijakan pemerintah, jenis sumberdaya yang menjadi daya tarik daerah tujuan, serta alat transportasi yang tersedia disaat bermukim. Dari beberapa faktor tersebut, migrasi massal ke Papua utamanya disebabkan kebijakan pemerintah yang disebut 'program transmigrasi'. Sejarah mencatat bahwa pemerintah Indonesia hanya melanjutkan program migrasi yang dimulai oleh pemerintah kolonial Belanda pada 1905. Undang-undang Nomor 29 Tahun 2009 mendefinisikan transmigrasi sebagai perpindahan penduduk secara sukarela untuk meningkatkan kesejahteraan dan menetap di kawasan transmigrasi yang diselenggarakan pemerintah. Program transmigrasi secara nasional telah memindah orang-orang tanpa tanah dan pekerjaan dari area padat penduduk ke daerah jarang penduduk di Indonesia. La Pona (2009), pendidik di Universitas Cendrawasih menjelaskan bahwa selama 30 tahun program transmigrasi dibawah Presiden Suharto, 306.447 migran masuk Papua dan bermukim di 270 Unit Pemukiman Transmigrasi (UPT). UPT-UPT tersebut tersebar di tanah Papua. Setelah itu, program resmi transmigrasi terakhir dibawah Suharto adalah selama 1999-2000 dengan 2.884 migran. Transmigrasi telah membentuk 3.052 desa baru, 382 kecamatan, 104 kabupaten/kota, dan satu ibukota provinsi. Dalam terminologi proyek fisik, tedapat 40.551 km jembatan, 50.025 km jalan, ribuan gedung sekolah dasar serta berbagai infrastruktur dibangun (Kemnakertrans, 2014).

Migrasi dipersepsikan memang dapat mengakselerasi pembangunan. Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Indonesia dalam kunjungan pertamanya diluar pulau Jawa menegaskan bahwa transmigrasi harus didorong sebagai alat untuk membangun desa-desa dan kesejahteraan mereka (Kemenegpdt, 2014). Namun demikian, banyak peneliti berpendapat bahwa pemerintah menerapkan strategi untuk memobilisasi tenaga kerja yang murah dari daerah padat penduduk seperti Jawa dan memindahkannya ke daerah-daerah lain di Indonesia dan disisi lain mengekploitasi daerah-daerah yang kaya akan sumberdaya alam seperti Papua (Moertopo, 1972; 1974).

Perubahan Demografi dan Ketimpangan

Penerima Nobel bidang ekonomi tahun 1998, Amartya Sen (1998) tidak hanya berargumen bahwa pembangunan yang sejati adalah pembangunan yang membebaskan, beliau juga membangun sebuah sistem untuk mengukur pembangunan yang dinamakan 'Indeks Pembangunan Manusia' (IPM). IPM mencoba mengukur pembangunan manusia dan membuat daftar peringkat negara-negara berdasar usia harapan hidup masyarakatnya, tingkat pendidikan serta besarnya pendapatan. Akademisi, pembuat kebijakan, serta masyarakat secara umum dapat mengevaluasi tingkat pencapaian pembangunan di sebuah negara tidak hanya berdasar dinamika ekonominya namun juga tingkat kesejahteraan hidup masyarakatnya.

Laporan Indeks Pembangunan Manusia 2015 yang dikeluarkan Badan PBB Urusan

Program Pembangunan (UNDP) baru-baru ini menyatakan Indonesia sebagai negara berkembang terus mengalami kemajuan walaupun lambat. IPM Indonesia menempati peringkat ke 110 dari 187 negara. Jika dihitung dari sejak tahun 1980 hingga 2014, berarti IPM Indonesia mengalami kenaikan 44,3 persen, namun angka IPM ini masih jauh di bawah rata-rata sejumlah negara di ASEAN. Terkhusus untuk Papua yang menjadi fokus esai ini masih menempati peringkat terendah IPM dibandingkan wilayah lain di Indonesia dengan hanya mencapai skor 61,28 (Papua Barat) dan 56,75 (Papua) sementara skor IPM skala nasional mencapai 68,9 (BPS, 2015). Dengan pendekatan demografi, esai ini berpendapat bahwa masih terdapat berbagai ketimpangan di Papua.

Secara teoritis, ketimpangan sebenarnya bisa menarik investasi dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Forbes, 2000; Barro, 2000). Disisi lain, Ostry dan Berg (2011) berpendapat bahwa ketimpangan berkorelasi negatif dengan pertumbuhan ekonomi. Namun demikian, dari lensa ekonomi, seperti Prinsip Pareto dan prinsip Kaldor-Hicks, Mankiew (2013) menyatakan bahwa ketimpangan mengakibatkan inefisiensi dan akan memperkecil ukuran 'kue ekonomi' yang harus dibagi sehingga hanya ada sedikit kelompok yang diuntungkan sementara yang lain dirugikan. Beberapa ketimpangan di Papua terkait rendahnya IPM dapat kita diskusikan dengan melihat masing-masing komponen IPM berikut ini.

Ketimpangan Pendidikan

Pendidikan adalah salah satu komponen penting pembangunan manusia. Bahkan bagi Nelson Mandela, pendidikan merupakan senjata terampuh yang dapat digunakan untuk mengubah dunia. Di Indonesia, setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar 1945.

Secara nasional, perkembangan anggaran pendidikan menurut jenisnya dari tahun 2006 sampai dengan 2014 dapat dilihat dalam tabel 1. Tabel 1 menunjukkan bahwa secara nasional terdapat tren positif anggaran pendidikan walaupun persentasenya terhadap APBN memang fluktuatif.

Alokasi anggaran belanja negara dan daerah untuk memperbaiki pendidikan di Papua juga menunjukkan tren positif. Hill (1989) dalam penelitiannya di tahun 1980-an juga sudah mencatat bahwa dana pendidikan dibelanjakan untuk membangun gedung-gedung sekolah dasar baru. Namun demikian, grafik 2 dan 3 menunjukan bahwa terdapat ketimpangan pendidikan antara penduduk asli Papua dan pendatang.

SP-2010 menemukan bahwa terdapat 1.016.052 penduduk asli Papua (63.691 di Papua Barat dan 952.361 di Papua) tanpa latar belakang pendidikan sama sekali. Lebih lagi, jumlah penduduk asli Papua yang tidak lulus sekolah dasar jauh melebihi pendatang. Jumlah pendatang yang lulus dari sekolah menengah atas, tingkatan minimal pendidikan yang dipersyaratkan bursa lapangan kerja, juga jauh lebih banyak dari penduduk asli Papua. Di tingkatan lain, hanya 13.554 penduduk asli Papua di Papua Barat dan 28.324 di Papua yang memegang ijazah sarjana.

Dengan ketimpangan pendidikan sebagaimana telah dipaparkan, penulis berpendapat hal tersebut berkontribusi atas tingginya tingkat buta huruf di Papua, bahkan menjadi yang terburuk di Indonesia. Data terakhir yang dirilis oleh Kemendiknas pada Desember 2015 menunjukkan bahwa persentase penduduk buta huruf di Papua adalah 28,61% (584.441 orang) dan di Papua Barat 4,43% (24.334 orang), dimana pada tingkat nasional angka buta huruf total hanya 3,70%. Walau demikian, telah terdapat perbaikan angka buta huruf nasional dimana pada tahun sebelumnya

Tabel 1. Anggaran Pendidikan Tahun 2006 – 2014

Tahun Anggaran	Jenis Anggaran	Rupiah Murni (Rp)	Bantuan Luar negeri (Rp)	Jumlah Total (Rp)
2006	APBN			427.600.000.000
	Anggaran Depdiknas	35.073.707.973	1.682.150.000	36.755.857.973
	Persentase			8,60%
2007	APBN			746.500.000.000
	Anggaran Depdiknas	42.435.852.510	1.622.540.154	44.058.392.664
	Persentase			5,90%
2008	APBN			781.354.000.000
	Anggaran Depdiknas	48.490.528.423	1.210.476.050	49.701.004.473
	Persentase			6,36%
2009	APBN			985.725.300.000
	Anggaran Kemdiknas	60.538.592.498	1.947.345.148	62.485.937.646
	Persentase			6,34%
2010	APBN			974.819.700.000
	Anggaran Kemdikbud	61.193.476.630	2.636.807.049	63.830.283.679
	Persentase			6,55%
2011	APBN			1.104.902.000.000
	Anggaran Kemdikbud	65.140.845.053	3.050.877.192	68.191.722.245
	Persentase			6,17%
2012	APBN			1.311.400.000.000
	Anggaran Kemdikbud	75.074.891.185	2.728.498.650	77.803.389.835
	Persentase			5,93%
2013	APBN			1.529.673.100.000
	Anggaran Kemdikbud	79.481.417.164	2.495.933.715	81.977.350.879
	Persentase			5,36%
2014	APBN			1.816.700.000.000
	Anggaran Kemdikbud	80.957.338.010	2.793.659.381	83.750.997.391
	Persentase			4,61%

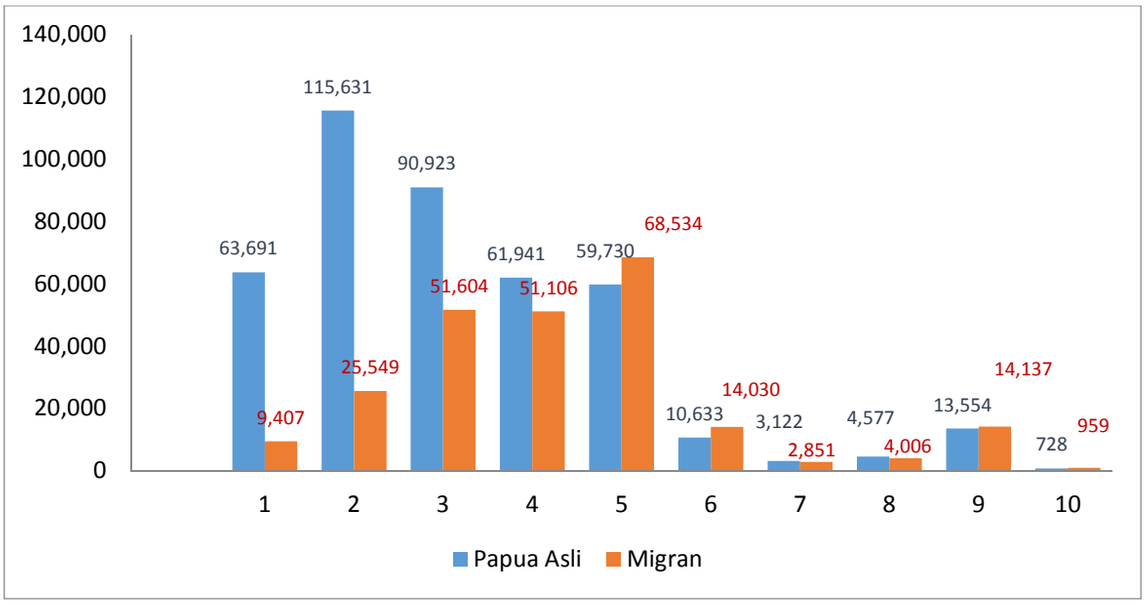
Sumber: Kemendiknas 2015

secara nasional terdapat 5,86% penduduk yang buta huruf (BPS 2013; UNDP 2014).

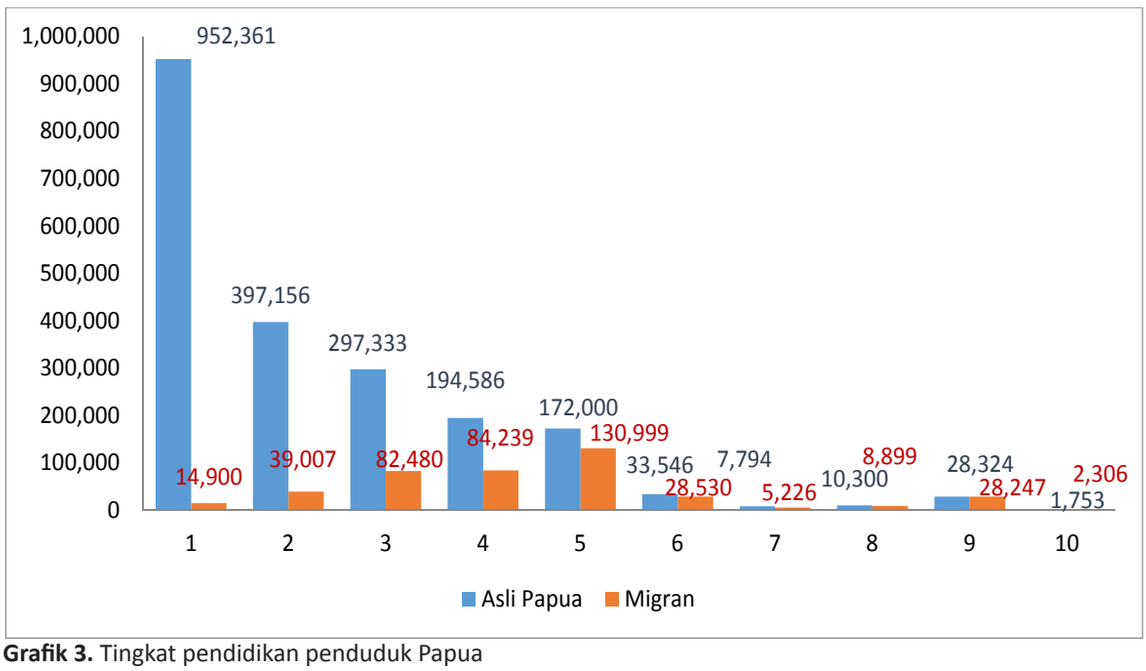
Menelusuri lebih jauh atas data pada tabel 2 tentang angka buta huruf, ditemukan pula adanya ketimpangan pendidikan berdasarkan jenis kelamin dimana 35,55% (340.394 orang) perempuan Papua buta huruf sementara hanya 22,49% (244.047 orang) pria yang buta huruf. Papua Barat juga menunjukkan kecenderungan yang sama dimana 5,72% (16.755 orang) perempuan buta huruf dibanding 2,95% (hanya 7.579 orang) pria yang buta huruf.

Ketimpangan di Bursa Lapangan Kerja

Ketimpangan di bursa tenaga kerja juga menjadi masalah penting di Papua. Braithwaite dkk (2010) menyatakan bahwa penduduk asli Papua memiliki akses yang lebih kecil ke peluang-peluang ekonomi dibandingkan kelompok-kelompok lain di Indonesia. Melihat struktur populasi di Papua, hampir 64% populasi atau 2.299.677 orang penduduk Papua masuk dalam usia produktif. Dari data SP-2010 dimana 34,89% populasi penduduk Papua berusia antara 0–14 tahun dan 1,12% lainnya berusia 64 tahun atau lebih dapat



Grafik 2. Tingkat pendidikan penduduk Papua Barat
Sumber: SP-2010 (diolah)



Grafik 3. Tingkat pendidikan penduduk Papua
Sumber: SP-2010 (diolah)

dihitung rasio ketergantungan sebesar 56%. Angka ini cenderung tinggi dibanding angka nasional sebesar 51,30% walaupun sudah ada perbaikan dibanding 62% saat dilakukan sensus penduduk tahun 2000.

Dalam populasi dengan usia produktif tersebut, mungkin benar bahwa bursa tenaga kerja di Papua secara umum menunjukkan tren yang positif. Selama empat tahun terakhir, angka pengangguran terbuka di Papua (3,62% pada 2012) telah turun lebih cepat dibanding angka di tingkat nasional (6,32%). Di tahun 2012, terdapat 1.975.785 orang yang masuk kelompok angkatan kerja di Papua dimana 76,19% dari mereka berada di pedesaan dan sisanya 23,81% ada di perkotaan. Angkatan kerja ini berkontribusi atas 1,64% angkatan kerja nasional.

Berdasar SP-2010, esai ini menemukan ketimpangan dalam bursa tenaga kerja antara penduduk asli Papua dan pendatang. Pada umumnya mayoritas penduduk asli Papua bekerja di sektor informal seperti pertanian yang menghasilkan lebih sedikit pendapatan dibanding para migran. Di bidang pertanian, ketimpangan diantara mereka sangat jelas dimana hanya 4% atau 41.559 pendatang yang bekerja sebagai petani. Di sisi lain, para migran secara umum bekerja di bidang perdagangan dan di sektor formal seperti dalam jasa pelayanan publik. Mengambil wilayah Sarmi yang dalam berbagai aspek mencerminkan gambaran umum provinsi paling timur Indonesia sebagai contoh, esai ini menemukan bahwa penduduk asli disana bekerja sebagai petani tradisional untuk mencukupi kebutuhannya sendiri (*subsistance farmers)*. Mereka tidak memiliki lahan untuk dipanen dan dibawa ke pasar. Mereka lebih sering pergi ke hutan dan mengumpulkan hasil hutan. Tanpa akses ke lembaga keuangan, mereka tidak memiliki kesempatan untuk memulai industri mikro atau untuk membangun sumber penghasilan lainnya. Hal ini membuat 31,98% dari mereka hidup dibawah garis kemiskinan (UNDP, 2014).

Ketimpangan dalam Pelayanan Kesehatan

Di bidang kesehatan, telah terdapat perbaikan di Papua yang diindikasikan dari peningkatan usia harapan hidup, peningkatan status gizi balita, serta meningkatnya pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Namun demikian, dibandingkan provinsi-provinsi lainnya, Papua khususnya Papua Barat mencatat usia harapan hidup terendah yaitu usia 69,8 dibanding usia harapan hidup nasional pada 70,9.

Sementara itu, ketimpangan pelayanan kesehatan di Papua memang masih nyata. Meskipun Papua menyumbangkan nilai yang signifikan atas pendapatan perkapita nasional, khususnya pendapatan dari sumberdaya alamnya, belanja per kapita pemerintah masih paling sedikit untuk kesehatan masyarakat (Stott, 2011). Ribuan penduduk asli Papua, khususnya yang berada di wilayah terpencil seperti di pegunungan tidak memiliki akses ke pelayanan kesehatan karena tidak setiap kabupaten memiliki rumah sakit dan rumah sakit-rumah sakit yang ada 'kebetulan' dibangun di wilayah yang banyak populasi migrannya. Sebagai contoh, hanya terdapat 17 unit rumah sakit tersedia dimana 11 diantaranya berada di Manokwari (3 unit) dan Sorong (8 unit). Hal tersebut kontras dengan wilayah-wilayah seperti Maybrat atau Tambrau yang tidak memiliki rumah sakit sama sekali. Tidak hanya kekurangan lembaga pelayanan kesehatan, penduduk asli Papua juga memerlukan lebih banyak pekerja kesehatan karena rasio dokter dan penduduk masih sangat tidak seimbang. Sebagai contoh satu dokter di Papua Barat harus melayani 3.343 penduduk (Dinkes Papua Barat 2011).

Langkanya pelayanan kesehatan ditambah dengan ketimpangan pendidikan, tingginya buta huruf, ketidakpedulian dan ketidakadilan telah menempatkan penduduk asli Papua dalam bahaya penyakit infeksi berbahaya seperti HIV/AIDS. Dimana sebagai konsekuensi berikutnya, tingginya HIV/AIDS akan memperkuat stigmatisasi dan marginalisasi masyarakat terhadap mereka (Caritas, 2006). Terlebih lagi, permintaan pasar di daerah yang masyarakatnya dalam kemiskinan kronis dan keterasingan telah mendorong perempuan-perempuan Papua masuk dalam industri seks untuk bertahan hidup. Melihat isu HIV/AIDS dari pendekatan demografi, esai ini menemukan bahwa prevalensi virus dapat dikaitkan dengan tingginya mobilitas pekerja sumberdaya alam, buruh tidak tetap, serta rotasi personel militer (Butt, 2002; 2005).

Ketimpangan, Kemiskinan dan Konflik Horisontal

Akibat terburuk dari ketimpangan di berbagai

Tabel 2. Angka buta huruf

Provinsi	2010	2011	2012	2013	2014
Papua	31,73	35,92	34,1	32,44	28,61
Papua Barat	4,88	7,59	5,26	4,01	4,43
Indonesia	7,09	7,19	6,75	5,86	3,70

Sumber: Kemdiknas 2015

sektor seperti pendidikan, kesehatan, pendapatan dan aspek sosial ekonomi lainnya seperti yang telah dibahas sebelumnya adalah bahwa hal ini memperparah kemiskinan yang dalam konteks Papua memicu konflik horisontal dan separatisme. Pada tahun 2013, terdapat 234.230 penduduk Papua yang hidup dibawah garis kemiskinan. Dibandingkan bulan yang sama pada tahun sebelumnya, terdapat penambahan 0,10% atau 10.989 orang Papua yang hidup dibawah garis kemiskinan. Oleh karena itu, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional pada Kabinet Indonesia Bersatu II mengatakan bahwa Papua masih menjadi daerah di peringkat satu termiskin di Indonesia. Dia berargumen bahwa terdapat dua faktor yang menjadi tantangan bagi usaha pemerintah untuk mengurangi angka kemiskinan di Papua: faktor geografis yang menghabat konektifitas, serta pola bermukim dimana penduduk asli Papua menetap didaerah-daerah terisolasi seperti di pegunungan-pegunungan (Tempo, 2011).

Kemiskinan dan ketimpangan nyata sekali berkontribusi terhadap terhadap potensi konflik di Papua. Sebagai contoh, pada September 2014, seorang ibu hamil bernama Catur Widiastuti, migran yang bermukim di Keerom Papua, dibunuh oleh Hilarius Gombo, tetangganya yang merupakan penduduk asli Papua. Mengikuti insiden ini, seorang penduduk Papua terbunuh dan delapan rumah terbakar dalam aksi pembalasan oleh kelompok transmigran (Kompasiana.com, 2014). Insiden tersebut hanya satu contoh dari ribuan konflik horisontal di Papua. Ketua presidium *Indonesia Police Watch* (IPW) merekomendasikan kepolisian bahwa Papua ada dalam peringkat pertama daftar daerah potensi konflik. Beliau juga mengatakan bahwa selama tahun 2013, terdapat 24 konflik sosial yang membawa korban 59 orang meninggal (termasuk 3 petugas kepolisian dan 9 tentara), 92 orang korban luka (termasuk 6 polisi dan 4 tentara), terbakarnya satu kantor polisi, sebelas rumah tinggal, 1 mobil dan 3 sepeda motor (Indonesia Timur, 2014).

Argumentasi utama yang kemudian dibangun adalah bahwa perubahan demografi dan modernisasi yang begitu cepat telah mengakibatkan pemindahan penduduk asli Papua, memicu antipati mereka dan memompa timbulnya separatisme. Para migran dengan pendidikan yang lebih unggul berdatangan dan kemudian mendominasi pasar ekonomi dan dalam prosesnya mengesampingkan penduduk lokal dari keuntungan ekonomi dan kesejahteraan. Keseluruhan proses tersebut telah membangun persepsi kolektif diantara penduduk asli Papua bahwa mereka menghadapi genosida, atau paling tidak ancaman kepada keberlangsungan demografi dan budaya mereka (Elmslie, 2010).

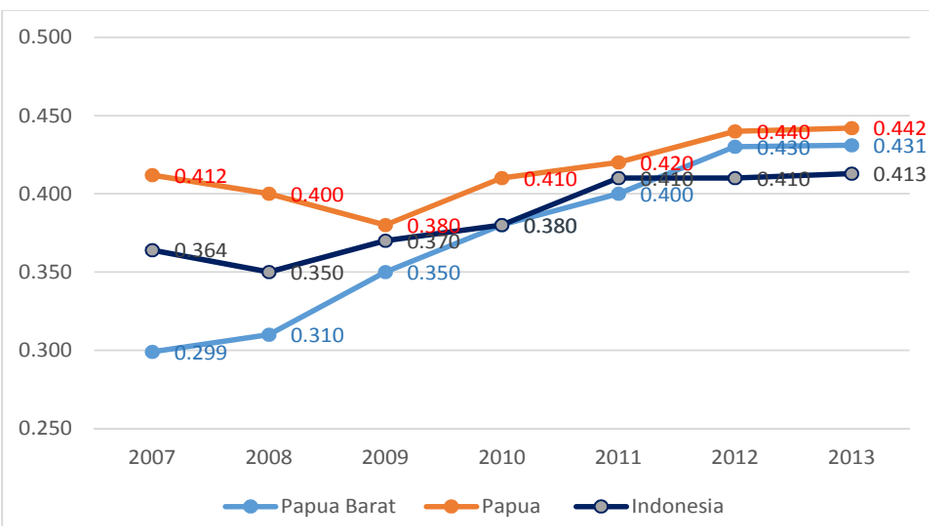
Perpindahan penduduk massal telah digunakan oleh Presiden Soeharto untuk mendukung idenya terkait proses akulturasi lintas etnis dan garis wilayah. Merujuk ke Mill (2009) dalam pandangannya terkait mutikulturalisme, Presiden Soeharto percaya bahwa masyarakat yang homogen dapat menjamin stabilitas negara. Menurut Mill, negara tidak dapat menjadi entitas yang bebas jika masyarakatnya terlalu heterogen dan kurang bersekutu karena berasal dari budaya yang berbeda. Oleh

karenanya, Presiden Soeharto mendorong homogenisasi melalui mobilisasi penduduk yang akan mendorong akulturasi dan asimilasi, dan pada akhirnya akan menumbuhkan stabilitas politik di wilayahnya (Kymlicka & He, 2005). Dengan mencampur komposisi masyarakat dan mengaburkan afiliasi etnis primordial mereka melalui transmigrasi, diharapkan akan menumbuhkan rasa memiliki kesatuan nasional Indonesia.

Pada sisi lain pelaksanaan kebijakan tersebut, jauh dari menimbulkan integrasi nasional, transmigrasi telah menimbulkan beberapa masalah serius: ketimpangan dan disintegrasi. Kebijakan perpindahan penduduk dapat menjadi sia-sia jika masalah utama yang terjadi adalah ketimpangan (Chomsky, 2007). Oleh karenanya, fokus pemerintah seharusnya bukan hanya pada program migrasi namun juga reorientasi program pembangunan dengan tujuan utama pengurangan ketimpangan.

Selain dari komponen-komponen IPM, ketimpangan di Papua dapat dilihat juga dari besaran koefisien Gini. Koefisien Gini adalah alat pengukuran dispersi statistik yng ditujukan untuk menunjukkan distribusi pendapatan diantara masyarakat, dan merupakan alat yang paling umum digunakan untuk mengukur tingkat kesenjangan (Gini 1921; Amiel & Cowell, 1999). Grafik 4 menunjukkan tren koefisien Gini dari tahun ke tahun di Papua, dimana terlihat terdapat peningkatan sebesar 0,4 di 2013. Angka koefisien Gini yang semakin rendah adalah tujuan perencanaan pembangunan pemerintah Indonesia, dimana mengindikasikan lebih meratanya distribusi pendapatan.

Melihat ketimpangan yang begitu besar di Papua berdasarkan koefisien Gini tersebut, adalah ironis bahwa PT Freeport, perusahan tambang internasional dengan afiliasi ke Freeport McMoran Amerika meraup laba besar dan menguntungkan para migran dan ekspatriat. Presiden direktur perusahaan mengakui bahwa sebelum demonstrasi besar-besaran pada 2007, hanya ada sedikit penduduk asli Papua bekerja di perusahaan dan lingkungan sosial sekitar perusahaan masih hidup dalam kemiskinan (Papuapos, 2012; Merdeka, 2014). Per tahun 2013, protes tersebut membawa perubahan dimana terdapat penambahan secara signifikan tenaga kerja yang berasal dari penduduk asli Papua sampai 34,83% (Freeport, 2013). Namun demikian, jika perusahaan membuka rekruitmen tenaga kerja dengan sistem persaingan terbuka, posisi yang ditawarkan akan sangat mungkin



Grafik 4. Tren koefisien Gini
***Sumber**: Bank Duna dan Badan Pusat Statistik (BPS)*

diperoleh oleh pendaftar non-Papua yang memiliki pendidikan dan keterampilan lebih baik.

Perencanaan Pembangunan Menyongsong Bonus Demografi

Peliknya permasalahan di tanah Papua menimbulkan berbagai pesimisme. Namun demikian, tentu harapan tetap ditujukan kepada pemerintahan yang sekarang berjalan dibawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo. Statusnya yang relatif tidak berasal dari lingkungan elit politik dapat dilihat sebagai salah satu kekuatan sebagai presiden yang baru yang diharap dapat membebaskan diri dari tekanan aktor-aktor dominan sepeti pemerintah pusat, elit militer serta oligarki politik (Polling, 2014). Terlebih lagi, Papua adalah tempat pertama yang dia kunjungi untuk berkampanye dalam persiapan pemilihan presiden dimana secara simbolis dia membangun istana presiden baru di danau Sentani.

Tidak ada solusi tunggal atas masalah-masalah yang terjadi di tanah Papua. Esai ini setuju dengan tesis yang diajukan Golding & Katz (2009) dimana mereka mendemonstrasikan hubungan positif antara pendidikan, teknologi dan ketimpangan. Perubahan teknologi telah mengubah pasar tenaga kerja yang lebih mengutamakan pekerja terdidik dan terampil. Industri-industri berbasis teknologi, seperti pertambangan modern di Papua, lebih memilih tenaga kerja terdidik dan terampil (Golding & Katz, 2009; Freenstra, 2010; Levy & Murnane, 1992; Acemoglu, 2002). Secara otomatis hal tersebut memperlebar jurang antara tenaga kerja terdidik dan yang tidak. Oleh karena itu, esai ini mengajukan beberapa kebijakan yang dapat diambil pemerintah untuk menyongsong bonus demografi 2020.

Revitalisasi program keluarga berencana

Korelasi antara kebijakan dan demografi telah lama diuji oleh Myron Weiner (1971) dalam rangka mencari penjelasan kausalitas atas perubahan dalam variabel-variabelnya. Mungkin benar bahwa perubahan demografi merupakan hasil dari sebuah kebijakan. Namun demikin, dalam waktu yang sama, perubahan demografi mempengaruhi bagaimana kebijakan tersebut dibangun. Pemerintah Indonesia sadar bahwa pemerintah harus merencanakan kebijakan untuk mengendalikan perubahan demografi atas populasi. Disadari pula bahwa pemerintah harus mempertimbangkan realitas yang terjadi di Papua yang juga akan mempengaruhi bagaimana kebijakan tersebut akan berproses secara politik dan sosial.

Walaupun dikecam dalam pelaksanaan sistem otoriternya, Soeharto melakukan hal yang benar dalam kebijakan program keluarga berencana yang membawa angka pertumbuhan populasi Indonesia turun dari 2,31% per tahun sebelum 1970 ke 1,49% pada akhir periode pemerintahannya (Bayuni, 2014). Wendy Hartono dari Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) kemudian menyatakan bahwa pada tahun 2014 Indonesia gagal mencapai target penurunan angka kelahiran menjadi 2,1 anak per perempuan (Kapoor, 2014).

Tingginya tingkat kelahiran secara umum berkorelasi dengan kemiskinan melalui efek investasi dan dilusi modal. Pengurangan angka kelahiran secara umum memicu perkuatan efek positif jangka menengah ke pertumbuhan pendapatan per kapita melalui penyediaan tenaga kerja (Bloom, dkk 2003). Terlebih lagi, penurunan angka kelahiran berkorelasi terhadap peningkatan partisipasi perempuan dalam angkatan kerja. Peningkatan partisipasi perempuan dalam pasar tenaga kerja akan meningkatkan penawaran tenaga kerja yang memicu pertumbuhan ekonomi. Orangtua dengan keluarga kecil berinvestasi lebih

dalam pendidikan anak-anaknya, sehingga mendorong produktivitas di masa mendatang. Namun harus disadari bahwa efek negatif dari penurunan angka kelahiran yang ekstrim akan memicu ledakan populasi penduduk usia lanjut *(population aging)*. Kaidah emas dalam merencanakan kebijakan kependudukan adalah: penurunan tingkat kelahiran dipersepsikan 'baik' sampai titik tingkat penggantian manusia *(replacement level)* dengan tingkat kelahiran di angka 2,1. Tingkat kelahiran 2,1 per perempuan ini dinyatakan sebagai syarat bagi Indonesia untuk dapat menikmati bonus demografi (McDonald, 2014).

Perbaikan akses bagi perempuan ke pelayanan kesehatan reproduksi dan program keluarga berencana

Esai ini juga berpendapat bahwa untuk mengurangi tingkat kelahiran ke 2,1 maka pemerintah harus memberdayakan perempuan untuk berpartisipasi dalam program keluarga berencana dan kesehatan reproduksi dengan menyediakan akses yang lebih baik bagi mereka, bahkan sampai ke pedalaman Papua. Kebijakan ini dapat dilaksanakan dengan ditempelkan ke program yang sudah ada seperti PNPM-Respek (Program Nasional Pembangunan Masyarakat). Program ini diawali oleh Bank Dunia pada 1997 sebagai *pilot project* dalam pendekatan pembangunan berbasis komunitas (Wong, 2012). Guggenheim, dkk. (2004) menunjukkan bahwa pendekatan ini sangat ampuh untuk mengimplementasikan proyek pembangunan di desa-desa bahkan di pedalaman terpencil. Pembangunan berbasis komunitas tersebut dimulai hanya dengan 25 desa yang akhirnya berkembang mencapai 28.000 desa dalam waktu lima tahun.

Hal ini bisa terjadi karena kesejahteraan komunitas hanya dapat diraih dengan pemberdayaan komunitas tersebut (Voss, 2008; Das Gupta, dkk 2006). Mengaitkan anggaran pemerintah yang terbatas ke PNPM-Respek atau program sejenis berarti bahwa pemerintah memberdayakan masyarakat untuk memikirkan diri mereka sendiri dan membangun kerjasama dengan para pemangku kepentingan (pemerintah, lembaga swadaya masyarakat/LSM, komunitas-komunitas di Papua, dll) untuk membangun akses yang lebih baik ke kesehatan reproduksi dan program keluarga berencana, khususnya bagi perempuan di pedalaman.

Akses yang lebih baik bagi perempuan muda ke kesehatan reproduksi dan program keluarga berencana membuat mereka memiliki kesempatan lebih untuk tetap mengenyam pendidikan. Perempuan-perempuan dengan pendidikan yang baik berpotensi mendapat pendapatan tetap dan berkontribusi dalam pertumbuhan ekonomi. Perempuan muda di bangku sekolah pada umumnya lebih memilih untuk memiliki lebih sedikit anak daripada rekan mereka yang tidak terdidik (World Bank, 2012). Dalam tingkat agregat, ini akan berimbas ke angka kelahiran yang rendah dan membuka jendela bonus demografi.

Perbaikan akses bagi penduduk Papua ke pelayanan pendidikan dan kesehatan

Kebijakan yang saat ini mendesak adalah bagaimana menyediakan tenaga kerja terdidik penduduk Papua. Sayangnya, orangtua yang miskin akan membelanjakan sumberdayanya yang terbatas untuk investasi dan konsumsi selain untuk pendidikan anaknya (Solon, 2004). Dengan kesadaran bahwa pendidikan adalah wajib bagi setiap warga negara Indonesia, maka sekolah harus tersedia tidak hanya di wilayah pemukiman pendatang, kawasan perindustrian ataupun hanya di perkotaan.

Adalah benar bahwa tidak meratanya distribusi sekolah dapat disebabkan karena kondisi geografis dan terbatasnya anggaran pemerintah. Oleh karena itu, penulis ini menyarankan agar pemerintah mengadopsi

sistem manajemen pemerintahan baru dimana kerjasama dengan pihak ketiga seperti LSM, kelompok masyarakat, dan sektor swasta memungkinkan pemerintah menyediakan pendidikan bagi penduduk asli Papua bahkan di daerah terpencil. Dana bantuan yang dikelola dengan baik dari LSM internasional seperti World Vision, UNICEF, UNFPA and dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) dari sektor swasta dapat mengatasi masalah anggaran pemerintah. Ada juga program sukarela seperti 'Indonesia Mengajar' atau program sejenis yang memobilisasi orang-orang untuk mengisi celah kekosongan pendidik di daerah terpencil Indonesia, seperti Papua.

Mempertimbangkan kesempatan untuk menikmati bonus demografi, selain menyediakan akses yang setara bagi penduduk asli Papua ke pelayanan pendidikan, prioritas tertinggi pemerintah seharusnya diarahkan ke Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan sekolah-sekolah kejuruan/keterampilan. PAUD diyakini menjadi investasi terbaik karena memberi imbal balik terbesar sebagaimana diketahui bahwa keterampilan kognitif kompleks di usia dewasa tergantung konstruksi pendidikan di saat mereka masih usia dini (Heckman, dkk., 2008). Pendidikan sosial emosional dan non-kognitif pada usia dini akan menentukan perkembangan keterampilan individual yang dibutuhkan bursa tenaga kerja (Athreya & Romero, 2013).

Sementara itu, ketimpangan akses ke pelayanan kesehatan juga menjadi bagian penting model keseimbangan yang dibangun Mejia dan Pierre (2005). Model ini menyimpulkan bahwa ketimpangan akses ke pelayanan dasar memicu rendahnya modal rata-rata sumber daya manusia. Tingginya ketimpangan distribusi sumber daya manusia, dan tingginya ketimpangan pendapatan.

Sudah banyak penelitian atas indikator kinerja kesehatan sebuah negara. Gakidou, dkk (2000) menyarankan 'distribusi harapan sehat masyarakat' sebagai indikator, sementara Pradhan, dkk (2003) memilih 'tinggi badan anak usia pra sekolah'. Penelitian lain menggunakan angka harapan hidup, kematian bayi dan morbiditas sebagai indikator ketimpangan kesehatan. Mengesampingkan debat atas indikator mana yang lebih baik dalam menilai tingkat kesehatan sebuah negara, esai ini telah menunjukkan bahwa kesenjangan kesehatan memang terjadi. Oleh karena itu, berangkat dari premis bahwa setiap orang berhak atas kesehatan, esai ini menyarankan agar pemerintah memperbaiki akses penduduk Papua ke pelayanan kesehatan.

Mungkin benar bahwa pemerintah sedang berusaha mempersempit ketimpangan beberapa indikator kesehatan di Papua dan juga di tingkat nasional. Untuk mengurangi ketimpangan kesehatan, penting bagi pemerintah untuk fokus dalam penyediaan fasilitas kesehatan di pedalaman Papua.

TANTANGAN

Salah satu tantangan yang ada saat ini adalah desentralisasi dengan otonomi khusus di Papua. Richard Makalew dari *U.N. Population Fund* menyatakan bahwa sistem desentralisasi memberi beberapa implikasi terhadap efektivitas program keluarga berencana. Masyarakat mengaitkan program tersebut dengan rezim orde baru sehingga partisipasi masyarakat dan juga pemerintah daerah menurun (Kapoor, 2014). Begitu pula di sektor pendidikan, Jim Brumby dari Bank Dunia menyatakan bahwa belum ada upaya serius pemerintah untuk memperbaiki pendidikan dan keterampilan dalam rangka menyediakan tenaga kerja siap pakai.

Terdapat juga tantangan *'elite capture'* atau pembajakan oleh oligarki kekuasaan dalam program desentralisasi. Fritzen (2007) menemukan bahwa program-program pembangunan berbasis komunitas seperti

PNPM dapat dengan mudah dibajak dan dimanipulasi para oligarki kekuasan atau partai. *Elite capture* menunjukkan tantangan masalah prinsipal-agen sesuai teori agensi. Teori agensi muncul pada 1960-an saat dilakukan penelitian terkait pembagian risiko antar pihak dalam kerjasama (Eisenhaardt, 1989). Terdapat kemungkinan para agen menyalahgunakan diskresi dan pengetahuan mereka untuk mengejar kepentingan mereka sendiri, bukan untuk tujuan prinsipal (Eisenhardt, 1989; Aghion & Tirole, 1997). Mereka merusak kondisi ideal dimana kerjasama prinsipal-agen menghasilkan organisasi yang efektif dan efisien. Dalam konteks Papua, pembagian kekuasaan antara pemerintah dan pihak ketiga untuk mewujudkan pelayanan yang lebih baik di bidang pendidikan dan kesehatan jelas menghadapi tantangan ini.

KESIMPULAN

Mengambil fokus pembahasan kondisi demografi Papua, dapat disimpulkan adanya beberapa masalah yang dapat berpengaruh negatif terhadap kinerja kesiapan Indonesia memaksimalkan kesempatan menikmati bonus demografi di tahun 2020-an. Penulis menemukan bahwa terdapat ketimpangan dalam setiap aspek IPM masyarakat Papua dan tren koefisien Gini di setiap tahunnya. Sementara itu, angka kelahiran 2,1 per perempuan, sumber daya manusia atau angkatan kerja yang berkualitas tinggi dan kesetaraan dalam masyarakat merupakan salah satu prasyarat bagi Indonesia untuk dapat menikmati rasio ketergantungan yang rendah dan bonus demografi di tahun 2020-an.

Dibandingkan dengan tingkat nasional, Papua menempati tingkat yang tinggi dalam rasio buta huruf, rendahnya usia harapan hidup, buruknya pelayanan kesehatan, masifnya penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, serta negatifnya indikator-indikator lainnya. Melalui indikator-indikator tersebut, didalamnya ditemukan ketimpangan yang cukup lebar antara penduduk pendatang dan penduduk asli Papua yang pada akhirnya menjadi bahan bakar bagi gerakan pengacau keamanan di Papua. Tingginya tingkat migrasi di Papua berdasarkan data yang diperoleh esai ini, berimplikasi bahwa masalah ketimpangan di Papua akan sangat sulit diatasi seiring pertumbuhan penduduk disana dan perubahan komposisi demografi di dalamnya. Angka kelahiran 2,1 per perempuan di Papua akan sulit dicapai jika kondisi-kondisi terebut tidak berubah.

SARAN

Berdasar uraian di atas, Pemerintah harus sangat berhati-hati dalam merencanakan desain kebijakan pembangunan di Papua dan juga implementasinya. Pemerintah tidak boleh terlena dengan hanya mempertimbangkan faktor-faktor ekonomi, politik dan keamanan dalam perencanaan pembangunan dan mengesampingkan perspektif demografi didalamnya.

Angka kelahiran 2,1 per perempuan merupakan target yang harus diupayakan secara paralel dengan program pengurangan jurang ketimpangan antara penduduk asli dan para pendatang serta pemerataan pelayanan dasar seperti kesehatan dan pendidikan sampai ke pelosok-pelosok Papua. Untuk mewujudkan pemerataan pelayanan dasar kepada masyarakat serta mencapai angka kelahiran 2,1 per perempuan tersebut, kebutuhan akan data demografi yang akurat dan dapat diandalkan menjadi tantangan kebutuhan yang mendesak.

Penulis menyarankan agar pemerintah segera membenahi *database* demografi masyarakatnya. Data populasi kependudukan yang baik sangat penting dalam implementasi program seperti asuransi kesehatan atau

bantuan langsung tunai. Database tersebut juga sangat penting untuk program revitalisasi program keluarga berencana. Pemerintah hendaknya mengembangkan sistem registrasi akta kelahiran dan kematian yang modern sehingga bisa mendapatkan tren tingkat kelahiran dan tingkat kematian yang lebih akurat dan mudah diakses. Pendekatan tidak langsung dengan metode survei atau pemodelan yang sekarang diterapkan dirasa masih belum bisa menjamin keakuratannya. Data kependudukan yang akurat sangat penting untuk mengolah kebijakan yang lebih strategis di level mikro.

Tinggal empat tahun lagi tersisa bagi kita semua untuk dapat menikmati berkah bonus demografi atau sama sekali kehilangan kesempatan emas tersebut. Tentu banyak tantangan yang akan dihadapi dalam upaya peningkatan dan pemerataan pelayanan dasar serta pencapaian angka kelahiran 2,1 tersebut sehingga pada akhirnya esai ini menyarakan pemerintah untuk lebih mengintensifkan kerjasama dengan berbagai pihak di luar sistem pemerintahan dan juga memanfaatkan berbagai program pembangunan berbasis masyarakat yang saat ini sedang berlangsung.

DAFTAR PUSTAKA

Acemoglu, D. (2002). Technical change, inequality and the labour market. *Journal of Monetary Economy*, 42 (3), 447-469.

Adioetomo, M. (2005). Bonus demografi: menjelaskan hubungan antara pertumbuhan penduduk dengan pertumbuhan ekonomi. *Population Economics Professorial Inaugural Speech*, Faculty of Economics, Jakarta: University of Indonesia.

Aghion, P., & Tirole, J. (1997). Formal and real authority in organization. *Journal of Political Economy*, 105 (1), 1-29.

Amiel, Y., & Cowell, F.A. (1999). *Thinking about inequality*. Cambridge.

Athreya, K. B., & Romero, J. (2013). *Land of opportunity? economic mobility in the United States*, Richmond Fed Economic Brief.

Barro, R. J. (2000). Inequality and growth in a panel of countries. *Journal of Economic Growth*, 5, 5-32.

Basri, M. C. (2012). Indonesia's role in the world economy: sitting on the fence' in UA. Reid (ed), *Indonesia Rising: The Repositioning of Asia's Third Giant*. Singapore: ISEAS Publishing.

Bayuni, E. (2014). Demographic dividend or ticking bomb, Foreign Policy. Diakses 05 November 2014 dari http://transitions.foreignpolicy.com/posts/2012/06/28/demographic_dividend_or_a_ticking_time_bomb.

Bloom, D. E., Canning, D., & Sevilla, J. (2003). *The demographic dividend: a new perspective on the economic consequences of population change*. California: RAND.

BPS. (2010). Pertumbuhan dan Persebaran Penduduk Indonesia. Diakses 05 November 2014 dari http://sp2010.bps.go.id/files/ebook/pertumbuhan%20dan%20persebaran%20penduduk%20indonesia/index.html

BPS. (2013). Persentase penduduk buta huruf berdasar kelompok umur tahun 2003-2013, BPS. Diakses 25 Maret 2016 dari <http://bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=28&notab=2>.

BPS. (2015). Indeks Pembangunan Manusia Metode Baru 2010-2014. Diakses 25 Maret 2016 dari https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1796.

Braithwaite, J., dkk. (2010). *Anomie and violence: Non-truth and reconciliation*

in Indonesian peacebuilding. Australia: ANU E Press.

Butt, L. (2002) The smoke screen of culture: AIDS and the Indigenous in Papua, Indonesia. *Pacific Health Dialogue,* 9 (2), 283-289.

Butt, L. (2005). Lipstick girls and fallen women: AIDS and conspiratorial thinking in Papua, Indonesia. *Cultural Anthropology,* 20 (3), 412-442.

Caritas. (2006). News from the Field: HIV/AIDS epidemic in West Papua. Diakses 05 November 2014 dari http://www.caritas.org.au/AM/Template.cfm?Section=Caritas_at_a_glance&Template/CM/HTMLDisplay.cfm&ContentID=2079.

Chomsky, A. (2007). *They Take Our Jobs! And 20 Other Myths About Immigration*. Boston: Beacon Press.

Das Gupta, M., Grandvoinnet, H., & Romani, M. (2006). State-community synergies in community-driven development. *The Journal of Development Studies*. 40 (3), 27-58.

Dinkes Papua Barat. (2011). Data kesehatan di Papua Barat. Diakses 05 November 2014 dari http://papuabarat.bps.go.id/publikasi/2013/Statistik%20Daerah%20Provinsi%20Papua%20Barat%202013/files/assets/basic-html/index.html#39.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review,* 14, (1), 57-74.

Elmslie, J. (2010). West Papuan Demographic Transition and the 2010 Indonesian Census: "Slow Motion Genocide" or not?. CPACS Working Paper No. 11/1 September. The University of Sydney. Diakses 25 Maret 2016 dari http://sydney.edu.au/arts/peace_conflict/docs/working_papers/West_Papuan_Demographics_in_2010_Census.pdf.

Forbes, K. J. (2000). A reassessment of the relationship between inequality and growth. *American Economic Review,* 90 (4), 869—887.

Freenstra, R. C. (2010). *Offshoring in the global economy: microeconomic structure and macroeconomic implications*. Cambridge: MIT Press.

Freeport. (2013). Facts about Freeport Indonesia: employment. PT Freeport Indonesia. Diakses dari http://ptfi.co.id/en/media/facts-about-feeport-indonesia.

Fritzen, S. A. (2007). Can the design of community-driven development reduce the risk of elite capture? evidence from Indonesia. *World Development,* 35(8), 1359-75.

Gakidou, E. E., Murray C. J. L., & Frenk, J. (2000). Defining and measuring health inequality: an approach based on the distribution of health expectancy. *Bulletin of The World Health Organization,* 78 (1), 42-54.

Gini, C. (1921). Measurement of Inequality of Incomes. *The Economic Journal,* 31 (121), 124–126.

Golding, C., & Katz, L. (2009). *The race between education and technology*. Harvard: Harvard University Press.

Goujon, A. (2013). Human capital trends in the Pacific rim. in I. Kaur and N. Singh (eds.), *The Oxford Handbook of the Economics of the Pacific Rim*, New York: Oxford University Press.

Guggenheim, S., Wiranto, T., Prasta, Y., & Wong, S. (2004). Indonesia's kecamatan development program: a large-scale use of community development to reduce poverty. World Bank. Diakses 25 Maret 2016 dari http://info.worldbank.org/etools/docs/reducingpoverty/case/88/fullcase/Indonesia%20KDP%20Full%20Case.pdf.

Heckman, J., Lochner, L. J., & Todd, P. E. (2008). Earnings functions and rates of return. National Bureau of Economic Research Working Paper, no. 13780.

Hill, H. (1989). Unity in diversity: regional economic development in Indonesia since 1970, Singapore: OUP.

Indonesia Timur. (2014). Tahun 2014 Papua daerah rawan konflik urutan. Indonesia Timur. Diakses 25 Maret 2016 dari http://indonesiatimur.co/2014/01/05/tahun-2014-papua-daerah-rawan-konflik-urutan-pertama/.

Kapoor, K. (2014). Indonesia to face opportunity, risk as population grows by a third. Reuters. Diakses 25 Maret 2016 dari http://www.reuters.com/article/2014/01/30/us-indonesia-population-idUSBREA0T0GK20140130.

Kemdiknas. (2015). Indonesia educational statistic in brief 2014/2015. Kemdiknas. Diakses 25 Maret 2016 dari http://publikasi.data.kemdikbud.go.id/uploadDir/isi_0BCC909B-1F8E-43E5-BB98-4AE4E0C97BB3_.pdf.

Kemenegpdt. (2014). Transmigration as the first measure to develop villages. Kementerian Desa, Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Diakses 25 Maret 2016 dari http://www.kemenegpdt.go.id/berita/1292/transmigrasi-garda-terdepan-pembangunan-desa.

Kemnakertrans. (2014). Penempatan transmigrasi berdasarkan jenis transmigrasi. Kemnakertrans. Diakses 25 Maret 2016 dari http://www.depnakertrans.go.id/pusdatin.html,8,352,ptrans.

Kompasiana. (2014). Potensi konflik di Papua. Kompasiana. Diakses 25 Maret 2016 http://m.kompasiana.com/post/read/686536/1/potensi-konflik-di-papua.html.

Kymlicka, W., & He, B. (2005). *Multiculturalism in Asia*. New York: Oxford University Press.

Levy, F., & Murnane, R. J. (1992). US earning levels and earnings inequality: a review of recent trends and proposed explanation. *Journal of Economic Literature,* 30 (3), 1333-1381.

Mankiew, N. G. (2013). Defending the one percent. *The Journal of Economic Perspectives,* 27 (3), 21-34.

Mason, A., & Kinugasa, T. (2008). East Asian economic development: two demographic dividends. *Journal of Asian economics, 19* (5), 389-399.

May, J. F. (2012). World population policies: Their origin, evolution, and impact. The Netherlands: Springer.

McDonald, P. (2014). The demography of Indonesia in comparative perspective. *Bulletin of Indonesian Economic Studies,* 50 (1), 29-52.

Mejia, D., & Pierre, M. (2005). Unequal opportunities and human capital formation. CESifo Working Paper no. 1383. Munich: Ifo Center for Economic Studies.

Merdeka. (2014). 47 tahun kuras kekayaan Papua, Freeport tak sejahterakan warga?. Merdeka. Diakses Diakses 25 Maret 2016 dari http://www.merdeka.com/uang/47-tahun-kuras-kekayaan-papua-freeport-tak-sejahterakan-warga.html.

Mill, J. S. (2009). *Considerations on representative government*. The Floating Press.

Moertopo, A. (1972). *Dasar-dasar pemikiran tentang akselerasi modernisasi pembangunan 25 tahun*. CSIS, Jakarta.

Moertopo, A. (1974). *Strategi politik nasional*. Jakarta: CSIS.

Osborne, R. (1985). *Indonesia's secret war: the querilla war in Irian Jaya*. Sydney:

Allen & Unwin.

Ostry, J. D., & Berg, A. (2011). Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?, *The International Monetary Fund,* 11 (08).

Papuapos. (2013). Jumlah karyawan di Freeport meningkat. Papua Pos. Diakses 25 Maret 2016 dari http://www.papuapos.com/index.php/warta-daerah/kab-mimika/item/207-jumlah-karyawan-papua-di-freeport-meningkat.

Polling, G. (2014). Jokowi's opportunity to write a new chapter on Papua. CSIS, *5* (18). Diakses 25 Maret 2016 dari http://csis.org/publication/southeast-asia-scott-circle-jokowis-opportunity-write-new-chapter-papua.

Pona, L. (2009). Transmigrasi era otonomi khusus di provinsi Papua. *Humaniora,* 21, 350-363.

Pradhan, M., David, S. E., & Younger, S. D. (2003). Decomposing world health inequality. *Journal of Health Economics,* 22, 473-293.

Ross, G., & Manning, C. (1974). *Irian Jaya: the transformation of a Melanesian economy*. Canberra: Australian National University Press.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. London: Oxford University Press.

Solon, G. (2004). A model of intergenerational mobility variation over time and place. in M. Corak (ed), *Generational Income Mobility in North American and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stott, D. A. (2011). Indonesian colonization, resource plunder and West Ppauan grievances. *The Asia-Pacific Journal,* 9 (1).

Suryahadi, A., Raya, U. R., Marbun, D., & Yumna, A. (2012). Accelerating poverty and vulnerability reduction: trends, opportunities and constraints. SMERU Research Institute. Diakses dari http://www.smeru.or.id/report/workpaper/povertyvulnerabilityreduction/povertyvulnerabilityreduction.pdf.

Tempo. (2011). Papua masih daerah termiskin di Indonesia. Tempo. Diakses 25 Maret 2016 dari http://www.tempo.co/read/news/2012/08/13/090423266/Papua-Masih-Daerah-Termiskin-di-Indonesia.

UNDP. (2014). Fighting Illiteracy in Indonesia's Papua region. UNDP. Diakses 25 Maret 2016 dari http://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/ourwork/povertyreduction/successstories/fighting-illiteracy-in-indonesias-papua-region/.

Upton, S. (2009). A historical demographic analysis. University of New South Wales.

Voss, J. (2008). PNPM-Rural baseline report. World Bank. Diakses 25 Maret 2016 dari http://psflibrary.org/catalog/repository/PNPM_Baseline_Report.pdf.

Weiner, M. (1971). Political demography: an inquiry into the political consequences of population change. In *Rapid population growth: consequences and policy implications*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Williamson, J. G., & Bloom, D. E. (1998). Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia. *World Bank Economic Review*, 12 (3), 419-455.

Wong, S. (2012). What have been the impact of World bank community-driven development programs?, World Bank. Diakses 25 Maret 2016 dari http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/06/14/000386194_20120614062031/Rendered/F/695410WP0SW0CD00Box370017B00PUBLIC0.pdf.

World Bank. (2012). World development report

2012: gender equality and development. The World Bank. Diakses 25 Maret 2016 dari https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/rces/7778105-1299699968583/7786210-1315936222006/Complete-Report.pdf.

World Bank. (2013). Age dependency ratio, World Bank. Diakses 25 Maret 2016 dari http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OL/countries?display=map.

Halaman ini sengaja dibiarkan kosong

Wirawan Purwa Yuwana, Ali Djamhuri, dan Wuryan Andayani

BPK RI dan Universitas Brawijaya, Indonesia
wirawan.yuwana@bpk.go.id; alidjam@ub.ac.id;
a_wuryan@yahoo.com

ANALYSIS ON REVENUE RECOGNITION OF TAX, OIL AND GAS AT THE BEGINNING OF ACCRUAL BASIS IMPLEMENTATION IN THE CENTRAL GOVERNMENT ACCOUNTING

ANALISIS ATAS PENGAKUAN PENDAPATAN PAJAK DAN MIGAS SAAT PERMULAAN IMPLEMENTASI BASIS AKRUAL PADA AKUNTANSI PEMERINTAH PUSAT

ABSTRACT/ABSTRAK

The Central Government has started to implement the accrual basis in 2015. The beginning of those implementation was interesting to study mainly how the revenue recognition after accounting basis changed. This study aimed to understand and interpret revenue recognition at the beginning of accrual basis implementation. This study used a qualitative methodology with an interpretive paradigm and a case study approach. The interesting results of this study showed some understanding and interpretation. First, the government lost the right of income from oil and gas due to inconsistency of tax rates between contract and tax treaty. Secondly, there was no disclosure change in oil and gas non-tax revenues because it still used net principle so that the Government's rights and obligations not well-identified. Thirdly, some bureaucrats had utility motive at oil and gas property tax by utilizing a collection fee. Fourth, the recognition of Government-Tax Borne contained inequity and burdensome Indonesian people because made an addition in mandatory spending, which was funded from the government debt and greater tax collection. The accrual basis implementation should be able to bring a greater good through the use of accounting information in decision-making and public policy.

Pemerintah Pusat telah memulai penerapan basis akrual pada tahun 2015. Permulaan implementasi ini menarik untuk diteliti terutama mengenai pengakuan pendapatan setelah basis akuntansi berubah. Penelitian ini bertujuan untuk memahami dan memaknai pengakuan pendapatan pada awal implementasi basis akrual. Penelitian ini menggunakan metodologi kualitatif dengan paradigma interpretif dan pendekatan studi kasus untuk mengungkap dan menafsirkan permasalahan yang ada. Hasil penelitian ini menunjukkan beberapa hasil pemahaman dan penafsiran yang menarik. Pertama, Pemerintah kehilangan hak negara dari PPh Migas karena penggunaan tarif pajak yang tidak konsisten antara kontrak dan *tax treaty*. Kedua, tidak ada perubahan pengungkapan PNBP Migas karena masih menggunakan asas neto sehingga substansi hak kewajiban dan negara dalam pengakuan pendapatan PNBP migas tidak diketahui dengan pasti. Ketiga, terdapat motif utilitas sebagian birokrat dalam pengenaan PBB Migas dengan memanfaatkan biaya pemungutan. Keempat, pengakuan pajak ditanggung pemerintah mengandung substansi ketidakadilan dan memberatkan rakyat Indonesia karena menambah *mandatory spending* yang dibiayai dari utang negara dan pemungutan pajak yang lebih besar. Implementasi basis akrual seharusnya dapat membawa kebaikan yang lebih besar melalui pemanfaatan informasi akuntansi dalam pengambilan keputusan dan kebijakan publik.

KEYWORDS:
revenue recognition, accrual basis, tax, non-tax revenue

KATA KUNCI:
pengakuan pendapatan, basis akrual, pajak, penerimaan negara bukan pajak

SEJARAH ARTIKEL:
Diterima pertama: Maret 2016
Dinyatakan dapat dimuat : Juni 2016

PENDAHULUAN

Reformasi keuangan negara yang ditandai dengan terbitnya satu paket undang-undang di bidang keuangan negara membawa banyak perubahan. Salah satu perubahan yang mendasar adalah penggunaan basis akrual pada akuntansi pemerintahan. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Nomor 17 Tahun 2003) mengamanatkan basis akrual harus diimplementasikan pada tahun 2008. Akan tetapi penerapan tersebut tidak dapat dilakukan sekaligus melainkan memerlukan proses bertahap. Setelah Pemerintah menggunakan basis kas menuju akrual (*cash toward accrual*) selama satu dasawarsa, akhirnya basis akrual baru dapat diimplementasikan pada tahun 2015.

Penundaan penerapan basis akrual tersebut menjadi perhatian beberapa penelitian. Langelo, Saerang, dan Alexander (2015) menjelaskan kendala penerapan akuntansi akrual pada Kabupaten Bitung yang mencakup: (1) kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) pengelola di setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD); (2) Perangkat pendukung yang belum memadai karena sistem informasi yang digunakan belum teruji untuk Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis akrual; (3) sosialisasi, bimbingan teknis, dan pelatihan personil akuntansi yang masih kurang; serta (4) cara pandang pejabat keuangan daerah yang belum berubah. Demikian pula penelitian Widyastuti, Sujana, & Adiputra (2015) menunjukkan bahwa SDM pada Pemerintah Daerah Kabupaten Gianyar belum siap dan masih pada tahap pembelajaran untuk memahami penerapan SAP berbasis akrual. Hasil yang mirip juga dapat diketahui pada penelitian Arif, Putra, & Kurrohman (2013) bahwa Pemerintah Kabupaten Bondowoso sebenarnya memiliki komitmen untuk menerapkan SAP akrual. Akan tetapi, Pemerintah Kabupaten Bondowoso memiliki berbagai permasalahan yang kurang lebih sama dengan hasil penelitian Langelo, Saerang, & Alexander.

Pada umumnya, implementasi basis akrual di beberapa negara dilakukan secara bertahap. Das (2008: 48-68) menjelaskan mengenai sejarah penerapan basis akrual di Selandia Baru. Setelah Pemilu 1984, Menteri Keuangan Selandia Baru, Roger Douglas, melakukan reformasi dibidang keuangan negara. Gagasannya lebih dikenal dengan nama "Rogernomics" tersebut lebih memisahkan kebijakan dan subsidi Pemerintah kemudian menyerahkan pada mekanisme pasar. Langkah reformasi berikutnya adalah mengadopsi akuntansi akrual pada keuangan publik.

Praktik penggunaan basis akrual pada akuntansi sektor publik seperti di Selandia Baru tersebut merupakan aplikasi *New Public Management* (NPM). NPM berasal dari teori manajemen yang menganggap praktik bisnis komersial dan manajemen sektor privat lebih baik daripada praktik dan manajemen sektor publik. Paradigma NPM ini dilatarbelakangi oleh pandangan terhadap manajemen tradisional pada sektor publik yang kaku, birokratis, dan hierarkis. Pandangan tersebut memicu timbulnya gerakan konsepsi yang ingin mengubah manajemen sektor publik menjadi lebih fleksibel dan mengakomodasi pasar (Mardiasmo, 2002: 16-78).

Selama ini, pandangan sektor publik tradisional yang negatif semakin mengarahkan sektor publik agar berada pada lingkungan yang berhubungan dengan sektor privat bahkan harus bersaing dalam keekonomisan, efisiensi dan keefektifan manajemen. Hal ini memaksa sektor publik harus mampu beradaptasi untuk mempertahankan eksistensinya dengan cara melakukan perjuangan hidup. Kondisi ini merupakan gambaran teori evolusi Darwin dalam ranah manajemen dan akuntansi sektor publik.

Darwin (2003: 51) menyatakan bahwa organisasi harus melakukan perjuangan hidup

(*struggle for existence*) agar bisa bertahan dengan cara adaptasi yang unik hingga bagian organisasi menjadi bagian dari organisasi yang lain. Hal ini tercermin dari basis akrual yang sebelumnya merupakan bagian dari akuntansi pada organisasi sektor privat, sekarang telah digunakan atau menjadi bagian dari organisasi sektor publik.

Basis akrual merupakan salah satu basis akuntansi yang biasa digunakan sektor privat untuk menyajikan laporan keuangan secara lebih informatif. Oleh karena itu untuk menjawab tantangan melaksanakan manajemen modern, NPM memicu akuntansi sektor publik untuk mengadopi basis akrual dalam penyusunan laporan keuangan. Sehubungan dengan basis akrual ini, Das (2008: xiii) berpendapat secara ekstrim bahwa tanpa akuntansi berbasis akrual, implementasi NPM sebagai agenda reformasi akan sulit dicapai.

Setelah keputusan basis akrual dilaksanakan pada tahun 2015, tentu ada perubahan pengakuan pendapatan dan beban dalam laporan keuangan. Sebelumnya, Pemerintah menggunakan basis *cash toward accrual* yang mengakui pendapatan dan belanja pada saat adanya penerimaan dan pengeluaran kas negara. Dengan basis akrual, Pemerintah harus mencatat sesuai dengan hak dan kewajiban yang dimilikinya. Dalam konteks pengakuan pendapatan basis akrual mencatat pendapatan pada saat timbulnya hak, bukan pada saat diterimanya kas.

Pendapatan pada Pemerintah Pusat diklasifikasikan secara umum mencakup pendapatan perpajakan, hibah, dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Namun demikian, pengakuan pendapatan tersebut sangat beragam karena memiliki perbedaan sistem, sifat, dan perlakuan yang berbeda. Hal ini tentu memberikan pemahaman bahwa pengakuan pendapatan pada pemerintah pusat tidak sederhana.

Sebagai contoh pada pendapatan pajak, Pemerintah memiliki tiga sistem perpajakan yang berbeda penerapannya yaitu: *self assessment system*, *official assessment system,* dan *withholding system*. Pemerintah menganut *self assessment system* dengan memberikan kepercayaan kepada wajib pajak untuk menghitung, menyetor, dan melaporkan pajaknya. Implementasi sistem ini dilakukan pada Pajak Penghasilan (PPh) orang pribadi, PPh Badan, dan Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Akan tetapi, Pemerintah juga memiliki kekuasaan untuk menentukan nilai pajak apabila perhitungan wajib pajak dianggap tidak benar atau tidak lengkap. Dalam kondisi seperti itu, Pemerintah dapat menggunakan *official assessment system* diantaranya dengan menerbitkan surat ketetapan pajak atau penetapan secara jabatan. *Official assessment system* merupakan sistem perpajakan yang memberikan kekuasaan kepada Pemerintah untuk menghitung dan menagih pajak yang akan ditanggung oleh wajib pajak. Pemerintah juga menerapkan *withholding system* yang melibatkan pihak lain dalam pemungutan atau pemotongan pajak, misalnya pemotongan PPh pasal 21, 22, 23, dan 26.

Pengakuan pendapatan menjadi permasalahan yang menarik untuk dikaji seiring dengan perubahan dari basis *cash toward accrual* menjadi basis akrual. Hal ini tidak lepas dari kompleksitas pengakuan pendapatan pada Pemerintah Pusat dan pengakuan merupakan substansi yang sangat mendasar dalam penyusunan laporan keuangan. Perubahan basis akuntansi tersebut menjadi dasar motivasi penelitian ini agar hasilnya dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah untuk melakukan perbaikan-perbaikan diantaranya melalui akuntansi pemerintahan. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan oleh auditor eksternal maupun internal Pemerintah untuk menentukan area kritis dalam proses pemeriksaan.

Penelitian ini didasari pada keingintahuan untuk memahami dan memberi makna implementasi basis akrual pada akuntansi

pemerintah pusat. Permasalahan mengenai bagaimana penerapan basis akrual pada awal perubahannya dari basis *cash toward accrual* menarik untuk didalami. Oleh karena itu sebagai upaya untuk menjawab keresahan dan keingintahuan tersebut, penelitian ini mengajukan pertanyaan fokus penelitian yaitu "Bagaimana pengakuan pendapatan pada permulaan implementasi basis akrual?". Dengan fokus tersebut, tujuan utama penelitian ini adalah ingin memahami dan memberi makna pengakuan pendapatan saat permulaan implementasi basis akrual pada akuntansi pemerintah pusat. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat secara teoritis, praktis, dalam rangka penyusunan kebijakan. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan bahwa akuntansi bukan disiplin ilmu yang berdiri sendiri melainkan juga berhubungan dengan ilmu lain seperti ekonomi, politik, dan hukum. Secara praktis, penelitian ini bermanfaat bagi Pemerintah Pusat dalam menyusun laporan keuangan serta Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam memahami proses pengakuan pendapatan dan menentukan risiko pemeriksaan. Penelitian ini juga dapat bermanfaat bagi Komite Standard Akuntansi Pemerintah dalam mengembangkan standar akuntansi pemerintah.

METODE PENELITIAN

Artikel ini bertujuan untuk memahami dan memberi makna mengenai pengakuan pendapatan saat permulaan implementasi basis akrual pada akuntansi Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, paradigma yang digunakan adalah paradigma interpretif yang mengakui bahwa ilmu sosial dan perilaku manusia memiliki hubungan. Dengan paradigma interpretif, artikel ini berusaha untuk mengungkapkan peristiwa-peristiwa yang terkait karena sangat mungkin ada kejadian yang tersembunyi sehingga diperlukan interpretasi (Burrel & Morgan, 1979: 22; Chua, 1986; Gummesson, 2003; dan Triyuwono, 2013).

Selanjutnya, pendekatan penelitian ini menggunakan studi kasus yaitu suatu enkuiri empiris yang menyelidiki fenomena didalam konteks kehidupan nyata bilamana batas-batas antara fenomena dan konteks tak tampak dengan tegas dan di mana multisumber dibutuhkan (Yin 2013: 18). Atikel ini memodifikasi pendekatan studi kasus menurut Yin (2013) dengan pendekatan menurut Hammersley (2005) dan Dobson (1999) agar lebih menyatu dengan paradigma interpretif.

Artikel ini menggunakan desain studi kasus sesuai dengan kriteria menurut Yin (2013) yang meliputi beberapa kriteria. Pertama, artikel ini mengangkat fokus penelitian mengenai bagaimana pengakuan pendapatan pada permulaan implementasi basis akrual pada akuntansi pemerintah pusat sehingga memenuhi kriteria penelitian untuk menjawab pertanyaan *how* dan *why*. Kedua, peneliti tidak memiliki peluang untuk mengubah atau mengendalikan implementasi basis akrual pada akuntansi pemerintah pusat. Hal ini karena penerapan basis akrual memiliki dasar yuridis yang kuat yaitu amanat UU Nomor 17 Tahun 2003 dan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (PP Nomor 71 Tahun 2010) sehingga peneliti tidak memiliki peluang untuk mengendalikannya. Ketiga, basis akrual pada akuntansi pemerintah pusat baru dilaksanakan pada tahun 2015 sehingga memenuhi kriteria fenomena kontemporer dalam pendekatan penelitian studi kasus.

Artikel ini memodifikasi studi kasus menurut Hammersley (2005) karena ingin mendokumentasikan sisi subjektif atas perilaku manusia. Selain itu, modifikasi juga dilakukan menurut Dobson (1999) yaitu menempatkan proses penelitian sebagai studi kasus instrumental dan tidak menempatkan teori dasar (*no theory*). Studi kasus instrumental digunakan untuk mengetahui

bagaimana dinamika basis akrual dalam akuntansi pemerintah pusat sehingga hasil penelitian ini akan memberikan pemahaman lain dalam akuntansi pemerintah pusat yang lebih dari sekedar menjelaskan akuntansi itu sendiri. Pendekatan *no theory* dalam studi kasus ini dipilih karena mengharapkan akan mendapatkan pemahaman dan interpretasi terkait dengan implementasi basis akrual pada akuntansi Pemerintah Pusat.

Penelitian ini dilakukan di Kantor Pusat BPK dan Kementerian Keuangan di Jakarta pada bulan Juli s.d. November 2015. Kedua lokasi tersebut dipilih untuk mendapatkan data yang memadai dalam proses pemahaman dan interpretasi pengakuan pendapatan pada permulaan penerapan basis akrual. Lokasi tersebut juga menjadi tempat peneliti dalam memperoleh data dengan metode *participant observation*.

Sumber data utama penelitian ini dari *participant observation*, *Focus Group Discussion* (FGD), dan wawancara yang didukung dengan sumber data tambahan yang meliputi surat, risalah rapat, peraturan perundang-undangan, laporan hasil pemeriksaan dan laporan keuangan. *Participant observation* merupakan metode yang menempatkan peneliti sebagai sumber data secara teknis dan historis. Peneliti mengamati secara langsung proses bisnis beberapa pendapatan yang diakui pada Pemerintah Pusat. Dengan metode ini, peneliti memperoleh data dari pengalaman-pengalaman dan pandangan subjektifnya terhadap pengakuan pendapatan pada akuntansi Pemerintah Pusat. FGD diselenggarakan pada 30 September 2015 di Kantor Pusat BPK dengan menghadirkan ahli keuangan negara. Wawancara untuk memperoleh data penelitian dilakukan terhadap beberapa partisipan pada tabel 1.

Penelitian ini menggunakan proses analisis data menurut Baxter & Chua (1998) untuk mengungkap pengetahuan yang terlihat di lapangan dan problematika isu laten terkait. Oleh karena itu, artikel ini akan menyajikan analisis dari lapangan untuk memaknai bagaimana pengakuan pendapatan dan peristiwa terkait lainnya. Agar dapat lebih membahas kisah dari lapangan secara mendalam, penelitian ini tidak mengambil seluruh pembahasan mengenai pengakuan pendapatan. Penelitian ini hanya mengambil sampel beberapa jenis pendapatan yang dianggap signifikan. Signifikansi yang menjadi dasar pertimbangan sampling adalah justifikasi peneliti secara subjektif. Hal ini memungkinkan karena penelitian ini menggunakan paradigma interpretif yang memfasilitasi subjektivitas peneliti.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena tidak mengungkapkan seluruh pengakuan pendapatan pada Pemerintah Pusat.

Tabel 1. *Interview Participant*

No	Nama	Jabatan/Peran
1	SS	Ahli Keuangan Negara, Universitas Atmajaya, Narasumber FGD
2	WRT	Ahli Keuangan Negara, Ketua Tim Perumus RUU Keuangan Negara, Narasumber FGD
3	AJP	Anggota II BPK
4	PRO	Pejabat Eselon III BPK
5	RDi	Ketua Tim Senior Pemeriksa BPK
6	KUD	Pejabat Eselon II Kementerian Keuangan

Sumber: Diolah dalam penelitian ini

Pengakuan pendapatan yang dibahas hanya mencakup beberapa hak negara yang signifikan. Selain itu, penelitian ini tidak menguji kehandalan sistem akuntansi yang digunakan Pemerintah Pusat untuk mencatat pendapatan.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Temuan dan pembahasan dalam artikel ini akan dibagi menjadi empat bagian berdasarkan jenis pendapatan yang ditemukan di lapangan. Bagian pertama akan membahas mengenai hak negara yang hilang dalam pengakuan PPh Migas dan PNBP Migas. Bagian kedua menyajikan pengungkapan PNBP Migas dengan menggunakan asas neto. Bagian ketiga menjelaskan tentang Pajak Bumi dan Bangunan Minyak Bumi, Gas Bumi, dan Panas Bumi (PBB Migas) dan kepentingan segelintir birokrat. Bagian keempat membahas pengakuan pajak ditanggung pemerintah dan dampaknya terhadap postur APBN.

Kehilangan Hak Negara Dari Sektor Migas

Konstitusi memberi legitimasi kepada negara untuk menguasai seluruh sumber daya alam untuk dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri, Pemerintah memiliki keterbatasan seperti modal, teknologi, dan sumber daya manusia sehingga tidak dapat mengelola seluruh kekayaan alam Indonesia. Oleh karena itu Pemerintah bekerja sama dengan sektor sektor privat untuk mengelola sumber daya alam, termasuk sumber daya migas.

Pemerintah bekerjasama dengan Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) dalam rangka mengekploitasi migas dari perut bumi Indonesia. Sehubungan dengan kerjasama tersebut, Pemerintah dan KKKS menuangkan dalam *Production Sharing Contract* (PSC) yang mengikat hubungan serta diberlakukan sebagai undang-undang bagi kedua belah pihak. PSC disusun berdasarkan Pokok-pokok Kontrak Kerja Sama (*fiscal term*) yang dibuat oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. *Fiscal term* juga berfungsi sebagai dokumen penawaran kontrak kepada KKKS dalam rangka mengeksploitasi migas di Indonesia. Sebagai bentuk penawaran, *fiscal term* memuat persentase bagi hasil antara Pemerintah dan KKKS sehingga KKKS dapat mengetahui berapa potensi penerimaan yang akan didapatkan.

Sebagai konsekuensi atas perolehan penghasilan di Indonesia akibat kontrak dengan Pemerintah, KKKS dikenakan PPh. Oleh karena itu, *fiscal term* juga menyantumkan nilai tarif pajak yang diberlakukan dalam PSC. Tarif pajak tersebut digunakan untuk menghitung persentase bagi hasil antara Pemerintah dan KKKS dengan cara meng-*gross up* tarif pajak. Peneliti mengambil sampel kontrak kerjasama yaitu PSC Wilayah Kerja "Area Lebah"[1] yang saat ini dikuasakan kepada KKKS "EMO"[2]. Dokumen itu menyebutkan bahwa persentase bagi hasil adalah 28,8462% untuk KKKS dan 71,1538% untuk Pemerintah.

Peneliti memahami perhitungan persentase bagi hasil tersebut berdasarkan pengalaman yang diperoleh sebagai *participant observation*. Persentase bagian KKKS dalam PSC tersebut dihitung dengan meng-*gross up* bagian KKKS *nett* sebesar 15% dengan tarif pajak sebesar 48%. Tarif PPh sebesar 48% tersebut merupakan tarif efektif yang dihitung dari tarif PPh Badan sebesar 35% dan *Branch Profit Tax* sebesar 20%. Peneliti dapat mendeskripsikan perhitungan *gross up* untuk memperoleh persentase bagi hasil sesuai PSC wilayah kerja "Area Lebah" sebagai berikut:

$$gross\ split = \frac{net\ split}{1 - \text{tarif pajak}}$$

1 "Area Lebah" adalah salah satu wilayah kerja KKKS yang disamarkan oleh peneliti.

2 KKKS "EMO" adalah nama nama KKKS yang disamarkan peneliti.

atau sebesar

$$28{,}8462\% = \frac{15\%}{1 - 48\%}$$

Selain menyebutkan persentase bagi hasil, PSC wilayah kerja "Area Lebah" PSC Wilayah Kerja "Area Lebah" juga menyebutkan kewajiban KKKS untuk mematuhi peraturan perpajakan dengan menyatakan sebagai berikut:

> "*pay to the Government of the Republic of Indonesia the Income Tax including final tax on profits after tax deduction imposed on its pursuant to Indonesian Income Tax Law and its* ***implementing regulations****. CONTRACTOR shall comply with the requirements of tax law in particular with respect to filing of returns, assessment of tax, and keeping and showing of books and records*" (PSC, XXXX).

Berdasarkan pengalaman peneliti sebagai *participant observation* dan keterangan dari RDi sebagai partisipan, beberapa KKKS menerjemahkan klausul "*implemeting regulation*" adalah Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (*tax treaty*) yang berlaku antara Pemerintah Republik Indonesia dengan negara asal KKKS. Penerjemahan tersebut dimanfaatkan untuk mengaplikasikan tarif *tax treaty* yang lebih rendah dibandingkan tarif *branch profit tax* sebagaimana diatur dalam UU PPh dan *fiscal term* yang menjadi salah satu variabel perhitungan angka bagi hasil berlaku dan telah disepakati pada saat kontrak ditandatangani. Praktik inkonsistensi ini merugikan negara dari sektor migas.

Salah satu contoh praktik inkonsistensi dilakukan oleh KKKS "EMO". KKKS tersebut yang memanfaatkan tarif *branch profit tax* pada sesuai *tax treaty* sebesar 10%. Apabila perhitungan bagi hasil yang dicantumkan dalam kontrak menggunakan tarif sesuai *tax treaty* sebesar 10%, tarif efektif PPh Migas berubah menjadi 41,5% atau berbeda dengan tarif efektif yang semula sebesar 48%. Dengan tarif tersebut, peneliti melakukan perhitungan ulang atas bagian KKKS menjadi sebagai berikut:

$$25{,}6410\% = \frac{15\%}{1 - 41{,}5\%}$$

Berdasarkan perhitungan tersebut, seharusnya *contractor share* sebesar 25,6410% dan *government share* sebesar 74,3590%. Akan tetapi, KKKS "EMO" tetap mendapatkan bagian sebesar 28,8462%, bukan 25,6410% meskipun menggunakan tarif *tax treaty* dalam pembayaran kewajiban PPh-nya dan Pemerintah hanya mendapatkan bagi hasil migas sebesar 71,1538% sebagaimana perhitungan awal. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah kehilangan penerimaan sebesar 3,2052% (yaitu sebesar 74,3590%-71,1538% atau 28,8462% - 25,6410%).

BPK dalam LHP atas LKPP Tahun 2010 – 2015, telah mengungkapkan temuan mengenai inkonsistensi penggunaan tarif PPh Migas. Tabel 2 menggambarkan rincian temuan terkait dengan inkonsistensi penggunaan tarif PPh Migas.

Tabel 2. Kehilangan Hak Negara Akibat Inkonsistensi Tarif PPh Migas

LKPP TA	Temuan BPK	
	Rp (Miliar)	USD (Juta)
2010	1.432,54	159,33
2011	2.354,24	259,62
2012	1.304,46	134,90
2013	1.776,10	145,71
2014	1.134,21	91,17

Sumber: LHP atas LKPP Tahun Anggaran 2010 s.d. 2014 (diolah)

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Tahun Anggaran 2011, Pemerintah menindaklanjuti temuan Tahun

Anggaran 2010 dengan menerbitkan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar (SKPKB) senilai USD198,88 Juta dan telah dibayar KKKS sebesar USD185,27 Juta. Penerbitan SKPKB untuk menyelesaikan permasalahan inkonsistensi penggunaan tarif PPh hanya bersifat sementara dan tidak menyelesaikan secara keseluruhan. Oleh karena itu BPK merekomendasikan untuk mengamandemen PSC agar permasalahan inkonsistensi penggunaan tarif PPh migas bisa diselesaikan secara tuntas. Akan tetapi sampai dengan tahun 2014, Pemerintah masih belum bisa menindaklanjuti rekomendasi BPK.

Pada saat Pemerintah masih menggunakan basis *cash toward accrual*, pengakuan pendapatan PPh Migas dan PNBP Migas dilakukan berdasarkan kas yang masuk ke kas negara. Hal ini berdampak pada penyajian pada LKPP yang tidak mengungkapkan berapa sebenarnya hak negara atas PPh Migas dan PNBP Migas. Oleh karena itu, berapapun kehilangan hak negara akibat inkonsistensi tarif PPh yang digunakan tidak akan kelihatan pada LKPP.

Setelah menerapkan basis akrual, Pemerintah seharusnya mampu mencatat hak mana yang harus diakui. Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual seharusnya dapat mengakui dengan pasti apakah hak negara didasarkan pada *tax treaty* ataukah berdasarkan PSC. Jika memilih *tax treaty*, perhitungan bagi hasil dan pembayaran PPh migas seharusnya juga menggunakan tarif yang tercantum pada *tax treaty* sehingga hak negara akan tercakup dalam PNBP Migas. Apabila memilih PSC, seharusnya tarif pada *fiscal term* digunakan untuk menghitung PPh migas yang harus dibayar sehingga hak negara akan tercakup pada Pendapatan PPh Migas. Jadi tidak konsisten seperti saat ini, negara selaku pemilik sumber migas justru menerima bagian yang lebih kecil dari yang seharusnya.

Sehubungan dengan *dispute* mengenai dasar pengakuan hak negara ini, Anggota II BPK, menyatakan bahwa Pemerintah seharusnya konsisten menggunakan satu dasar pengakuan hak. Anggota II BPK juga menjelaskan penggunaan asas hukum *lex posteriori derogat lex priori* sebagai argumentasi yang dapat digunakan untuk memilih apakah hak negara diakui berdasarkan ketentuan PSC atau kah *tax treaty*. Berdasarkan asas tersebut, ketentuan yang dibuat lebih akhir diutamakan dibandingkan yang sebelumnya. Hal ini artinya jika *tax treaty* disepakati setelah PSC, maka PSC harus diamandemen. Dengan demikian pengakuan hak dan kewajiban harus mempertimbangkan asas hukum sebagai dasar pencatatan akuntansi. Hal ini menunjukkan bahwa ada keterkaitan antara ilmu akuntansi dengan ilmu hukum.

PNBP Migas dengan Asas Neto

SAP mensyaratkan penggunaan asas bruto dalam menyajikan pendapatan, belanja dan beban. Asas bruto adalah suatu prinsip tidak diperkenankannya pencatatan penerimaan setelah dikurangi pengeluaran pada suatu unit organisasi atau tidak diperkenankannya pencatatan pengeluaran setelah dilakukan kompensasi antara penerimaan dan pengeluaran. Hal ini bermanfaat untuk menjaga fungsi akuntabilitas pada laporan keuangan.

Namun demikian, SAP juga memberi ruang untuk tidak menggunakan asas bruto pada penyajian Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan Laporan Operasional (LO). Asas bruto dapat tidak digunakan dalam hal besaran pengurang terhadap pendapatan bruto (biaya) bersifat variabel terhadap pendapatan dimaksud dan tidak dapat dianggarkan atau di estimasi terlebih dahulu dikarenakan proses belum selesai.

Pengecualian dari asas bruto atau penggunaan asas neto ini dilakukan pada penyajian PNBP Migas dan PNBP Panas Bumi. Sejak masih menggunakan *basis cash toward accrual* sampai dengan penerapan basis akrual pada tahun 2015, penyajian akun pendapatan ini

tetap menggunakan asas neto atau dikecualikan dari asas bruto. Hal ini menarik untuk dicermati karena dampak perubahan basis akuntansi tidak berpengaruh pada penyajian akun PNBP Migas dan PNBP Panas Bumi.

Penggunaan asas neto didasari pada asumsi bahwa *earnings process* atas penerimaan migas dan panas bumi belum selesai. Hal ini sesuai dengan pendapat RDi, Ketua Tim Senior di BPK sebagai partisipan saat diwawancarai peneliti. RDi menjelaskan secara detail bahwa *earnings process* yang belum selesai tersebut tercermin melalui rekening penampungan penerimaan. Pemerintah menampung penerimaan migas dan panas bumi pada Rekening di Bank Indonesia, yaitu: rekening migas (rekening 600.000.411980) dan rekening panas bumi (rekening 508.000.084980). Penerimaan Pemerintah pada rekening tersebut masih harus memperhitungkan faktor pengurang yaitu unsur-unsur kewajiban Pemerintah seperti *under lifting* atau *over lifting*, *Domestic Market Obligation* (DMO) *fee*, dan pengembalian (*reimbursement*) PPN dan Pajak Daerah, serta PBB. Selanjutnya, penelitian ini mengambil sampel pembahasan praktik asas neto untuk pengakuan pendapatan pada pengelolaan eksploitasi migas.

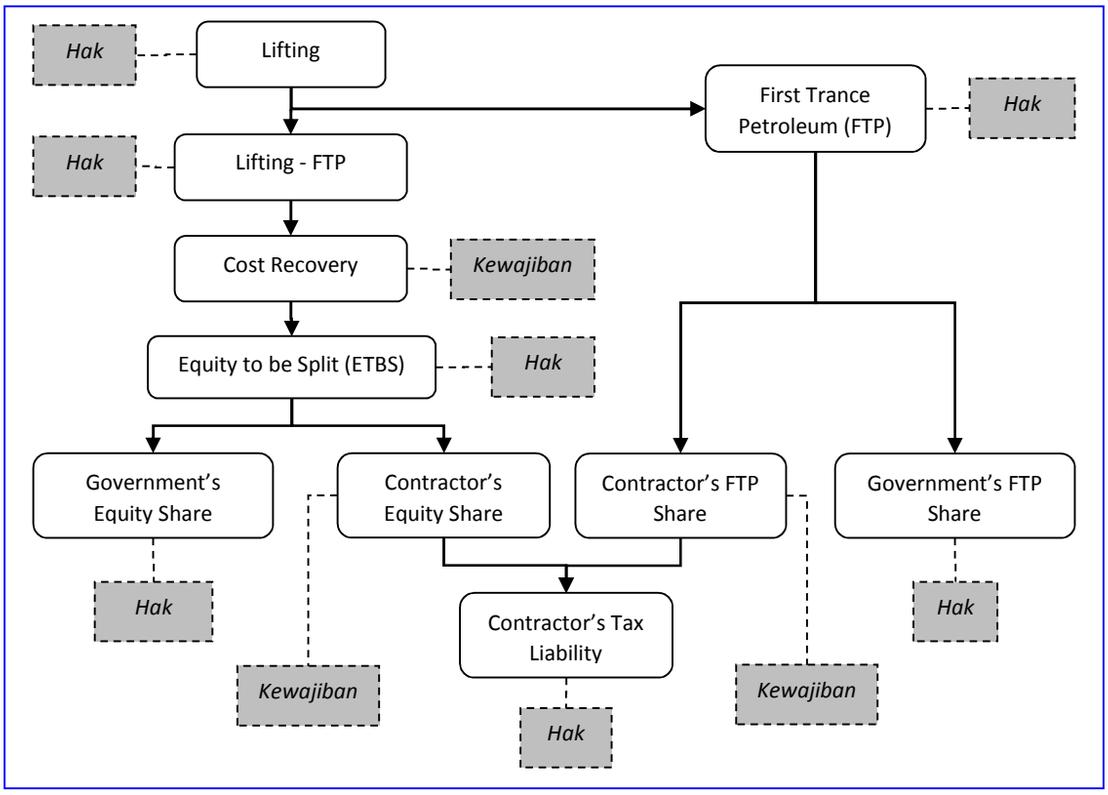
Pada saat masih menggunakan basis *cash toward accrual*, faktor pengurang tidak disajikan dalam LRA karena menggunakan asas neto dengan pertimbangan *earning process* yang belum selesai. Dalam konteks penganggaran Pemerintah berbasis kas, keberadaan asas neto dapat diterima sebagai dampak substansi yang belum selesai proses pemerolehannya (*earned*), yaitu keberadaan faktor pengurang sebelum pengakuan PNBP Migas berdasarkan basis *cash toward acrual*. Hal ini karena anggaran memilki fungsi otorisasi sehingga secara umum setiap belanja tidak boleh melebihi pagu anggaran. Di sisi lain, penganggaran faktor pengurang sangat sulit dilakukan Pemerintah karena pelaku transaksi atas faktor pengurang tersebut lebih banyak dilakukan oleh KKKS.

Setelah menerapkan basis akrual, Pemerintah seharusnya sudah tidak lagi memberlakukan asas neto dalam rangka perhitungan PNBP Migas di Laporan Operasional. Hal ini karena substansi yang dicatat pada LO adalah hak dan kewajiban serta bukan kas yang diterima atau dikeluarkan Pemerintah. Namun, Pemerintah masih menggunakan asas neto pada saat permulaan implementasi basis akrual sebelum LKPP Tahun 2015 diterbitkan. Hal ini sesuai dengan keterangan yang disampaikan PRO, bahwa Pemerintah masih menggunakan asas neto untuk mengungkapkan PNBP Migas sampai akhir tahun 2015.

Pengakuan pada basis akrual seharusnya sudah bisa memisahkan hak dan kewajiban Pemerintah, termasuk kewajiban atas faktor pengurang. Lebih dari itu, pada proses bisnis migas Pemerintah seharusnya juga mengungkapkan *lifting*, *cost recovery*, bagian KKKS, dan bagian Pemerintah sebagai pengakuan hak dan kewajiban yang dapat dipetakan pada gambar 1.

Pengungkapan dengan asas bruto sesuai dengan SAP memilik manfaat tambahan untuk melakukan analisis atas laporan keuangan. Sebagai contoh, pengungkapan *lifting* dan *cost recovery* dapat bermanfaat untuk mengetahui kinerja eksploitasi migas. Hal ini juga bermanfaat untuk meningkatkan transparansi dengan mengetahui seberapa besar nilai migas yang keluar dari perut bumi Indonesia ini dan seberapa efisien upaya KKKS dalam menjalankan kegiatan eksploitasi migas.

Terkait dengan praktik ini, Anggota II BPK, menjelaskan kepada peneliti pada saat wawancara bahwa pengungkapan berdasarkan asas bruto ini sangat bermanfaat bagi Pemerintah. Apabila pengungkapan PNBP Migas dan Panas Bumi diperbaiki dengan menggunakan asas bruto, implementasi basis akrual pada pengakuan pendapatan ini akan membuka ruang perbaikan. Ruang perbaikan tersebut berupa peningkatan pemahaman dan penggunaan informasi akuntansi untuk



Gambar 1. Hak dan Kewajiban Pemerintah dalam Bagi Hasil Migas

Sumber: Diolah oleh peneliti

mengambil keputusan melalui evaluasi atas efisiensi dan keefektifan pengelolaan eksploitasi migas dan panas bumi.

Kepentingan Segelintir Birokrat Atas PBB Migas

Pemerintah mengakui penerimaan PBB Migas sebagai bagian dari penerimaan pajak dan menyajikannya pada laporan keuangan. Hal yang menarik untuk dicermati adalah komposisi penerimaan PBB yang menunjukkan dominasi PBB Migas. Pada tahun 2014, penerimaan PBB Migas sebesar 87,76% dari total penerimaan PBB. Persentase tersebut meningkat dibandingkan tahun 2013 sebesar 82,75%. Secara lebih detail, komposisi penerimaan PBB tahun 2013 dan 2014 disajikan pada tabel 3.

PBB Migas pada dasarnya tidak dibebankan pada KKKS walaupun sebenarnya KKKS adalah subjek PBB. Sesuai dengan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang PBB (UU Nomor 12 Tahun 1985), subjek PBB adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi, dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan. KKKS tidak perlu menanggung PBB Migas tersebut merupakan konsekuensi adanya klausul "*assume and discharge*" pada PSC. Klausul tersebut menyatakan bahwa KKKS diasumsikan telah melakukan seluruh kewajiban perpajakan kecuali Pajak Penghasilan.

Pada saat masih menggunakan basis *cash toward accrual*, pengakuan PBB Migas sebagai pendapatan dilakukan saat ada penerimaan pada kas negara. Pendapatan PBB Migas dapat diterima dari dua pihak tergantung pada saat penandatanganan PSC. Apabila PSC ditandatangani sebelum

Tabel 3. Rincian Penerimaan PBB per Sektor Tahun 2013-2014

(dalam Miliar Rp)

Sektor	Realisasi 2014		Realisasi 2013	
PBB Pedesaan	1,73	0,01%	750,05	2,96%
PBB Perkotaan	1,71	0,01%	1.366,28	5,40%
PBB Perkebunan	1.479,40	6,30%	1.323,54	5,23%
PBB Kehutanan	365,53	1,56%	293,83	1,16%
PBB Pertambangan	1.021,59	4,35%	630,19	2,49%
PBB Migas	20.604,21	87,76%	20.940,66	82,75%
PBB Panas Bumi	2,58	0,01%		0,00%
Jumlah	23.476,75	100,00%	25.304,55	100,00%

Sumber: LKPP TA 2014

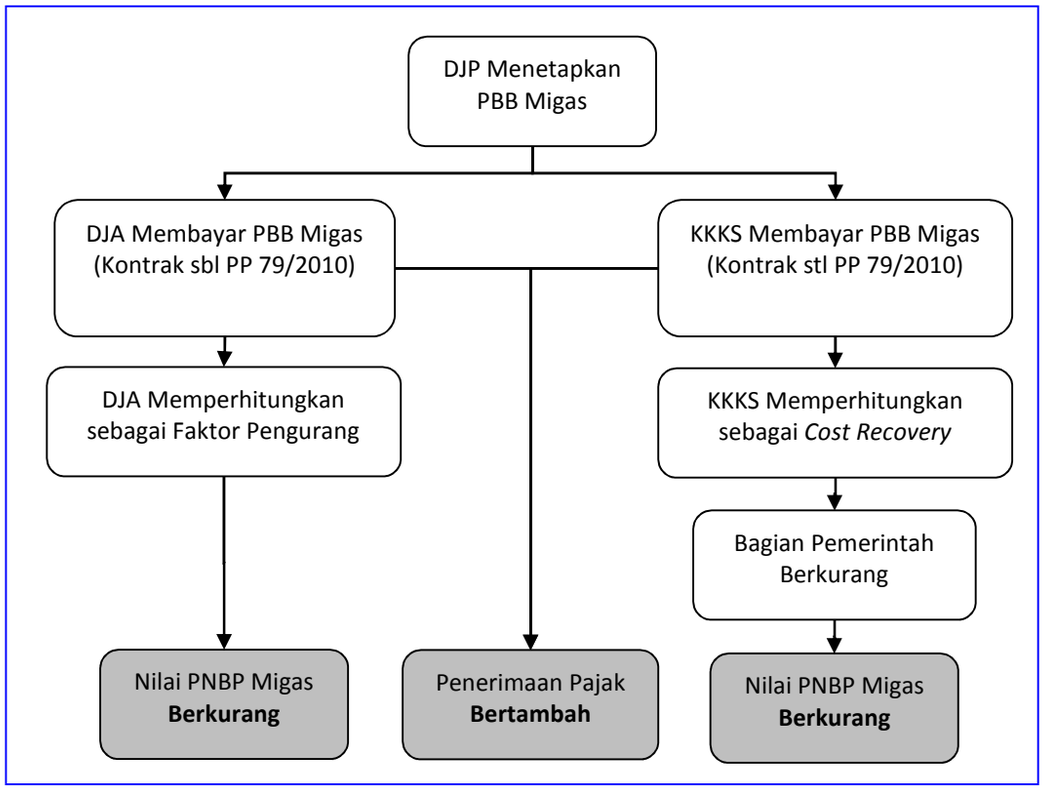
diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2010 tentang Biaya Operasi yang Dapat Dikembalikan dan Perlakukan Pajak Penghasilan di Bidang Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (PP Nomor 79 Tahun 2010), PBB Migas dibayar oleh Pemerintah dari rekening migas Pemerintah (rekening 600. 000.411980) melalui otorisasi Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) dan dilakukan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPB). Jika PSC ditandatangani setelah diterbitkan PP tersebut, PBB Migas dibayar oleh KKKS akan tetapi diperhitungkan menjadi bagian dari *cost recovery*. Hal ini sama saja KKKS tidak menanggung PBB Migas karena pembayarannya dibebankan atau dikurangkan dari nilai *lifting* yang akan dibagihasilkan antara KKKS dan Pemerintah.

Setelah menggunakan basis akrual, pengakuan pendapatan PBB Migas ternyata tidak berubah. Dengan skema yang tidak berubah, PBB Migas tetap diberlakukan sebagai faktor pengurang dalam perhitungan PNBP Migas atau menjadi komponen *cost recovery* tapi disisi lain diakui sebagai pendapatan pajak. Secara lebih detil, skema tersebut ditunjukkan dalam gambar 2.

Berdasarkan gambar 2, PBB Migas dan PNBP Migas sebenarnya berasal dari satu hak yang sama yaitu hak pemerintah atas migas. Hanya saja, keberadaan PBB Migas menambah penerimaan perpajakan tetapi mengurangi nilai PNBP Migas. Oleh karena sebenarnya merupakan satu hak, setelah menerapkan basis akrual justru akan sangat aneh jika Pemerintah mengakui satu hak tersebut pada dua akun. Akan tetapi pada kenyataannya sampai saat ini Pemerintah masih mengakui PBB Migas dan PNBP Migas sebagai penerimaan yang berbeda walaupun pada kenyataannya berasal dari hak yang sama.

Adanya tarik menarik kepentingan antara dua instansi, yaitu DJA dan Direktorat Jenderal Pajak (DJP) digambarkan pada gambar 2. DJA sebagai instansi yang mengelola PNBP tentu mengharapkan kinerjanya bagus dengan mencapai penerimaan PNBP. Oleh karena PBB Migas merupakan faktor pengurang, DJA tentu berharap PBB Migas semakin kecil karena dapat mengurangi nilai PNBP Migas. Disisi lain, DJP mengharapkan total penerimaan pajak bisa mencapai target yang di antaranya juga dipengaruhi oleh semakin besarnya penerimaan PBB Migas.

Bukan hanya itu, terdapat substansi utilitas lain yang terkait dengan PBB Migas. DJP dapat menikmati keuntungan berupa biaya pemungutan dengan adanya PBB Migas. Berdasarkan PP Nomor 16 Tahun 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan PBB antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, terdapat biaya pemungutan sebesar 9% dari Penerimaan PBB yang dibagikan kepada DJP dan Daerah. Biaya pemungutan bagian DJP dapat digunakan untuk mendukung



Gambar 2. Skema Dampak PBB Migas terhadap PNBP Migas

Sumber: *Diolah oleh peneliti*

operasional pemungutan PBB, peningkatan kualitas sumber daya manusia, komputerisasi perpajakan, dan pemberian insentif atas prestasi kerja pegawai di lingkungan DJP.

Sebagai gambaran nilai biaya pemungutan, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 202/PMK.07/2013 tentang Perkiraan Alokasi Dana Bagi Hasil Pajak Tahun Anggaran 2014 yang didalamnya mengatur pembagian biaya pemungutan. Sesuai dengan peraturan tersebut, DJP mendapatkan porsi biaya pemungutan sebesar 70% untuk seluruh penerimaan PBB sektor pertambangan. Dengan persentase tersebut, biaya pemungutan dapat dihitung sebesar Rp1,29 Triliun (9% x 70% x Rp20,60 Triliun-Penerimaan PBB Migas Tahun 2014). Sampai dengan saat ini, peraturan mengenai biaya pemungutan tersebut masih belum ada perubahan. Oleh karena itu, sangat wajar jika penelitian ini masih memaknai adanya kepentingan segelintir birokrat untuk menikmati hak negara melalui biaya pemungutan PBB Migas.

Analisis mengenai biaya pemungutan yang dapat dinikmati DJP tersebut mencerminkan adanya kepentingan birokrat dalam pengakuan PBB Migas. DJP sebagai birokrat memaksimalkan keuntungan (*utility-maximizing*) dalam menjalankan perannya. Hal ini merupakan konsepsi peranan birokrat dalam pendekatan *public choice theory*. Denhardt dan Denhardt (2007: 10) menjelaskan bahwa teori ini merupakan salah satu teori politik yang didasarkan pada asumsi individu sebagai pengambil keputusan merupakan individu yang rasional, memiliki kepentingan pribadi, dan berusaha untuk memaksimalkan pemenuhan kebutuhan pribadinya. Asumsi ini menempatkan manusia sebagai makhluk yang mempertimbangkan aspek keekonomian sehingga cenderung mencari keuntungan yang besar dengan biaya seminimal mungkin pada setiap pengambilan

keputusan. Hal inilah yang dimanfaatkan DJP sehubungan dengan biaya pemungutan pada pengakuan PBB Migas.

Interpretasi Pengakuan Pajak Yang Ditanggung Pemerintah

Pemerintah menganggarkan belanja subsidi PPh Ditanggung Pemerintah (DTP) atas bunga atau imbalan Surat Berharga Negara (SBN) yang diterbitkan di pasar internasional dan penghasilan pihak ketiga atas jasa yang diberikan kepada Pemerintah dalam penerbitan dan/atau pembelian kembali/ penukaran SBN di pasar internasional. Sebagai dampak pembukuan atas realisasi belanja subsidi PPh DTP tersebut, Pemerintah mengakui pendapatan PPh DTP dengan jumlah yang sama.

Pada saat Pemerintah masih menggunakan basis *cash toward accrual*, pengakuan pendapatan dan belanja dilakukan berdasarkan saat kas diterima atau dikeluarkan dari kas negara. Demikian pula pengakuan PPh DTP dilakukan pada saat dikeluarkan dan diterima kas negara. PPh DTP diakui sebagai pendapatan dan belanja dengan nilai yang sama misalnya pada tahun 2014 pada jurnal sebagai berikut:

Belanja Subsidi Pajak DTP	Rp5.65 Trilyun
Pendapatan Pajak DTP	Rp5.65 Trilyun

Jurnal tersebut menunjukkan bahwa pengakuan PPh DTP bersifat *in-out* atau secara simultan. Pencatatan transaksi tersebut secara substantif merupakan non *cash transaction*. Lebih dari itu, Pemerintah sebenarnya telah membuat menciptakan transaksi dengan akuntansi. Secara substantif, transaksi tersebut memang tidak ada. Akan tetapi pada kenyataannya, Pemerintah mengakui adanya pendapatan pajak dari bunga SBN Internasional dan panas bumi sekaligus mengakui adanya belanja untuk memperoleh pendapatan tersebut dengan nilai yang sama.

Setelah Pemerintah menggunakan basis akrual dalam pencatatan akuntansi, pengakuan pendapatan dan beban didasarkan pada timbulnya hak dan kewajiban. Oleh karena itu, sehubungan dengan pengakuan pendapatan, beban, dan belanja DTP perlu dilihat sumber hak dan kewajibannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (UU Nomor 7 Tahun 1983) yang selanjutnya telah diubah sebanyak empat kali yaitu yang terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008. UU PPh merupakan peraturan teknis dalam bidang perpajakan sehingga menjadi pertimbangan utama dalam menentukan timbulnya hak dan kewajiban.

Sesuai dengan UU PPh, Pemerintah tidak memiliki kebijakan untuk memberikan fasilitas PPh DTP. UU PPh hanya mengakui fasilitas PPh dalam bidang penanaman modal di daerah tertentu dan restrukturisasi utang. Fasilitas pajak restrukturisasi utang diberikan secara terbatas kepada wajib pajak lembaga khusus yang dibentuk Pemerintah. Namun demikian ketentuan ini dihapus dan tidak berlaku lagi sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat UU PPh (UU Nomor 3 Tahun 2008). Dengan demikian, fasilitas perpajakan yang berlaku di UU PPh hanya fasilitas dibidang penanaman modal.

Berdasarkan penjelasan tersebut, ketentuan PPh tidak pernah mengakomodir adanya fasilitas PPh DTP. Pemerintah memberikan fasilitas PPh DTP untuk mengakui pendapatan dan belanja dengan mekanisme pencatatan *in-out* didasarkan pada UU APBN. UU APBN menganggarkan pendapatan sekaligus belanja PPh DTP yang pengaturan lebih lanjut dengan menggunakan Peraturan Menteri Keuangan.

Pengaturan PPh DTP dengan menggunakan UU APBN tersebut bertentangan dengan UU PPh. Selain tidak mengakomodir fasilitas PPh DTP, UU PPh juga menempatkan bunga obligasi sebagai objek pajak yang dikenakan PPh Final. Secara lebih detail, PP Nomor 100 Tahun 2013 menetapkan PPh Final atas bunga

dan diskonto obligasi dengan tarif 15% untuk wajib pajak dalam negeri dan 20% atau sesuai *tax treaty* untuk wajib pajak luar negeri.

Sehubungan dengan pertentangan UU APBN dan UU PPh, peneliti melakukan wawancara kepada KUD sebagai partisipan dari Kementerian Keuangan. KUD menyatakan bahwa UU APBN bersifat "*lex specialis derogat lex generalis*" sehingga dapat mengatur hal yang lebih khusus dibandingkan dengan undang-undang lainnya. Jika memang seperti itu, UU APBN dapat menjadi "UU tempat sampah" untuk menampung tujuan Pemerintah yang pengaturannya belum ada atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Menurut peneliti, pendapat tersebut ternyata merupakan pendapat yang salah kaprah. UU APBN seharusnya selaras dengan undang-undang teknis yang mengatur. Hal ini diketahui dari *Focus Group Discussion* (FGD) tentang Penyusunan APBN bahwa UU APBN merupakan undang-undang yang sifatnya berbeda dengan undang-undang lainnya. APBN adalah sarana Pemerintah dalam bentuk perbuatan hukum administrasi negara. APBN memang berwujud undang-undang, tetapi sebenarnya tidak memiliki karakter sebagai undang-undang non APBN pada umumnya. Oleh karena itu tidak tepat jika UU APBN dipandang sebagai *lex specialis* bahkan APBN ini harus patuh pada undang-undang yang lain. Lebih dari itu, jika UU APBN langgar undang-undang lainnya maka hal itu merupakan perbuatan pemerintah yang tidak sah (*onrechtmatige bestuurshandeling*) yang dapat dibatalkan. Selain itu, FGD juga menjelaskan bahwa dalam sistem ketentuan perundang-undangan dikenal adanya sifat *acte regle* dan *acte condition*. *Acte regle* merupakan undang-undang yang bersifat mengatur sedangkan *acte condition* merupakan ketentuan yang bersifat menetapkan (*beschikking*). UU APBN memiliki sifat *acte condition* sehingga tidak dapat memasukkan substansi yang mengatur. Oleh karena itu, hasil FGD menyatakan bahwa pengaturan PPh DTP pada UU APBN merupakan praktik yang salah secara hukum (FGD, 2015).

Penjelasan tersebut secara substansi sama dengan penjelasan Pemerintah dalam dokumen "Jawaban Atas Pemandangan Umum Fraksi" pada saat mengajukan RUU Keuangan Negara tanggal 29 Januari 2001. Menteri Keuangan menyatakan bahwa UU APBN bersifat unik dan berbeda dengan undang-undang lainnya. UU APBN hanya menetapkan kondisi yang harus dicapai dalam satu tahun (*acte condition*) yang dijabarkan dalam angka-angka anggaran. Sebaliknya undang-undang yang lain bersifat *acte regle*, yaitu bersifat mengatur mengenai bidang undang-undang yang bersangkutan.

Selain memperoleh pendapat dari para ahli melalui FGD, penelitian ini juga mendapatkan penjelasan dari wawancara dengan Anggota II BPK bahwa terdapat kesalahan praktik yang selama ini terjadi karena menjadikan APBN memiliki fungsi administratif. Padahal seharusnya APBN menjadi fungsi stabilisasi, menjadi fungsi alokasi, dan fungsi distribusi. Perlakuan APBN menjadi berfungsi administratif menimbulkan pendapatan pemerintah yang ditanggung pemerintah. Perlakuan berakibat pada pencatatan akun belanja atau beban dan pendapatan dalam satu jurnal padahal seharusnya tidak karena akun-akun tersebut memiliki sifat yang saling bertentangan.

Dalam konteks implementasi basis akrual, sudah sangat jelas bahwa substansi hak pemerintah pada PPh DTP sudah diatur dalam UU PPh. Akan tetapi, substansi kewajiban Pemerintah untuk memberi Subsidi PPh DTP tidak diatur oleh peraturan apapun. Pengaturan substansi kewajiban itu dilakukan melalui UU APBN yang menjadikan tidak harmonis dengan UU PPh. Oleh karena itu pada kasus PPh DTP ini, Pemerintah seharusnya mengakui pendapatan PPh saja tanpa mengakui kewajiban belanja subsidi PPh.

Lebih dari sekedar pengakuan hak dan kewajiban, pemberian fasilitas perpajakan berupa PPh DTP merupakan bentuk ketidakadilan pajak. *Bondholders* SBN Internasional yang mendapatkan penghasilan dari pembayaran bunga utang dari Indonesia tidak terbebani pajak karena sudah ditanggung Pemerintah. Disisi lain, para pemilik SBN, Obligasi Ritel Indonesia (ORI), Sukuk, Sukri, dan surat utang di dalam negeri dikenakan pajak sebesar 15% dan bersifat final. Hal itu tentu tidak sesuai dengan asas *equality* yang merupakan salah satu dari empat asas pemungutan pajak yang dikenal dengan "*The Four Maxims*" menurut Adam Smith (Brotodihardjo, 1995: 27-28). Asas *equality* menghendaki pengenaan pajak secara adil sehingga tidak diperkenankan suatu negara mendiskriminasikan antara sesama wajib pajak.

Brotodihardjo (1995: 27) menyatakan bahwa dalam mencari keadilan maka salah satu caranya adalah mengusahakan agar pemungutan pajak diselenggarakan secara umum dan merata. Makna umum dan merata itu dijelaskan Brotodihardjo melalui sejarah Revolusi Perancis dalam kaitannya dengan pemungutan pajak. Pada masa itu, terdapat perbedaan mencolok antara kaum proletar dan kaum borjuis. Kaum proletar-seperti bahasa Brotodihardjo adalah rakyat gembel-hidup dengan kehina-dinaan, sedangkan kaum borjuis yaitu kaum bangsawan dan kaum gereja hidup dalam kemewahan. Keadaan itu terjadi karena kaum borjuis dibebaskan dari segala macam pemungutan pajak sedangkan kaum proletar justru dibebani pajak. Pemberian fasilitas perpajakan berupa PPh DTP sangat identik dengan latar belakang ketidakadilan pajak yang memicu Revolusi Perancis tersebut.

Pajak DTP bukan hanya bentuk ketidakadilan tetapi juga memiliki dampak lain pada postur APBN yaitu dengan meningkatnya *mandatory spending*. *Mandatory spending* merupakan kewajiban Pemerintah untuk menyediakan anggaran belanja berdasarkan peraturan perundang-undangan, antara lain Belanja di bidang pendidikan sebesar 20% dari APBN sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Nomor 20 Tahun 2003), di bidang kesehatan sebesar 5% dari APBN berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dan Dana Alokasi Umum sebesar minimal 26% dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) Neto sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU Nomor 33 Tahun 2004).

Mandatory spending tidak bersifat *noncash transaction* seperti halnya PPh DTP yang hanya merupakan pencatatan *in-out* pada pendapatan dan belanja. Dengan kata lain, Pemerintah harus menyediakan dana sebesar tambahan atas *mandatory spending* akibat adanya PPh DTP. Jika melihat postur APBN, dana tersebut disediakan dari dua sumber yang sama-sama mengorbankan rakyat, yaitu penambahan penerimaan pajak dan pembiayaan baik melalui penjualan aset pemerintah maupun penerbitan utang.

PPh DTP telah mengorbankan *civil society* melalui praktik ketidakadilan dalam perpajakan. PPh DTP juga berdampak pembebanan pajak yang lebih besar kepada rakyat serta utang yang semakin bertumpuk untuk generasi penerus bangsa. Sehubungan dengan fenomena tersebut, Neu & Graham (2004) berpendapat bahwa akuntansi turut berperan penting dalam proses penjajahan bahkan pembunuhan masal (*genocide*). Pendapat itu didasarkan pada klaim beberapa penelitian yang menyatakan bahwa modernitas akuntansi telah mengurangi nilai moral pada akuntansi itu sendiri.

Analisis atas jurnal pengakuan PPh DTP menunjukkan bahwa transaksi ini merupakan menciptaan realita akuntansi karena didasarkan pada transaksi yang secara substantif tidak ada. Selain itu, praktik

pengakuan PPh DTP ini juga membebani rakyat dengan meningkatnya *mandatory spending* sehingga menjadi kezaliman kepada rakyat seperti ungkapan Neu & Graham tersebut.

KESIMPULAN

Artikel ini menguraikan berbagai permasalahan yang patut untuk mendapatkan perhatian Pemerintah dalam mengakui pendapatan mencakup kepastian hak negara dalam PPh dan PNBP Migas, pengungkapan PNBP Migas, PBB Migas, serta keberadaan PPh DTP. Pemerintah harus segera mengambil sikap untuk mengembalikan dan menghindari hak negara yang hilang akibat inkonsistensi tarif PPh Migas. Inkonsistensi mengakibatkan Pemerintah kehilangan hak negara karena KKKS membayarkan PPh yang lebih rendah berdasarkan *tax treaty* tetapi tidak menyesuaikan bagi hasil PSC. Pengungkapan PNBP Migas masih menggunakan asas neto yaitu berdasarkan pemindahbukuan dari rekening migas ke kas negara setelah bagian Pemerintah dipotong dengan faktor pengurang. Oleh karena itu perlu disesuaikan dengan basis akrual dengan pengungkapan menggunakan asas bruto agar pengelolaan migas dapat dievaluasi kinerjanya berdasarkan informasi akuntansi. Pendapatan PBB Migas perlu dihindarkan dari motif mencari keuntungan dari birokrat yang memanfaatkan utilitas biaya pemungutan. Pemerintah harus meninjau ulang keberadaan PPh DTP karena dasar keberadaannya tidak sesuai dengan tata perundang-undangan, menjadi praktik ketidakadilan dan membebani rakyat dengan bertambahnya *mandatory spending*.

Penelitian ini mengungkapkan praktik yang seharusnya dapat dilakukan Pemerintah untuk mengakui pendapatan sesuai dengan basis akrual yaitu saat timbulnya hak. Oleh karena itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat berimplikasi pada perubahan pengakuan pendapatan oleh Pemerintah Pusat agar konsisten sesuai dengan basis akrual. Implementasi basis akrual seharusnya menjadi komitmen yang harus ditepati Pemerintah untuk membawa kebaikan yang lebih besar bagi rakyat Indonesia. Lebih dari itu, basis akrual diharapkan dapat menghasilkan informasi akuntansi yang dapat dimanfaatkan dalam pengambilan keputusan dan penyusunan kebijakan publik untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

Arif, M. M., Putra, H. S., & Kurrohman, T. (2013). Analisis Kesiapan Pemerintah Daerah dalam Penerapan Standar Akuntasi Berbasis Akrual (Studi pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso). *Jurnal Akuntansi Universitas Jember,* 11 (2), 92-104.

Badan Pemeriksa Keuangan. (2011). *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2010.*

Badan Pemeriksa Keuangan. (2012). *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2011.*

Badan Pemeriksa Keuangan. (2013). *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2012.*

Badan Pemeriksa Keuangan. (2014). *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2013.*

Badan Pemeriksa Keuangan. (2015). *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2014.*

Baxter, J. A., & Chua, W. F. (1998). Doing Field Research: Practice and Meta-Theory in Counterpoint. *Journal of Management*

Accounting Research, 10, 69-87.

Brotodihardjo, R. S. (1995). *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung: Eresco.

Burrel, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*. London: Heinemann Educational Books, Ltd.

Chua, W. F. (1986). Radical Developments In Accounting Thought. *The Accounting Review,* LXI (4), 601-632.

Chua, W. F. (1988). Interpretive Sociology and Management Accounting Research-A Critical Review. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 1(2), 59-79.

Darwin, C. (2003). *The Origin of Species*. Kusdiyantinah, S., Siregar, N., dan Kuspartono. (penerjemah). Asal-usul Spesies Melalui Seleksi Alam atau Survival of the Fittest dalam Struggle for Existence Sebuah Adi-karya Termasyhur Mengenai Evolusi yang Mendobrak Pemikiran Ilmiah. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Das, S. K. (2008). *Rethinking Public Accounting Policy and Practice of Accrual Accounting in Government*. New Delhi: Oxford University Press.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service Expanded Edition Serving Not Steering*. New York: M. E. Sharpe, Inc.

Dobson, P. J. (1999). Approaches to Theory Use In Interpretive Case Studies - A Critical Realist Perspective. *Proc. 10th Australasian Conference on Information System*, 259-270.

Focus Group Discussion. (2015). Mengenal Permasalahan dalam Proses Penyusunan APBN dan Alternatif Solusinya. Jakarta, 29-30 September 2015.

Gummesson, E. (2003). All Researce is Interpretive!. *Journal of Business & Industrial Marketing,* 18 (6/7), 482-492.

Hammersley, M. (2005). *The Dilemma of Qualitative Method Herbert Blummer and The Chicago Tradition*. New York: Routledge, Chapman and Hall, Inc.

Langelo, F., Saerang, D. P. E., & Alexander, S. W. (2015). Analisis Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual dalam Penyajian Laporan Keuangan pada Pemerintah Kota Bitung. *Jurnal EMBA,* 3 (1), 1-8.

Mardiasmo. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi.

Neu, D., & Graham, C. (2004). Accounting and The Holocaust of Modernity. *Accounting, Auditing & Accountability Journal,* 17(4), 578-603.

Pemerintah Republik Indonesia. (2001). *Jawaban Pemerintah atas Pemandangan Umum DPR-RI mengenai Rancangan Undang-undang tentang Keuangan Negara, Rancangan Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara, dan Rancangan Undang-undang tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab Keuangan Negara*. 29 Januari 2001 (*unpublished report*).

Pemerintah Republik Indonesia. (2015). *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2014 (Audited).*

PSC. (XXXX). Production Sharing Contract Between Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (PERTAMINA) and "KKKS EMO".

Triyuwono, I. (2013). [Makrifat] Metode Penelitian Kualitatif [dan Kuantitatif] untuk Pengembangan Disiplin Akuntansi. Makalah diseminarkan dalam acara Simposium Nasional Akuntansi ke-16, Manado, 25-27 September 2013.

Widyastuti, N. M. A., Sujana, E., & Adiputra, I. M. P. (2015). Analisis Kesiapan Pemerintah Daerah dalam Menerapkan Standar Akuntansi Berbasis Akrual di Kabupaten Gianyar. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Akuntansi,* 3 (1).

Yin, R. K. (2013). *Case Study: Design and Methods*. Mudzakir, M. D. (penerjemah). Studi Kasus Desain & Metodologi. Depok: PT Rajagrafindo Persada.

Dwi Agus Ujianto dan Fitri Isharyanto

BPK RI, Indonesia
dwi.ujianto@bpk.go.id dan fitri.isharyanto@bpk.go.id

THE MANAGEMENT OF GOVERNMENT'S MUSEUM USING A PUBLIC SERVICE AGENCY MODEL (A REVIEW)

PENGELOLAAN MUSEUM PEMERINTAH DENGAN MODEL BADAN LAYANAN UMUM (SUATU TINJAUAN)

ABSTRACT/ABSTRAK

Government's museum is a museum established by the government/local government. Currently, the government's museum apply technical management unit (UPT) model in managing museum which has no flexibility in financial and human resource management. To improve the performance of the government's museum, government need a breakthrough in managing the museum, namely through establishment of government's museum Public Service Agency (BLU). The BLU offers financial flexibility such as management of cash, revenue, and expenditure. It also has flexibility on procurement of goods/services. In addition, the BLU also have flexibility in hiring non-civil servants professional and in deciding employee's compensation. Thus, the BLU of government's museum is expected to improve its services to the public efficiently, effectively, productively, and accountable. Eventually, the public will be satisfied with government museum's performance. Futhermore, it will increase the public need of the existence of government museum.

Museum pemerintah merupakan museum yang didirikan oleh pemerintah/pemerintah daerah. Saat ini, pengelolaan museum pemerintah dilaksanakan dengan pola Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang tidak fleksibel dalam pengelolaan keuangan dan sumber daya manusia. Oleh karena itu, untuk meningkatkan kinerja museum pemerintah, pemerintah memerlukan suatu terobosan yang dapat digunakan dalam pengelolaan museum pemerintah. Terobosan itu adalah dengan membentuk Badan Layanan Umum (BLU) museum pemerintah. BLU memiliki fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan, antara lain pengelolaan kas, pendapatan, dan belanja. BLU juga memiliki fleksibilitas dalam pengadaan barang/jasa. Selain itu, BLU juga memberikan fleksibilitas dalam merekrut tenaga profesional di luar Pegawai Negeri Sipil (nonPNS), serta fleksibilitas dalam memberikan imbalan jasa kepada pegawai sesuai dengan kontribusinya. Dengan demikian, BLU museum pemerintah dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara efektif, efisien, produktif, dan akuntabel. Pada akhirnya, masyarakat akan merasa puas terhadap kinerja museum pemerintah. Selain itu, peningkatan kinerja tersebut dapat meningkatkan kebutuhan masyarakat akan museum pemerintah.

KEYWORDS:

Financial, Flexibility, Management, Government's Museum, Public Services Agency

KATA KUNCI:

Keuangan, Fleksibilitas, Pengelolaan, Museum Pemerintah, Badan Layanan Umum

SEJARAH ARTIKEL:
Diterima pertama: Maret 2016
Dinyatakan dapat dimuat : Juni 2016

PENDAHULUAN

Keberadaan museum di Indonesia telah berlangsung lebih dari satu abad. Bahkan menurut Atmodjo (2012), pola pengelolaan museum di Indonesia pernah dijadikan model pengembangan museum di kawasan Asia Tenggara. Walaupun memiliki potensi yang luar biasa dari banyaknya koleksi yang dimiliki oleh museum-museum di Indonesia, namun perkembangan museum di Indonesia jauh dari kata memuaskan (Syarief, 2004). Masih banyak museum yang sepi dan tidak banyak dikunjungi oleh masyarakat. Masyarakat Indonesia lebih suka mengunjungi tempat wisata selain museum atau pusat perbelanjaan dibandingkan mengunjungi museum. Fitriyani (2013) dan Purwono (2013) menyatakan bahwa museum tidak lagi menjadi alternatif utama sebagai media pembelajaran, hiburan, dan kesenangan bagi masyarakat.

Sebagai contoh, Fitriyani (2013) mengidentifikasi ada lima kelemahan dalam pengelolaan museum di Museum Brawijaya yaitu kurangnya promosi, tidak adanya standarisasi pelayanan, sarana dan prasarana yang belum memadai, kurangnya kreativitas pengelola museum serta konsep bangunan yang kurang menarik. Kelima kelemahan tersebut merupakan kelemahan yang biasa ditemui pada museum-museum di Indonesia terutama museum yang dikelola oleh instansi pemerintah. Keterbatasan anggaran merupakan alasan klasik yang biasa dikemukakan pengelola museum terkait merosotnya jumlah pengunjung museum. Selain itu, Atmodjo (2012) menyatakan bahwa adanya sistem otonomi daerah mulai tahun 1990-an memberikan dampak menurunnya citra museum sebagai ruang publik. Di samping itu, pengelolaan museum disamakan seperti kantor-kantor pemerintah pada umumnya yang mengutamakan fungsi administrasi daripada profesionalisme di bidangnya. Hal ini sangat berpengaruh pada kinerja museum karena penggantian pimpinan struktural maupun staf museum lebih menitikberatkan pada faktor kepangkatan serta tidak lagi memperhatikan penguasaan di bidang kebudayaan. Padahal, museum pemerintah merupakan salah satu media yang dapat digunakan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah untuk meningkatkan jiwa nasionalisme serta kesejahteraan rakyat baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dalam era otonomi daerah, museum pemerintah biasanya berbentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT). Sebagai UPT, museum berperan bukan hanya sebagai tempat untuk pelestarian budaya dan pendidikan namun juga berperan sebagai tempat wisata untuk menambah Penghasilan Asli Daerah (PAD) (Syarief, 2004). Sebagai UPT, sumber pendanaan museum berasal dari anggaran kementerian/lembaga atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang dialokasikan menjadi anggaran rutin, anggaran pembangunan dan anggaran biaya tambahan. Selain itu, museum juga dapat memungut retribusi kepada pengunjung namun retribusi tersebut merupakan uang yang harus disetorkan ke kas negara atau daerah. Oleh karena itu, museum tidak bisa langsung menggunakan uang retribusi tersebut untuk membiayai kegiatan museum. Jadi, UPT museum belum memiliki fleksibilitas anggaran yang memadai untuk membiayai kegiatan museum. Hal tersebut diperparah dengan minimnya anggaran yang diberikan oleh kementerian/lembaga/pemerintah daerah. Dari segi sumber daya manusia, sebagian besar pegawai UPT museum merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bertugas untuk melaksanakan tugas administrasi museum. PNS tersebut tidak memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang memadai dalam pengelolaan museum atau menjadi pemandu museum. Para pegawai yang bersentuhan langsung degan pengunjung masih kaku dan tidak menguasai informasi terkait koleksi museum. Padahal, menurut Wan dan Cheng dalam Wibowo (2015) menyarankan agar seluruh pegawai museum terutama yang berhubungan langsung

dengan pengunjung harus lebih berorientasi dan berempati kepada pengunjung. Oleh karena itu, perlu ada model baru pengelolaan museum pemerintah, salah satunya adalah pembentukan Badan Layanan Umum (BLU) museum pemerintah.

BLU museum pemerintah merupakan salah satu alternatif yang dapat digunakan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan umum yang dihadapi oleh museum pemerintah. BLU museum pemerintah menawarkan fleksibilitas pemanfaatan anggaran serta penerapan proses bisnis pengelolaan museum. Fleksibilitas dalam Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) ini bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, sehingga tingkat kepuasan masyarakat atas museum pemerintah akan meningkat. Di samping itu, dengan menerapkan PPK-BLU maka kewajiban pemerintah untuk memajukan kebudayaan akan dapat dengan mudah dilaksanakan. Dalam hal ini, seluruh hasil karya bangsa Indonesia yang digunakan secara utuh untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat baik pada masa lalu, masa kini, maupun masa yang akan datang, dan dapat dimanfaatkan sebagai modal pembangunan.

Dalam artikel ini, penulis akan memberikan gambaran tentang pengelolaan museum pemerintah dengan model pengelolaan badan layanan umum. Artikel ini dibagi menjadi tiga bagian utama yaitu pendahuluan, pembahasan serta kesimpulan. Pembahasan dalam artikel ini meliputi definisi dan perkembangan museum di Indonesia, permasalahan yang dihadapi oleh museum pemerintah, dan BLU museum pemerintah. Artikel ini merupakan kajian literatur baik berdasarkan peraturan perundang-undangan maupun *international best practices* pengelolaan museum. Kajian literatur ini dilakukan dengan cara menganalisis peraturan terkait dengan museum pemerintah dan pelayanan publik dan dihubungkan dengan keuangan negara. Hal ini dikarenakan, dalam memberikan pelayanan kepada publik, museum pemerintah mempergunakan dana yang berasal dari negara/daerah sehingga tidak akan terlepas dari ketentuan tentang keuangan negara. Dengan kata lain, penulis ingin memberikan suatu gambaran bahwa pemerintah sejatinya telah mengatur suatu bentuk pengelolaan yang berwujud BLU. Di mana, bentuk BLU tersebut dapat diterapkan oleh museum pemerintah untuk memberikan pelayanan publik secara efektif, efisien, produktif, dan akuntabel. Di samping itu, museum-museum pemerintah di negara maju seperti Inggris yakni *The British Museum*, Amerika yakni *American Museum of Natural and History*, dan Australia yakni *Australian Museum* telah menerapkan bentuk pengelolaan tersebut.

PEMBAHASAN

Perkembangan Museum di Indonesia

Definisi dan tujuan pendirian museum berkembang dari masa ke masa. Magetsari (2011) membagi perkembangan pengertian dan tujuan museum dalam tiga kategori yaitu museum tradisional, museum modern dan museum pascamodern. Museum tradisional merupakan museum yang bertujuan untuk melestarikan koleksi yang dikumpulkan berdasarkan keunikan, keklasikan serta keanehan yang dimiliki untuk menaikkan citra pemilik serta memberikan pengetahuan bagi masyarakat. Pengelolaan museum tradisional dilaksanakan oleh kurator yang merupakan ahli *museology*, sehingga kurator memiliki kewenangan dan legitimasi penuh dalam memilih, menyajikan serta memberikan uraian tentang koleksi yang dipamerkan dalam museum. Pembagian pengelolaan museum didasarkan pada pembagian ilmu yang digunakan untuk mengelola museum yaitu antropologi, arkeologi, sejarah, numistik dan seterusnya (Magetsari, 2011). Menurut UNESCO (1973), pendirian museum di Indonesia dimulai sejak tahun 1778 saat *The Batavian Society of Arts and Science* mendirikan museum sejarah dan

budaya Indonesia yang memicu pendirian museum lainnya seperti Museum Sonobudoyo, Museum Radya Pustaka, Museum Bali, Museum Karo, Museum Banjarmasin serta Museum Zoologi.

Menurut Magetsari (2011), museum modern merupakan museum yang bertujuan untuk memperkuat identitas budaya suatu bangsa dengan membekali masyarakat dengan identitas serta meningkatkan kesejahteraan melalui stabilitas budaya. Dengan demikian, museum modern mengemban misi tersebut dengan memamerkan koleksi yang bersifat otentik dan permanen menggunakan narasi budaya dan sejarah bangsa sebagai suatu ikon budaya baik lokal maupun nasional yang dibanggakan oleh masyarakat. Pengelolaan museum modern dilaksanakan dengan menambah fungsi pendidikan kepada pengunjung museum sehingga fungsi pokok museum bertambah menjadi fungsi pelestarian koleksi, penelitian serta komunikasi/pendidikan.

Pada museum pascamodern pengelolaan museum lebih berorientasi kepada pola perilaku masyarakat untuk meningkatkan minat masyarakat untuk berkunjung ke museum. Hal ini terjadi karena semakin menurunnya minat masyarakat untuk mengunjungi museum. Yulianti (2011) menyatakan bahwa selain memiliki fungsi utama menjadi tempat penyimpanan dan pelestarian koleksi budaya, museum pascamodern berkembang menjadi pusat kegiatan sosial budaya. Oleh karena itu, Hauenschield dalam Widodo (2010) menyarankan agar pengelolaan museum harus dirubah secara radikal dalam hal metode kerja, isi museum, struktur lembaga dan pemikiran, sehingga museum dapat melayani masyarakat dalam pembangunan sosial serta dapat berkontribusi secara konkret terhadap kesejahteraan masyarakat.

Ada beberapa definisi museum yang dicetuskan berbagai pihak pada akhir abad ke-20. *American Associations of Museums (AAM)* (Kottler dalam Purwono, 2013) memberikan definisi museum sebagai berikut:

"museum as organized as a public or private nonprofit institution, existing on a permanent basis for essentially educational aesthetic purposes, that cares for owns or uses tangible objects, whether animate or inanimate, and exhibits these on regular basis...and museum is open to the general public on regular basis."

Sedangkan, *International Council of Museum* dalam Purwono (2013) mendefinisikan museum sebagai *"a non profit making permanent institution in the service of society and of its development and open to the public which acquires, conserves, researches, communicates, and exhibits the purposes of study, education, and enjoyment, the material evidence of man and his environment."* Kedua organisasi tersebut memberikan definisi museum sebagai sebuah lembaga yang tidak berorientasi keuntungan untuk melayani masyarakat dan bertujuan untuk memberikan pengetahuan/pendidikan, penelitian serta hiburan mengenai sejarah manusia dan lingkungannya.

Pemerintah Indonesia juga telah memberikan definisi tentang museum. Definisi museum berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2015 tentang Museum (PP Nomor 66 Tahun 2015) adalah lembaga yang berfungsi melindungi, mengembangkan, memanfaatkan dan mengomunikasikannya kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Permasalahan dalam Pengelolaan Museum Pemerintah

Untuk mengelola museum pemerintah, lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah membentuk UPT. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/18/M.PAN/11/2008 tentang Pedoman Organisasi Unit Pelaksana Teknis Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian

(LPNK) (Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor PER/18/M. PAN/11/2008), menyatakan bahwa UPT merupakan satuan kerja yang bersifat mandiri yang melaksanakan tugas teknis operasional dan/atau tugas teknis penunjang tertentu dari organisasi induknya. UPT bersifat mandiri dan diberikan kewenangan untuk mengelola kepegawaian, keuangan, dan perlengkapan sendiri layaknya satuan kerja pada pemerintah pusat/pemerintah daerah. Di samping itu, tempat kedudukan UPT terpisah dari organisasi induk. UPT mempunyai tugas melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang serta urusan Pemerintah yang bersifat pelaksanaan dari organisasi induknya. UPT pada prinsipnya tidak bersifat pembinaan serta tidak berkaitan langsung dengan perumusan dan penetapan kebijakan publik.

Namun dalam perkembangannya, UPT museum pemerintah ini masih menghadapi berbagai masalah. Permasalahan museum saat ini dapat dikelompokkan menjadi dua permasalahan utama yaitu keterbatasan dalam pengelolaan keuangan dan sumber daya manusia. Dalam hal minimnya anggaran, Soedarsono (2008) menyatakan bahwa secara umum kualitas pembiayaan museum relatif rendah terutama minimnya alokasi anggaran kepada museum setelah diberlakukannya otonomi daerah. Mustiko (2012) menyatakan bahwa pengelola museum merasakan penurunan anggaran untuk pengelolaan museum sejak diberlakukannya otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999. Dalam masa otonomi daerah, pengelolaan museum diserahkan dari UPT pemerintah pusat kepada UPT pemerintah daerah. Soedarsono (2008) berpendapat bahwa alokasi anggaran museum yang diberikan pun lebih banyak untuk kegiatan rutin, sedangkan anggaran pengembangan maupun penelitian sangat sedikit atau bahkan tidak ada anggaran. Hal ini tentu saja berpengaruh secara signifikan terhadap promosi, standarisasi pelayanan, sarana dan prasarana, serta konsep bangunan yang kurang menarik. Selain itu, hal ini menyebabkan pengelola museum hanya melaksanakan tugas pokok museum saja. Dari segi pembiayaan, museum pemerintah sangat bergantung pada anggaran pemerintah baik berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Di sisi lain, pembiayaan dari non pemerintah, baik dari dunia usaha maupun masyarakat sangat terbatas. Mustiko (2012) menyatakan bahwa pengelolaan museum di Indonesia masih terkendala dengan aturan yang sangat ketat dan kaku serta tidak memiliki otonomi keuangan, sehingga pengelola museum sulit berkreasi dalam mencari dana, misalnya pengelola museum tidak boleh menerima sumbangan dari pihak lain seperti pihak asing. Selain itu, pengelola museum tidak bisa membuka usaha-usaha lain untuk mendapatkan pendapatan misalnya kafe seperti lazim dilaksanakan di museum-museum terkenal di dunia.

Minimnya anggaran juga berpengaruh terhadap sarana prasarana museum. Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman (2015) mengemukakan bahwa sistem keamanan, peralatan maupun bangunan museum yang kurang memadai dari segi kualitas maupun kuantitas. Yulianti (2011) menyatakan bahwa museum pemerintah masih kekurangan ruang tata pamer temporer, ruang penyimpanan koleksi yang memadai, ruang laboratorium koleksi serta prasarana lain seperti kafe atau restoran serta toko souvenir untuk menunjang kegiatan museum. Walaupun ada bantuan revitalisasi museum yang bertujuan untuk meningkatkan sarana dan prasarana museum, namun masih ada beberapa kasus pencurian koleksi museum yang masih terjadi misalnya kasus pencurian di Museum Radya Pustaka, Museum Gajah, Museum Sono Budaya dan museum-museum lainnya. Selain itu, Direktorat ini juga menyatakan bahwa administrasi pencatatan koleksi sebagian besar museum di Indonesia

tidak akurat karena pengelola museum masih belum memberikan prioritas terhadap penyusunan *database* koleksi museum. Penyusunan *database* yang akurat penting untuk museum mengetahui potensi yang mereka miliki dalam mengembangkan kegiatan dan program museum. Selain itu, *database* yang akurat menjadi penting dalam kegiatan perawatan, pengawasan dan keamanan koleksi yang dimiliki oleh museum. Direktorat ini juga menyoroti ketidaksiapan museum dalam menghadapi bencana *(force majeure)*.

Dalam hal sumber daya manusia, Laporan Direktorat ini juga menyatakan bahwa pengelola museum Indonesia masih belum memadai karena masih terbatasnya ketersediaan ahli di bidang terkait misalnya bidang konservasi, bidang kreatif seperti desain tata pamer, edukasi, *storytelling*; bidang administratif dan manajemen, serta bidang pengembangan pemasaran dan promosi museum. Selain itu, Mustiko (2012) menyatakan bahwa pengelola museum kurang mendapat pengetahuan dan ketrampilan dalam rangka pengembangan museum serta kegiatan penelitian terkait dengan koleksi museum. Yulianti (2011) menyatakan bahwa pekerjaan museum merupakan kegiatan yang memerlukan berbagai aplikasi berbagai macam ilmu disiplin utama seperti arkeologi, antropologi, sejarah, seni serta disiplin ilmu pendukung seperti teori manajemen, ilmu komunikasi, pedagogi, teori desain serta kimia. Selain itu, Yulianti (2011) juga menyarankan adanya pelatihan kepada pengelola museum serta melibatkan ahli permuseuman serta masyarakat untuk membantu kurator dalam proses perencanaan kegiatan serta proses interpretasi koleksi museum.

Minimnya anggaran dan sumber daya manusia yang kurang memadai menyebabkan lemahnya sistem pengelolaan museum. Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman (2015) mengemukakan bahwa sistem pengelolaan museum yang lemah menyebabkan kualitas dan kuantitas koleksi dan kegiatan museum terus menurun. Hal ini berkontribusi positif terhadap menurunnya minat pengunjung untuk datang ke museum. Pengelola museum sebagian besar tidak menguasai sistem pengelolaan museum sehingga pengelola museum membutuhkan pelatihan dan pendidikan untuk merencanakan, mengatur, melaksanakan, mengawasi dan mengevaluasi program yang akan dilaksanakan. Hal ini diperparah dengan paradigma pengelola museum pemerintah yang mengutamakan fungsi administrasi daripada profesionalisme mereka sebagai pengelola museum. Oleh karena itu, Purwono (2013) menyarankan agar pengelolaan museum dilaksanakan dengan berorientasi kepada pengunjung dengan mengubah citra museum menjadi tempat pembelajaran yang menghibur dan meningkatkan kualitas layanan museum secara kontinu (Wibowo, 2015).

Badan Layanan Umum (BLU) Museum Pemerintah

Museum pemerintah merupakan museum yang didirikan/dibentuk oleh pemerintah/pemerintah daerah. Museum pemerintah tersebut dikelola dengan mempergunakan dana yang berasal dari APBN/APBD. Pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh museum pemerintah harus sejalan dengan Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Nomor 17 Tahun 2013) yang menyatakan bahwa keuangan negara dikelola secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Untuk memenuhi dan melaksanakan pengelolaan keuangan sebagaimana Pasal 3 Ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 serta mengatasi permasalahan-permasalahan dalam pengelolaan museum pemerintah maka dibutuhkan suatu terobosan baru dalam pengelolaan museum pemerintah. Terobosan yang dapat dilakukan pemerintah untuk

mengelola museum pemerintah adalah dengan menggunakan pola pengelolaan badan layanan umum.

Permasalahan klasik yang dihadapi dalam pengelolaan museum pemerintah adalah minimnya dana serta kemampuan sumber daya manusia (Mustiko, 2012). Berdasarkan Pasal 68 Ayat (1) Huruf a Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Badan Layanan Umum merupakan suatu badan yang dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Secara lebih terperinci, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PP Nomor 23 Tahun 2005) yang telah diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, BLU merupakan instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas serta penerapan praktik bisnis yang sehat.

Oleh karena itu, ada dua kriteria yang harus dipenuhi sehingga pengelolaan museum dapat dilaksanakan dengan metode pengelolaan badan layanan umum. Dua kriteria tersebut adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta tanpa mengutamakan keuntungan. Museum pemerintah telah memenuhi dua kriteria tersebut karena dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2015 museum merupakan lembaga permanen yang dikelola dengan tujuan tidak untuk mencari keuntungan guna melayani masyarakat dengan tujuan pengkajian, pendidikan, dan kesenangan.

Untuk meningkatkan peran museum pemerintah sebagai pelayan masyarakat dalam bidang pendidikan, pengajaran serta pariwisata, maka museum pemerintah harus memenuhi kriteria pelayanan publik sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Nomor 25 Tahun 2009). Definisi pelayanan publik sesuai dengan undang-undang tersebut adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sedangkan yang dimaksud penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Di sisi lain, ruang lingkup pelayanan publik sesuai dengan Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata dan sektor strategis lainnya. Rincian pemenuhan kriteria museum sebagai penyelenggara pelayanan publik dapat dilihat pada tabel 1.

Dengan masuknya museum pemerintah ke dalam kriteria penyelenggara pelayanan publik maka museum pemerintah tidak hanya melakukan tugas dan fungsi sebagaimana PP Nomor 66 Tahun 2015 tetapi juga harus menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan UU Nomor 25 Tahun 2009. Asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik yang harus dipenuhi oleh museum pemerintah adalah berkaitan dengan kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan,

Tabel 1. Pemenuhan Kriteria Museum Sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik

No.	Kriteria	Penyelenggara Pelayanan Publik (UU No. 25 Tahun 2009)	Museum Pemerintah (PP No. 66 Tahun 2015)
1.	Kelembagaan	Institusi penyelenggara negara	Instansi Pemerintah
2.	Jenis Kegiatan	Penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah	Memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam hal melindungi, mengembangkan, memanfaatkan koleksi, dan mengomunikasikannya kepada masyarakat
3.	Sumber Pendanaan	Sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah	APBN/APBD dan/atau sumber lain yang tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
4.	Pembina	Pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya; Gubernur pada tingkat provinsi; Bupati/Walikota pada tingkat Kabupaten/Kota	Menteri dibantu oleh Gubernur, Bupati, atau Walikota
5.	Peran Serta Masyarakat	Ada	Ada

Sumber: UU Nomor 25 Tahun 2009 dan PP Nomor 66 Tahun 2015

akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Di samping asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik, museum pemerintah juga harus memenuhi hak dan kewajiban badan layanan umum, standar pelayanan minimal, maklumat pelayanan, sistem informasi pelayanan publik, pengelolaan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, pelayanan khusus, tarif pelayanan publik, perilaku pelaksana dalam pelayanan, pengawasan dan pengelolaan pengaduan serta evaluasi kinerja yang harus dipenuhi oleh museum pemerintah guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Terkait dengan bentuk lembaga pengelolaan museum pemerintah, terdapat beberapa aspek yang membedakan antara UPT dengan BLU. Perbedaan tersebut antara lain meliputi tugas dan tujuan, sumber pendanaan, nomenklatur dan struktur organisasi, pola pengelolaan keuangan, standar pelayanan/prosedur, serta akuntabilitas, pelaporan, dan pertanggungjawaban. Rincian perbedaan tersebut dapat dilihat pada tabel 2.

Di samping itu, terdapat frasa yang penting di dalam definisi BLU berdasarkan PP Nomor 23 Tahun 2005. Frasa tersebut yaitu, "penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan". Frasa ini memberikan suatu terobosan baru dalam mekanisme kerja instansi pemerintah. Terobosan tersebut adalah pengelolaan secara ala bisnis *(bussiness like)* dalam hal penyediaan barang dan/atau jasa dan tetap mempetahankan prinsip pelayanan publik yaitu tanpa mengutamakan pencarian keuntungan. Praktik seperti ini telah berkembang luas di manca negara berupa upaya pengagenan *(agencification)* aktivitas yang tidak harus dilakukan oleh lembaga birokrasi murni. Hal ini bertujuan agar pemberian layanan kepada masyarakat menjadi lebih efisien dan efektif. BLU diharapkan menjadi contoh konkrit yang menonjol dari penerapan manajemen keuangan berbasis pada hasil (kinerja)

Tabel 2. Aspek yang Membedakan UPT dengan BLU

No.	Aspek	UPT	BLU
1.	Tugas/Tujuan	Melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang serta urusan pemerintah yang bersifat pelaksanaan dari organisasi induknya yang pada prinsipnya tidak bersifat pembinaan serta tidak berkaitan langsung dengan perumusan dan penetapan kebijakan publik	Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas dan penerapan praktik bisnis yang sehat
2.	Sumber Pendanaan	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/ Daerah	1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah 2. Pendapatan yang berasal dari jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat dan hibah tidak terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain 3. Hibah terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain
3.	Nomenklatur dan Struktur Organisasi dan SDM	1. Balai terdiri dari Kepala, Subbagian Tata Usaha, seksi (paling banyak tiga seksi), kelompok jabatan fungsional; 2. Loka terdiri dari kepala, urusan tata usaha, subseksi (paling banyak dua subseksi), kelompok jabatan fungsional; 3. Pos terdiri dari kepala, petugas tata usaha, kelompok jabatan fungsional	Dapat mengikuti nomenklatur pada UPT maupun disesuaikan dengan kebutuhan setelah mendapat persetujuan dari Menteri yang membidangi Pendayagunaan Aparatur Negara dan terdiri dari pimpinan BLU, Pejabat Keuangan, dan Pejabat Keuangan
4.	Pola Pengelolaan Keuangan	Tidak fleksibel	Fleksibel dan mengedepankan prinsip efisiensi dan produktivitas
5.	Standar Pelayanan/ Prosedur	Mempunyai standar operasional prosedur	Terdapat antara lain: 1. pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat 2. pola tata kelola 3. standar pelayanan minimum, rencana bisnis dan anggaran
6.	Akuntabilitas, Pelaporan, dan Pertanggungjawaban	Merupakan entitas akuntansi dari organisasi induk dan mempergunakan Standar Akuntansi Pemerintahan	Merupakan entitas pelaporan dan laporan keuangan BLU akan dikonsolidasikan dengan organisasi induk serta mempergunakan Standar Akuntansi Keuangan Organisasi Nirlaba dan dalam pelaksanaan konsolidasi dengan organisasi induk menggunakan Standar Akuntansi Pemerintah

Sumber: PP Nomor 23 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor PER/18/M.PAN/11/2008

bagi instansi-instansi pemerintah dalam hal ini setiap kantor atau satuan kerja yang berkedudukan sebagai pengguna anggaran/ barang atau kuasa pengguna anggaran/ barang yang melaksanakan tugas operasional pelayanan publik.

Untuk dapat diizinkan mengelola keuangan dengan pola pengelolaan keuangan BLU, museum pemerintah yang akan melaksanakan tugas operasional pelayanan publik harus memenuhi tiga persyaratan yaitu persyaratan substantif, persyaratan teknis, dan persyaratan administratif. Rincian persyaratan dapat dilihat pada tabel 3.

Terkait dengan syarat substantif pembentukan BLU, sejatinya museum pemerintah telah memenuhi syarat substantif tersebut. Hal ini dikarenakan sesuai dengan PP Nomor 66 Tahun 2015, museum merupakan lembaga yang berfungsi melindungi, mengembangkan, memanfaatkan koleksi dan mengomunikasikannya kepada masyarakat dan mempunyai tugas pengkajian, pendidikan, dan kesenangan guna melayani masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Sedangkan, syarat teknis dan administratif dapat dipenuhi apabila persetujuan pejabat yang berwenang dalam proses pembentukan BLU museum pemerintah telah didapatkan.

Untuk memenuhi persyaratan administratif pembentukan BLU, museum pemerintah diwajibkan untuk menyusun rencana strategis bisnis lima tahunan dengan mengacu kepada Rencana Strategis Kementerian Negara/ Lembaga (Renstra K/L) atau Rencana

Tabel 3. Persyaratan Menerapkan PPK-BLU

No.	Jenis Persyaratan	Deskripsi
1.	Persyaratan Substantif	Persyaratan subtantif terpenuhi apabila instansi pemerintah yang bersangkutan menyelenggarakan layanan umum yang berhubungan dengan: a. penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum b. pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian atau layanan umum; dan/atau c. pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat
2.	Persyaratan Teknis	Persyaratan teknis terpenuhi apabila: a. kinerja pelayanan di bidang tugas pokok dan fungsinya layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui BLU sebagaimana direkomendasikan oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan kewenangannya; dan b. kinerja keuangan satuan kerja instansi yang bersangkutan adalah sehat sebagaimana ditunjukkan dalam dokumen usulan penetapan BLU
3.	Persyaratan Administratif	Persyaratan administratif dapat terpenuhi apabila instansi pemerintah yang bersangkutan dapat menyajikan seluruh dokumen berikut: a. pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat b. pola tata kelola c. rencana strategis bisnis d. laporan keuangan pokok e. standar pelayanan minimum; dan f. laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit secara independen

Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005

Pembangunan Jangka Menengah Pemerintah Daerah (RPJMD). Di samping itu, BLU museum pemerintah dalam menyusun Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) tahunan harus mengacu pada rencana strategis bisnis serta berdasarkan basis kinerja dan perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanannya. Perhitungan tersebut mempertimbangkan kebutuhan dan kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diterima dari APBN/APBD, hasil layanan museum, serta hibah dari masyarakat atau badan lain.

Pemimpin BLU museum pemerintah menetapkan standar biaya yang akan digunakan sebagai dasar perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanan. Perhitungan akuntansi biaya tersebut minimal menyajikan perhitungan biaya langsung dan tidak langsung. Apabila BLU museum pemerintah belum menyusun standar biaya maka BLU museum pemerintah dapat menggunakan standar biaya yang ditetapkan oleh menteri keuangan/gubernur/bupati/walikota. Dalam hal remunerasi sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 10/PMK.02/2006 tentang Pedoman Penetapan Remunerasi Bagi Pejabat Pengelola Dewan Pengawas dan Pegawai Badan Layanan Umum, remunerasi dapat diberikan berdasarkan tingkat tanggung jawab dan tuntutan profesionalisme yang diperlukan. Remunerasi tersebut merupakan imbalan kerja yang dapat berupa gaji, honorarium, tunjangan tetap, insentif, bonus atas prestasi, pesangon, dan/atau pensiun. Besaran gaji ditetapkan dengan mempertimbangkan proporsionalitas, kesetaraan, kepatutan, dan kinerja operasional BLU yang ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga dengan mempertimbangkan indikator keuangan, pelayanan, mutu dan manfaat bagi masyarakat.

Terkait dengan persyaratan administratif standar layanan minimum, museum pemerintah yang akan menerapkan PPK-BLU harus menggunakan standar pelayanan minimum yang ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Standar pelayanan minimum tersebut dapat diusulkan oleh museum pemerintah dengan mempertimbangkan kualitas layanan, pemerataan dan kesetaraan layanan, biaya serta kemudahan untuk mendapatkan layanan. Selain itu, standar layanan ini harus mempertimbangkan aspek-aspek pelayanan publik sebagaimana UU Nomor 25 Tahun 2009.

Disisi lain, berkenaan dengan tarif layanan, BLU museum pemerintah dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang/jasa layanan yang diberikan. Imbalan tersebut ditetapkan dalam bentuk tarif yang disusun atas dasar perhitungan biaya per unit layanan atau hasil investasi dana. Tarif layanan tersebut harus mempertimbangkan kontinuitas dan pengembangan layanan, daya beli masyarakat, asas keadilan dan kepatutan, dan kompetisi yang sehat. Di samping itu, BLU museum pemerintah dalam menyusun tarif layanan harus memperhatikan pedoman umum penyusunan tarif layanan yang diatur oleh menteri keuangan/gubernur/walikota/bupati dan memperhatikan pedoman teknis penyusunan tarif layanan yang diatur oleh menteri/pimpinan lembaga/sekretaris daerah/kepala SKPD sesuai dengan kewenangannya. Wibowo (2015) menyatakan untuk mendorong pertumbuhan pengunjung serta meningkatkan kesadaran dan ketertarikan masyarakat terhadap museum, maka pengelola museum perlu membenahi berbagai fasilitas layanan museum dan merancang strategi dan program pemasaran yang efektif, misalnya dengan melaksanakan program promosi yang terintegrasi.

Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) adalah pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat. PPK-BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

PPK-BLU sebagaimana diatur dalam PP Nomor 23 Tahun 2005 ini sebagai pengecualian dan ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya. Pengelolaan keuangan BLU museum pemerintah dilaksanakan berdasarkan RBA yang telah mendapatkan persetujuan dari menteri/pimpinan lembaga atau kepala SKPD sebagai bagian dari Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L) atau sebagai bagian dari Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD) yang telah disahkan dalam APBD. Pengajuan RBA tersebut disertai juga dengan usulan standar pelayanan minimum dan standar biaya. Pagu anggaran BLU museum pemerintah yang dimuat dalam RKA-K/L atau rancangan peraturan daerah tentang APBD yang sumber dananya berasal dari pendapatan dan surplus anggaran, dirinci dalam satu program, satu kegiatan, satu output, dan jenis belanja. Di samping itu, BLU museum pemerintah menggunakan APBN/APBD yang telah ditetapkan sebagai dasar penyesuaian terhadap RBA menjadi RBA definitif.

BLU museum pemerintah kemudian menyusun dokumen pelaksanaan anggaran BLU dengan mengacu pada RBA definitif dan menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran tersebut kepada Menteri Keuangan/ Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) sesuai dengan kewenangannya. Dokumen pelaksanaan anggaran BLU tersebut paling sedikit mencakup seluruh pendapatan dan belanja, proyeksi arus kas, serta jumlah dan kualitas dan/atau barang yang akan dihasilkan BLU. Atas dokumen pelaksanaan yang disampaikan, Menteri Keuangan/PPKD mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran BLU paling lambat tanggal 31 Desember menjelang awal tahun anggaran. Apabila sampai dengan 31 Desember Menteri Keuangan/PPKD belum mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran BLU maka BLU diperkenankan melakukan pengeluaran paling tinggi sebesar angka dokumen pelaksanaan anggaran tahun lalu. Di samping itu, dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan/PPKD akan menjadi lampiran dari perjanjian kerja yang ditandatangani oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/ walikota dengan pimpinan BLU bersangkutan. Dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan/PPKD merupakan dasar BLU untuk melakukan penarikan dana yang bersumber dari APBN/ APBD.

Dokumen pelaksanaan anggaran BLU salah satunya berisi pendapatan dan belanja. Berdasarkan PMK Nomor 76/PMK.05/2008 Tahun 2008, pendapatan BLU dapat bersumber dari APBN/APBD, pendapatan usaha dari jasa layanan, hibah yang diterima dari masyarakat atau badan lain, pendapatan usaha lainnya yang tidak berhubungan secara langsung dengan tugas dan fungsi BLU, keuntungan penjualan aset nonlancar, serta pendapatan dari kejadian luar biasa. Untuk pendapatan yang bersumber dari APBN/APBD, pendapatan yang diperoleh dari jasa layanan dan hibah tidak terikat, serta hasil kerjasama BLU dengan pihak lain atau hasil usaha lainnya dapat dikelola langsung untuk membiayai belanja BLU sesuai dengan RBA. Di samping itu, pendapatan yang berasal dari jasa pelayanan dan hibah tidak terikat, pendapatan yang berasal dari hibah terikat, dan pendapatan yang berasal dari hasil kerjasama dengan pihak lain/hasil lainnya dilaporkan sebagai pendapatan negara bukan pajak kementerian/lembaga atau pendapatan bukan pajak pemerintah daerah. Berbagai sumber pendapatan BLU tersebut dapat mengurangi bahkan mengatasi masalah klasik dalam pembiayaan museum pemerintah yaitu dana. Soedarsono (2008) menyimpulkan bahwa besaran anggaran, variasi sumber pembiayaan, dan variasi penggunaan anggaran, kualitas pembiayaan aset-aset kebudayaan termasuk museum masih relatif rendah. Soedarsono (2008) juga menyatakan rendahnya kualitas pembiayaan aset-aset kebudayaan sangat dipengaruhi oleh terbatasnya alokasi anggaran dari anggaran pemerintah terutama museum

negeri dan taman budaya, terbatasnya alokasi anggaran dan intervensi dari Pemerintah Pusat, rendahnya dukungan dan partisipasi masyarakat baik secara perorangan maupun kelompok, dan belum optimalnya kerjasama atau kemitraan yang dilakukan oleh pengelola aset kebudayaan dengan dunia usaha, lembaga *funding* atau yayasan.

Konsep pendapatan BLU ini telah dipraktikkan oleh museum-museum pemerintah di luar negeri seperti *The British Museum* (Inggris), *Australian Museum (Australia)* dan *The American Museum of Natural History* (Amerika). Ketiga museum ini merupakan lembaga yang didirikan/dibentuk oleh pemerintah pusat/pemerintah negara bagian sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada ketiga negara tersebut. Ketiga museum ini dikelola secara profesional dengan menerapkan praktik bisnis yang sehat. Pengelolaan museum pada ketiga negara ini yaitu *The British Museum*, *Australian Museum*, dan *American Museum of Natural and History* dapat menjadi panutan (*best practices*) pengelolaan museum bagi pemerintah maupun pemerintah daerah di Indonesia. Gambaran umum mengenai ketiga museum ini dapat dilihat pada tabel 4.

Berdasarkan laporan keuangan ketiga museum ini pada tahun 2014 dan 2015 diperoleh informasi bahwa pendapatan ketiga

Tabel 4. Gambaran Umum *The British Museum*, *Australian Museum*, *American Museum of Natural and History*

Gambaran Umum	The British Museum	Australian Museum	AMNH
Tahun Pendirian / Pembentukan	1753	1975	1869
Dasar Hukum	*The British Museum Act 1963 Museum and Galleries Act 1993 The Charities Act 2011*	*Australian Museum Trust Act 1975*	*Special Act of The Legislature of The State of New York*
Penanggung Jawab	*The Secretary Department of State for Culture, Media, and Sport (Department of State for Culture, Media, and Sport)*	*Ministry for Hospitality, Gaming & Racing, and Minister for The Arts (Department of Trade& Investment, Regional Infrastucture & Service)*	*The Regents of The State of New York*
Jenis Organisasi	Lembaga Publik Nondepartemen (*Non-Departmental Public Body*)	Badan/Lembaga yang dibentuk tanpa mengutamakan mencari keuntungan (*Not-For-Profit Entity/as profit not its principal objective*)	Badan Usaha Nirlaba (*Nonprofit Corporation*)
Menyusun Laporan Keuangan	Ya	Ya	Ya
Standar Akuntansi yang Digunakan	*Accounting Principles Generally Accepted in United Kingdom (UK GAAP)*	*Australian Accounting Standards*	*Accounting Principles General-ly Accepted in United States of America (US GAAP)*
Diaudit Oleh Akun-tan Publik	Ya	Ya	Ya
Jumlah Pendapatan	£ 118.158.000	$ 44.619.000	$ 188.971.747
Jumlah Aset	£ 781.104.000	$ 766.807.000	$ 1.303.489.203
Jumlah Kewajiban	£ 69.135.000	$ 6.565.000	$ 401.423.861
Jumlah Kekayaan Bersih	£ 711.969.000	$ 760.240.000	$ 902.055.342

Sumber: Laporan Keuangan The British Museum Tahun 2015, Laporan Keuangan Australian Museum Tahun 2014, dan Laporan Keuangan The American Museum of Natural History Tahun 2015.

Tabel 5. Rincian Pendapatan *The British Museum, Australian Museum, dan The American Museum of Natural History*

Accounts	*The British Museum (£)*	*Australian Museum ($)*	*AMNH ($)*
Grant and Donation	70.817.000	32.123.000	68.480.922
Investment Revenue	873.000	380.000	28.456.954
Sale of Goods and Services	46.468.000	9.815.000	85.929.092
Other Revenue	_	2.301.000	6.104.779
Total	**118.158.000**	**44.619.000**	**188.971.747**

Sumber: Diolah dari Laporan Keuangan The British Museum Tahun 2015, Laporan Keuangan Australian Museum Tahun 2014, dan Laporan Keuangan The American Museum of Natural History Tahun 2015

museum tersebut berasal dari hibah, investasi, penjualan jasa dan pendapatan lain-lain. Rincian pendapatan ketiga museum ini dapat dilihat pada tabel 5.

Disamping pendapatan, belanja BLU menjadi bagian dari pelaksanaan anggaran yang mempunyai posisi strategis. Belanja BLU terdiri dari unsur biaya yang sesuai dengan struktur biaya dan dituangkan dalam RBA definitif. Hal yang membedakan BLU dengan instansi pemerintah nonBLU adalah pengelolaan belanja BLU diselenggarakan secara fleksibel berdasarkan kesetaraan antara volume kegiatan pelayanan dengan jumlah pengeluaran dan mengikuti praktik bisnis yang sehat. Akan tetapi, fleksibilitas yang diberikan harus tetap dalam ambang batas sesuai dengan yang ditetapkan dalam RBA. Apabila belanja BLU melampaui fleksibilitas ambang batas dalam RBA, belanja tersebut harus mendapat persetujuan menteri keuangan/gubernur/bupati/walikota atas usulan menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD sesuai dengan kewenangannya. Dalam hal terjadi kekurangan anggaran, BLU dapat mengajukan usulan tambahan anggaran dari APBN/APBD kepada menteri keuangan/PPKD melalui menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD sesuai dengan kewenangannya. Di samping itu, belanja BLU dilaporkan sebagai belanja barang dan jasa kementerian negara/lembaga/SKPD. Sebagai contoh pengelolaan belanja pada museum pemerintah di luar negeri, *The British Museum* (Inggris), *Australian Museum* (Australia) dan *The American Museum of Natural History* (Amerika) membelanjakan uangnya untuk

Tabel 6. Rincian Belanja *The British Museum, Australian Museum, dan The American Museum of Natural History*

Accounts	*The British Museum (£)*	*Australian Museum ($)*	*AMNH ($)*
Charitable or Museum Primary Activities	91.037.000	17.509.000	64.600.060
Commercial Expenses	11.964.000	_	18.252.130
Investment Management/finance Cost	45.000	51.000	_
Depreciation and Amortisation	_	5.448.000	_
Grants and subsidies	_	127.000	_
General and administrative Expenses	1.558.000	9.064.000	40.628.112
Other expenses	_	13.028.000	59.576.867
Total	**104.604.000**	**45.227.000**	**183.057.169**

Sumber: Diolah dari Laporan Keuangan The British Museum Tahun 2015, Laporan Keuangan Australian Museum Tahun 2014, dan Laporan Keuangan The American Museum of Natural History Tahun 2015

kegiatan utama museum, biaya komersial seperti publikasi, biaya pengelolaan investasi, subsidi dan hibah, belanja administrasi dan umum, dan belanja lainnya. Rincian belanja tersebut dapat dilihat pada tabel 6.

Dalam hal pengelolaan kas, praktik bisnis yang sehat menjadi dasar BLU dalam mengelola kas. BLU museum pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan penerimaan dan pengeluaran kas selama satu periode akuntansi, melakukan pemungutan pendapatan atau tagihan, menyimpan kas dan mengelola rekening bank pada bank umum, melaksanakan pembayaran atas kewajiban BLU, mendapatkan sumber daya untuk menutup defisit jangka pendek, serta memanfaatkan surplus kas jangka pendek untuk memperoleh pendapatan tambahan dengan investasi jangka pendek pada instrumen keuangan beresiko rendah. Sebagai contoh *The British Museum*, *Australian Museum* dan *The American Museum of Natural History* mengelola kasnya dalam hal operasi, investasi, dan pembiayaan. Rincian arus kas ketiga museum ini dapat dilihat pada tabel 7. Hal ini sesuai dengan pedoman akuntansi BLU berdasarkan PMK Nomor 76/PMK.05/2008 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa laporan arus kas BLU diklasifikasikan berdasarkan aktivitas operasi, aktivitas inventasi dan aktivitas pembiayaan.

Hal yang membedakan PPK-BLU dengan instansi pemerintah nonBLU yang lain adalah BLU dapat mengelola piutang dan utang secara mandiri. Dalam hal piutang, BLU dapat memberikan piutang sehubungan dengan penyerahan barang, jasa, dan/atau transaksi lainnya yang berhubungan langsung atau tidak langsung dengan kegiatan BLU. Piutang tersebut dikelola dan diselesaikan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab serta dapat memberikan nilai tambah sesuai dengan praktik bisnis yang sehat dan berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Selain itu, BLU dapat menghapus piutangnya secara mutlak ataupun bersyarat oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan nilai yang ditetapkan secara berjenjang. Kewenangan penghapusan piutang secara berjenjang ditetapkan dengan peraturan menteri keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal pengelolaan utang, BLU dapat memiliki utang sehubungan dengan kegiatan operasional dan/atau perikatan pinjaman dengan pihak lain. BLU mengelola dan menyelesaikan utang tersebut secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab sesuai dengan praktik bisnis yang sehat. Enam kriteria utang yang dapat diperoleh BLU adalah: (1) pemanfaatan utang yang berasal dari perikatan peminjaman jangka pendek ditujukan hanya untuk belanja operasional; (2) pemanfaatan utang yang berasal dari perikatan peminjaman jangka panjang ditujukan hanya untuk belanja modal; (3) perikatan pinjaman

Tabel 7. Contoh Arus Kas *The British Museum, Australian Museum, dan The American Museum of Natural History*

Accounts	*The British Museum (£)*	*Australian Museum ($)*	*AMNH ($)*
Net cash flows from operating activities	13.273.000	6.385.000	(31.395.200)
Net cash flows from investing activities	(23.004.000)	(3.581.000)	6.655.069
Net cash flows from financing activities	34.000	_	52.829.802
Increase (Decrease) in cash	(9.697.000)	2.804.000	28.089.671

Sumber: Diolah dari Laporan Keuangan The British Museum Tahun 2015, Laporan Keuangan Australian Museum Tahun 2014, dan Laporan Keuangan The American Museum of Natural History Tahun 2015

dilakukan oleh pejabat yang berwenang secara berjenjang berdasarkan nilai pinjaman; (4) kewenangan peminjaman berdasarkan perikatan yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang diatur dengan peraturan menteri keuangan/gubernur/bupati/walikota;(5) pembayaran/pelunasan utang merupakan tanggung jawab BLU; serta (6) hak tagih atas utang BLU menjadi kadaluarsa setelah lima tahun sejak utang tersebut jatuh tempo, kecuali ditetapkan lain oleh undang-undang. Sebagaimana klasifikasi utang yang digunakan oleh *The British Museum*, *Australian Museum* dan *The American Museum of Natural History* yang dapat dilihat pada tabel 8, pedoman akuntansi BLU juga mengklasifikasikan utang/kewajiban menjadi kewajiban jangka pendek dan kewajiban jangka panjang.

Terkait dengan surplus/defisit anggaran BLU, surplus anggaran BLU dapat digunakan dalam tahun berikutnya kecuali atas perintah menteri keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya disetorkan ke Kas Umum Negara/Daerah dengan mempertimbangkan likuiditas BLU. Defisit anggaran BLU dapat diajukan pembiayaannya kepada menteri keuangan/PPKD melalui menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD sesuai dengan kewenangannya. Berdasarkan hal tersebut, menteri keuangan/PPKD dapat mengajukan anggaran untuk menutup defisit pelaksanaan anggaran BLU dalam APBN/APBD tahun anggaran berikutnya.

Berkenaan dengan pengadaan barang, BLU melakukan pengadaan barang/jasa berdasarkan prinsip efisiensi dan ekonomis sesuai dengan praktik bisnis yang sehat. Kewenangan pengadaan barang/jasa diselenggarakan berdasarkan jenjang nilai yang diatur dalam peraturan menteri keuangan/gubernur/bupati/walikota. Di samping itu, terdapat fleksibilitas dalam hal pengadaan barang (pembebasan dari ketentuan pengadaan barang/jasa pemerintah) oleh BLU dengan alasan efektivitas dan/atau efisiensi yang sumber dananya berasal dari jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat, hibah tidak terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain, dan hasil kerjasama BLU dengan pihak lain/hasil usaha lainnya. Pemimpin BLU menetapkan peraturan/ketentuan pengadaan barang/jasa BLU dengan mengikuti prinsip-prinsip transparansi, adil/tidak diskriminatif, akuntabilitas, dan praktik bisnis yang sehat. Di sisi lain, untuk pengadaan barang/jasa yang sumber dananya berasal dari hibah terikat dapat dilakukan dengan mengikuti ketentuan dari pemberi hibah atau mengikuti ketentuan pengadaan barang/jasa yang berlaku bagi BLU sepanjang disetujui oleh pemberi hibah.

Dalam hal pengelolaan barang inventaris dan aset tetap, BLU dapat mengalihkan barang inventaris milik BLU kepada pihak lain dan/atau menghapuskan barang inventaris tersebut berdasarkan pertimbangan ekonomis. Mekanisme pengalihan barang inventaris tersebut dengan cara dijual, dipertukarkan, atau dihibahkan. Penerimaan dari hasil penjualan barang inventaris sebagai akibat dari pengalihan barang inventaris kepada pihak

Tabel 8. Utang/Kewajiban *The British Museum, Australian Museum, dan The American Museum of Natural History*

Accounts	*The British Museum (£)*	*Australian Museum ($)*	*AMNH ($)*
Current liabilities	66.921.000	6.094.000	53.851.641
Noncurrent liabilities	2.214.000	471.000	347.572.220
Total	69.135.000	6.565.000	401.423.861

Sumber: Diolah dari Laporan Keuangan The British Museum Tahun 2015, Laporan Keuangan Australian Museum Tahun 2014, dan Laporan Keuangan The American Museum of Natural History Tahun 2015

lain merupakan pendapatan BLU. Di samping itu, pengalihan dan/atau penghapusan barang inventaris beserta hasil penerimaannya harus dilaporkan kepada menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD terkait. Dalam hal pengelolaan aset tetap, BLU tidak dapat mengalihkan dan/atau menghapus aset tetap kecuali atas persetujuan pejabat yang berwenang. Kewenangan pengalihan dan/atau penghapusan aset tetap diselenggarakan berdasarkan jenjang nilai dan jenis barang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai penerimaan yang dihasilkan dari penjualan aset tetap sebagai akibat dari pengalihan aset yaitu penerimaan hasil penjualan aset tetap yang pendanaannya berasal dari dari pendapatan BLU selain dari APBN/APBD merupakan pendapatan BLU. Pendapatan tersebut dapat dikelola secara langsung untuk membiayai belanja BLU. Sedangkan, penerimaan hasil penjualan aset tetap yang pendanaannya sebagian atau seluruhnya berasal dari APBN/APBD bukan merupakan pendapatan BLU dan wajib disetor ke rekening kas umum negara/daerah. Di samping itu, pengalihan dan/atau penghapusan aset tetap beserta hasil penerimaannya harus dilaporkan kepada menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD terkait. Di sisi lain, penggunaan aset tetap untuk kegiatan yang tidak terkait langsung dengan tugas pokok dan fungsi BLU harus mendapat persetujuan pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terdapat aturan khusus mengenai tanah dan bangunan BLU yaitu tanah dan bangunan BLU disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah bersangkutan. Di samping itu, tanah dan bangunan yang tidak digunakan BLU untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsinya dapat dialihgunakan oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD terkait dengan persetujuan menteri keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. *The British Museum*, *Australian Museum* dan *The American Museum of Natural History* mengklasifikasikan asetnya menjadi aset lancar dan aset tidak lancar. Pengklasifikasian ini juga dilakukan oleh BLU sesuai pedoman akuntansi BLU. Hal tersebut juga berlaku dalam pengklasifikasian kekayaan bersih museum, ketiga museum ini mengklasifikasikan kekayaan bersihnya menjadi *permanent/restricted fund, unrestricted fund, dan reserves*. Sedangkan, kekayaan bersih BLU diklasifikasikan menjadi dana tidak terikat, dana terikat temporer, dan dana terikat permanen. Contoh rincian aset dan kekayaan bersih ketiga museum ini dapat

Tabel 9. Aset dan Kekayaan Bersih *The British Museum, Australian Museum, dan The American Museum of Natural History*

Accounts	*The British Museum (£)*	*Australian Museum ($)*	*AMNH ($)*
Cash and Equivalent	12.095.000	11.576.000	96.052.677
Receivables	41.374.000	1.331.000	101.619.979
Inventories	2.033.000	321.000	1.284.546
Investment	72.889.000	_	674.923.597
Fix Assets	652.713.000	752.998.000	414.430.344
Intangible Assets	_	471.000	_
Other Financial Assets	_	110.000	15.178.060
Total	781.104.000	766.807.000	1.303.489.203

Sumber: Diolah dari laporan keuangan The British Museum Tahun 2015, Laporan Keuangan Australian Museum Tahun 2014, dan Laporan Keuangan The American Museum of Natural History Tahun 2015

Tabel 10. Kekayaan Bersih *The British Museum, Australian Museum, dan The American Museum of Natural History*

Accounts	*The British Museum (£)*	*Australian Museum ($)*	*AMNH ($)*
Permanent and Restricted	693.309.000	545.789.000	584.406.216
Unrestricted	18.660.000	_	317.649.126
Reserves	_	214.451.000	_
Total	711.969.000	760.240.000	902.055.342

Sumber: Diolah dari Laporan Keuangan The British Museum Tahun 2015, Laporan Keuangan Australian Museum Tahun 2014, dan Laporan Keuangan The American Museum of Natural History Tahun 2015

dilihat pada tabel 9 dan 10.

Untuk mendukung pengelolaan keuangan maka pedoman sistem akuntansi, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan BLU merupakan faktor yang penting. Dalam hal akuntansi dan pelaporan, BLU menerapkan sistem informasi manajemen keuangan sesuai dengan kebutuhan dan praktik bisnis yang sehat. BLU harus mengakuntansikan setiap transaksi keuangan dan mengelola dokumen pendukungnya secara tertib. Standar akuntansi yang digunakan oleh BLU untuk menyusun laporan keuangan adalah Standar Akuntansi Keuangan yang diterbitkan oleh asosiasi profesi akuntan Indonesia dalam hal ini Ikatan Akuntan Indonesia (IAI). Dalam hal IAI belum menetapkan standar akuntansi keuangan yang dapat digunakan oleh BLU maka BLU dapat menerapkan standar akuntansi industri yang spesifik setelah mendapat persetujuan menteri keuangan. Di samping itu, BLU mengembangkan dan menerapkan sistem akuntansi dengan mengacu pada standar akuntansi yang berlaku sesuai dengan jenis layanannya dan ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Kriteria laporan keuangan BLU dan akuntabilitas kinerja dapat dilihat pada tabel 11.

Dengan menerapkan PPK-BLU, museum pemerintah diharapkan dapat meningkatkan pelayanan museum pemerintah kepada masyarakat secara efektif, efisien dan produktif. Dengan demikian masyarakat akan merasa puas terhadap kinerja museum pemerintah dan membutuhkan keberadaan museum pemerintah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya. Dalam pola pengelolaan keuangan BLU, fleksibilitas diberikan dalam rangka pelaksanaan anggaran, termasuk pengelolan

Tabel 11. Kriteria Pelaporan BLU

No	Kriteria Pelaporan BLU
1.	Laporan keuangan BLU setidaknya meliputi laporan realisasi anggaran, laporan operasional, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan disertai laporan mengenai kinerja BLU
2.	Laporan keuangan BLU disampaikan secara berkala kepada menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya untuk dikonsolidasikan dengan laporan keuangan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah dengan menggunakan Standar Akuntansi Pemerintahan
3.	Laporan keuangan tersebut disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya paling lambat satu bulan setelah periode pelaporan berakhir
4.	Laporan pertanggungjawaban keuangan BLU diaudit oleh pemeriksa ekstern sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
5.	Pimpinan BLU bertanggungjawab terhadap kinerja operasional BLU sesuai dengan tolok ukur yang ditetapkan dalam RBA
6.	Pimpinan BLU mengikhtisarkan dan melaporkan kinerja operasional BLU secara terintegrasi dengan laporan keuangan

Sumber: PP Nomor 23 Tahun 2005

pendapatan dan belanja, pengelolaan kas, dan pengadaan barang/jasa. Selain itu, BLU juga diberikan kesempatan untuk mempekerjakan tenaga profesional nonPNS serta kesempatan pemberian imbalan jasa kepada pegawai sesuai dengan kontribusinya. Tetapi sebagai pengimbang, BLU dikendalikan secara ketat dalam perencanaan dan penganggarannya, serta dalam pertanggungjawabannya. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan konsep bisnis yang sehat sehingga BLU senantiasa dapat meningkatkan efisiensi dan produktivitasnya dengan merencanakan dan menetapkan kebutuhan sumber daya yang dibutuhkan sesuai misi museum dalam memenuhi mandat yang diberikan, serta mewujudkan tujuan dan sasaran seluruh fungsi museum (Barry Lord dalam Syarief (2004)).

KESIMPULAN

Museum memiliki peran yang besar dalam melestarikan warisan budaya suatu bangsa serta pengembangan budaya dan sosial yang berkelanjutan di masa mendatang (Yuqin dalam Pop dan Borza (2015)). Permasalahan utama yang dihadapi oleh museum pemerintah adalah terkait dengan pengelolaan keuangan museum pemerintah baik dalam hal pendapatan/ sumber pendanaan maupun pengeluaran, dan sumber daya manusia pengelola museum pemerintah. Ketiadaan atau minimnya dana sangat berpengaruh terhadap pengembangan museum secara umum baik sistem keamanan museum maupun sarana dan prasarana museum lainnya. Banyak institusi pemerintah yang hanya mendirikan museum pemerintah, namun tidak memberikan perhatian yang memadai baik anggaran/dana, sistem pengelolaan museum, serta sumber daya manusia yang mendukung pengelolaan museum-museum pemerintah. Kurangnya sumber daya manusia yang kompeten dan memadai baik jumlah maupun kualitas memperburuk kondisi museum.

Pengelolaan museum pemerintah dewasa ini biasanya dilaksanakan dengan pola pengelolaan UPT. Namun, pengelolaan museum dengan sistem pengelolaan UPT masih belum dapat mengatasi permasalahan-permasalahan dalam pengelolaan museum pemerintah di atas. Oleh karena itu, perlu ada terobosan baru dalam pola pengelolaan museum. Salah satu opsi yang dapat dilaksanakan adalah penerapan model pengelolaan BLU. Dalam pola pengelolaan keuangan BLU, fleksibilitas diberikan dalam rangka pelaksanaan anggaran, termasuk pengelolaan pendapatan dan belanja, kas, dan pengadaan barang/jasa. Di samping itu, BLU juga diberikan kesempatan untuk mempekerjakan tenaga profesional nonPNS serta kesempatan pemberian imbalan jasa kepada pegawai sesuai dengan kontribusinya. Di sisi lain, pengelolaan keuangan dan sistem akuntansi BLU sesuai dengan peraturan yang dikeluarkan pemerintah hampir sama dengan pengelolaan dan sistem akuntansi yang dilaksanakan oleh tiga museum terkenal di dunia yaitu *The British Museum, Australian Museum, dan The American Museum of Natural History*. Dengan demikian, pejabat yang berwenang perlu mempertimbangkan pembentukan BLU museum Pemerintah. Hal ini dikarenakan BLU museum pemerintah diberikan kesempatan untuk berkembang dengan adanya fleksibilitas pengelolaan anggaran dan sumber daya manusia sehingga kebudayaan Indonesia yang mencerminkan nilai-nilai luhur bangsa dapat terus dilestarikan. Selain itu, peningkatan kinerja museum pemerintah dapat memperkukuh jati diri bangsa, mempertinggi harkat dan martabat bangsa, memperkuat pengamalan Pancasila, meningkatkan kualitas hidup, memperkuat dan memperkukuh persatuan bangsa, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai arah kehidupan bangsa demi terwujudnya cita-cita bangsa pada masa depan.

DAFTAR PUSTAKA

Atmodjo, J. S. (2012). Peta Permasalahan Museum: Faktor Peran. Di unduh pada 05 Maret 2016, dari https://museumku.wordpress.com/2012/07/15/peta-permasalahan-museum-faktor-peran/.

Australian Museum. (2015). *Australian Museum Annual Report 2013-2014*. Diakses pada 28 Februari 2016, dari http://australianmuseum.net.au/uploads/documents/32169/australian%20museum%20annual%20report%202013-14%20final.pdf.

Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman. (2015). Permasalahan dan Tantangan Pengembangan Museum. Makalah. Diakses pada 11 Maret 2016, dari http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditpcbm/2015/05/11/permasalahan-dan-tantangan-pelestarian-museum/.

Fitriyani, L. D. (2013). Penerapan Analisis SWOT dalam Strategi Pengembangan Museum Brawijaya sebagai Salah Satu Aset Sejarah Kota Malang. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FEB Universitas Brawijaya*, 1 (2).

Magetsari, N. (2011). Museum di Era Pascamodern. Makalah yang disajikan dalam Seminar Toward Indonesian Postmodern Museums tanggal 3 Maret 2011.

Mustiko, H. W. (2012). Pengaruh Praktik Manajemen Sumber Daya Manusia Terhadap Kinerja SDM pada Museum Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (Museum Sejarah Jakarta, Museum Wayang, Museum Seni Rupa dan Keramik Serta Museum Bahari). Skripsi, Universitas Indonesia. Diakses pada 18 Maret 2016, dari http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20291997-T29627-Pengaruh%20praktik.pdf.

Pemerintah Indonesia. (2003). Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Pemerintah Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 1 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Pemerintah Indonesia. (2005). Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Pemerintah Indonesia. (2006). Peraturan Menteri Keuangan Nomor 10/PMK.02/2006 tentang tentang Pedoman Penetapan Remunerasi Bagi Pejabat Pengelola Dewan Pengawas dan Pegawai Badan Layanan Umum.

Pemerintah Indonesia. (2008). Peraturan Menteri Keuangan Nomor 76/PMK.05/2008 tentang Pedoman Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Badan Layanan Umum.

Pemerintah Indonesia. (2008). Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/18/M.PAN/11/2008 Tentang Pedoman Organisasi Unit Pelaksana Teknis Kementerian dan Lembaga Pemerintah NonKementerian (LPNK).

Pemerintah Indonesia. (2009). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Pemerintah Indonesia. (2012). Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Pemerintah Indonesia. (2015). Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2015 Tentang Museum.

Pop, I. L., & Borza, A. (2015). Sustainable Museum for Sustainable Development. *Advances in Business-Related Scientific Research Journal,* 6(2).

Purwono, U. L. (2013). Evaluasi Manajemen Pemasaran Museum Benteng Vredeburg Yogyakarta. Skripsi Universitas Gadjah Mada. Diakses pada 7 Maret 2016, dari http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&buku_id=64377&obyek_id=4.

Soedarsono, S. (2008). Model Pembiayaan Pembangunan Kebudayaan. Diakses pada 14 Maret 2016, dari http://www.bappenas.go.id/files/6113/5228/1490/14model-pembiayaan-pembangunan-kebudayaan__20081123002641__13.pdf.

Syarief, Y. I. (2004). Memperkuat Manajemen Museum: Studi tentang Upaya Memaksimalkan Fungsi Museum Sri Baduga Jawa Barat. Tesis Universitas Indonesia. Diakses pada 8 Maret 2016, dari https://core.ac.uk/download/files/451/12140627.pdf.

The British Museum. (2015). *The British Museum Report And Accounts For The Year Ended 31 March 2015*. Diakses pada 28 Februari 2016, dari https://www.britishmuseum.org/pdf/BM-report-and-accounts-2014-2015.pdf.

The American Museum of Natural History. (2015). *Consolidated Financial Statements Together with Report of Independent Auditors The American Museum of Natural History For The Years Ended June 30, 2015 and 2014*. Diakses pada 28 Februari 2016, dari http://www.amnh.org/about-the-museum/financial-statements.

UNESCO. (1973). *Cultural Policy in Indonesia*. Laporan UNESCO. Diakses pada 20 Maret 2016, dari http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000058/005891eo.pdf.

Wibowo, A. J. I. (2015). Persepsi Kualitas Layanan Museum di Indonesia: Sebuah Studi Observasi. *Jurnal Manajemen*, 15(1). Diakses pada 8 Maret 2016, dari http://majour.maranatha.edu/index.php/jurnal-manajemen/article/view/1448.

Widodo, G. W. (2010). Rekontekstualisasi Koleksi Museum Purna Bhakti Pertiwi. Tesis Universitas Indonesia. Diakses pada 20 Maret 2010, dari http://lib.ui.ac.id/detail.jsp?id=131579&lokasi=lokal#horizontalTab2.

Yulianti, D. (2011). Museum Olahraga Nasional Sebagai Museum Pascamodern. Tesis Universitas Indonesia. Diakses pada 18 Maret 2016, dari http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20166926-T28565-Museum%20olahraga.pdf.

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 penelitian lapangan maupun non penelitian (artikel reviu). 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 jenis huruf 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 jenis huruf 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 jenis huruf 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 jenis huruf 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 jenis huruf 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 kapital 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 memungkinan 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 jenis huruf 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 jenis huruf 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 jenis huruf 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 jenis huruf 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 jenis huruf 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.