



Prof. Dr. Bahrullah Akbar, M.B.A., CIPM., CA., CPA., CSFA., CFrA., CGCAE., QGIA.

Seorang Birokrat dan Pengajar yang fokus pada pengelolaan sektor publik dalam kacamata Keuangan Negara, disela kesibukannya menyempatkan untuk tetap membagikan pelajaran dan pengetahuan dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa.



Dr. Agus Joko Pramono, S.ST, M.Acc., Ak., CA, CSFA, CPA, CFrA., QGIA.

Mempunyai pengalaman panjang di bidang Akuntansi dan Pengendalian Internal. Aktif dalam organisasi profesi akuntan baik dalam maupun luar negeri dan sering diundang untuk menjadi pembicara pada konferensi Nasional maupun International.



Bunga Rampai : Kebijakan Publik dan Pemeriksaan Kinerja

Penyunting:
Bahrullah Akbar
Agus Joko Pramono



Seri Keuangan Negara



Bunga Rampai Kebijakan Publik dan Pemeriksaan Kinerja

Penulis:

Achmad Djazuli, Achmat Subekan, Azwar, Bahrullah Akbar, Bambang Supriyadi, Chandra Puspita Kurniawati, Denny Wahyu Sendjana, Dwi Afrianti, Fahrizal Noor, Fakhrido SBP Susilo, Gregorius Yorrie Rismanto, Haris Pamugar, Harpanto Guno Sabanu, I Kadek Suartama, Muh. Najib, Nico Andrianto, Roziqin, dan Syamsul Nurdin.

Penyunting:
Bahrullah Akbar
Agus Joko Pramono

ISBN 978-623-95248-1-4



9 786239 524814

BUNGA RAMPAI
KEBIJAKAN PUBLIK &
PEMERIKSAAN KINERJA

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

Pasal 72 tentang Ketentuan Pidana bagi Pelanggar Undang-Undang Hak cipta:

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) dipidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.1.000.000 (Satu Juta Rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.5.000.000.000 (Lima Milyar Rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan penjara paling lama 5 (Lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000 (Lima Ratus Juta Rupiah)
3. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak memperbanyak penggunaan untuk kepentingan komersial suatu Program Komputer dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (Lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000 (Lima Ratus Juta Rupiah)

BUNGA RAMPAI
KEBIJAKAN PUBLIK & PEMERIKSAAN KINERJA

Penulis:

Achmad Djazuli, Achmat Subekan, Azwar, Bahrullah Akbar, Bambang Supriyadi, Chandra Puspita Kurniawati, Denny Wahyu Sendjana, Dwi Afrianti, Fahrizal Noor, Fakhrido SBP Susilo, Gregorius Yorrie Rismanto, Haris Pamugar, Harpanto Guno Sabanu, I Kadek Suartama, Muh. Najib, Nico Andrianto, Roziqin, dan Syamsul Nurdin.

Penyunting:

Prof. Dr. Bahrullah Akbar, M.B.A., CIPM., CA., CPA., CSFA., CFrA.,
CGCAE., QGIA.

Dr. Agus Joko Pramono, M.Acc., Ak., CA., CSFA., CPA., CFrA., QGIA.



Institut Pemeriksa Keuangan Negara

Akbar, Bahrullah., & Pramono, Agus Joko

Bunga Rampai: Kebijakan Publik dan Pemeriksaan Kinerja / Jakarta :
Institut Pemeriksa Keuangan Negara, 2021

Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog dalam Terbitan (KDT)

Bunga rampai: kebijakan publik dan pemeriksaan kinerja / Penulis,
Achmad Djazuli ... [et al.] ; Penyunting, Bahrullah Akbar, Agus Joko
Pramono. -- Jakarta : Institut Pemeriksa Keuangan Negara, 2021. 350
hal. ; 25 cm.

ISBN 978-623-95248-1-4

1. Publik, Kebijakan. 2. Kinerja, Pemeriksaan. I. Roziqin. II. Bahrullah
Akbar. III. Agus Joko Pramono.

352.439

Penulis:

Achmad Djazuli, Bachrullah Akbar, Bambang Supriyadi, Chandra
Puspita Kurniawati, Denny Wahyu Sendjana, Dwi Afrianti, Fahrizal
Noor, Fakhrido SBP Susilo, Gregorius Yorrie Rismanto, Haris Pamugar,
Harpanto Guno Sabanu, I Kadek Suartama, Muh. Najib, Nico Andrianto,
Roziqin, dan Syamsul Nurdin.

Penyunting:

- Prof. Dr. Bahrullah Akbar, MBA., CIPM., CA., CPA., CSFA., CFrA.,
CGCAE., QGIA.
- Dr. Agus Joko Pramono, M.Acc., Ak., CA., CSFA., CPA., CFrA.,
QGIA.

Layout: Sigit Widhi Susanto, S.E., M.Si (Han),.

Dewi Mayang Sari, S.E.I., M.AP.

Design Cover: Nasrulloh, S.E., M.Si (Han),.

Institut Pemeriksa Keuangan Negara (IPKN)

Jl. Binawarga II Kalibata Raya, Kelurahan Kalibata Kecamatan Pancoran
Jakarta Selatan, DKI Jakarta 12750

Telp. 021 79190864 ext 134

Email : sekretariat@ipkn.go.id

© Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

Dilarang mengutip, memperbanyak, dan mengedarkan sebagian atau
seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

Persembahan untuk

Dr. Achmad Djazuli, S.E, M.M (Alm)

DAFTAR ISI

Daftar Isi.....	vii
Sekapur Sirih: Pembangunan dan Tantangan.....	ix
Bagian Pertama	1
1. Pengelolaan Sektor Minyak Bumi di Indonesia Pasca Reformasi: Analisis Konsep Negara Kesejahteraan Penulis: Roziqin	3
2. Kajian Permasalahan Kebijakan Penetapan Status Bencana, Kelembagaan BPBD, dan Pengelolaan Bantuan Pasca Terbitnya UU Nomor 24 Tahun 2007 Penulis: Chandra Puspita Kurniawati	33
3. Meneropong Kebijakan Pengampunan Pajak Menurut Teori <i>Economic Analysis of Law</i> Penulis: Muh. Najib	55
4. Analisis Sosial-Ekonomi di Daerah Pemekaran Penulis: Bambang Supriyadi, Bahrullah Akbar, & Achmad Djazuli	97
Bagian Kedua	115
5. Pengembangan Kapasitas Pemeriksaan Kinerja di BPK dan ANAO, Sebuah Kajian Perbandingan Penulis: Nico Andrianto	117

6. Penilaian Indeks Akuntabilitas Instansi Pemerintah	
Penulis: Dwi Afriyanti, Harpanto Guno Sabanu, & Fahrizal Noor.	
.....	153
7. Analisis Kebijakan Publik dalam Pemeriksaan Kinerja	
Penulis: Denny Wahyu Sendjaja, Gregorius Yorrie Rismanto, & Nico Andrianto	
.....	195
8. Peningkatan Perencanaan Audit (Desain Audit) BPK RI untuk Kesejahteraan Rakyat: Pendekatan Praktis	
Penulis: I Kadek Suartama, Syamsul Nurdin, & Fakhridho SBP Susilo	
.....	217
9. Pemeriksaan Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBN) untuk Kesejahteraan Rakyat	
Penulis: Haris Pamugar	
.....	253
Profil Persembahan.....	293
Profil Penyunting.....	295

Sekapur Sirih

**Pembangunan dan
Tantangan**

Sekapur Sirih: Pembangunan dan Tantangan

Teorinya tentang *governance* telah berkembang sedemikian pesat seiring dengan menguatnya tuntutan untuk melaksanakan *good governance* di kedua sektor kehidupan baik swasta maupun publik atau pemerintah. Rhodes¹ (1996) mengidentifikasi ada enam lingkup penggunaan *governance* namun Rhodes dalam penelitiannya tersebut menetapkan *governance* sebagai *self-organizing interorganizational networks*.

Reformasi di sektor pemerintahan menghasilkan suatu paradigma *new public management* (NPM) yang dikembangkan berdasarkan teori ekonomi dan manajemen perusahaan yang ditopang oleh dengan dua struktur pemerintah dan pasar. Kedua struktur tersebut terfokus pada kekuatan pasar dalam mengalokasikan sumber daya sosial dan memberikan solusi bagi masalah publik namun mengesampingkan pengaruh dari organisasi lain dalam administrasi publik. Denhardt dan Denhardt² (2015) mengkritik NPM yang menggunakan objek *customer* bukan *citizen* dalam pelayanan publik sehingga timbul paradigma baru berupa *New Public Service* (NPS).

Osborne et. al.³ (2012) juga mengkritisi teori manajemen publik dengan dua kesalahan fatal yaitu terlalu fokus pada proses

¹ Rhodes, R. A. W., 'The New Governance: Governing without Government', 1996., *Political Studies* (1996), XLIV, 652-667., hal 653

² Denhardt, Janet T., Denhardt Robert B., *New Public Service Revisited.*, 2015.,

³ Osborne, Stephen P., Radnor, Zoe., Nasi, Greta., *A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach.*, 2012., *American Review of Public Administration.*, hal 42

yang ada di dalam organisasi (*interorganization*) dan teori manajemen yang dikembangkan dari sektor manufaktur. Kedua kesalahan ini didasari oleh pemikiran bahwa pemberian pelayanan publik merupakan proses yang dilakukan oleh banyak organisasi atau antarorganisasi (*intraorganization*) dan bentuk produknya adalah jasa bukan produk manufaktur. Dalam tulisan tersebut juga disebutkan bahwa teori jasa dominan (*service-dominant theory*) merupakan teori dasar dari teori manajemen publik moderen atau disebut dengan *New Public Governance* (NPG).

Salah satu pilar dalam *goverance* adalah akuntabilitas dimana *International of Supreme Audit Institution* (INTOSAI) mengeluarkan model kedewasaan akuntabilitas/*accountability maturity model* lembaga pemeriksa yang terdiri dari enam layer yang terdiri dari; (1) mendorong upaya pemberantasan korupsi; (2) meningkatkan transparansi; (3) menjamin terlaksananya akuntabilitas; (4) meningkatkan 3E; (5) *increasing insight* dan (6) *facilitating foresight*. Tingkatan pertama sampai dengan keempat merupakan pelaksanaan fungsi *oversight* dari SAI, tingkatan kelima *insight* dan tingkatan keenam *foresight*.

Sebagai unsur penegak akuntabilitas dan transparansi di Indonesia, BPK berusaha untuk mencapai seluruh *layer* dalam *accountability maturity model*. Dengan pencapaian seluruh layer tersebut diharapkan BPK menjadi bagian dari terlaksananya NPG. BPK melaksanakan upaya tersebut dengan mengintegrasikan nilai dasar BPK yang terdiri dari independen, integritas dan profesionalisme sebagai faktor individual insan BPK dan faktor organisasi BPK yang terdiri dari enam layer; (1) organisasi; (2)

administrasi; (3) manajemen; (4) kepemimpinan; (5) komunikasi dan (6) kepercayaan.

Undang – Undang (UU) Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara memberikan wewenang kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Berdasarkan UU 15/2004 juga disebutkan jenis – jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK yang terdiri dari pemeriksaan keuangan, kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT). Pemeriksaan keuangan menghasilkan opini terhadap laporan keuangan pemerintah pusat dan daerah (LKPP dan LKPD), pemeriksaan kinerja menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi sedangkan PDTT juga menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi.

UU 15/2004 mendefinisikan pemeriksaan kinerja sebagai pemeriksaan pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek efisiensi dan ekonomi serta aspek efektivitas. Pengukuran tingkat ekonomi, efisiensi dan efektivitas sering disebut dengan pemeriksaan 3E yang dalam lingkup sektor publik disebut penilaian *value for money* (VfM). VfM didefinisikan sebagai suatu proses penilaian atas bukti-bukti yang tersedia untuk menghasilkan suatu pendapat secara luas mengenai bagaimana entitas menggunakan sumber daya secara ekonomis, efektif, dan efisien.

INTOSAI merupakan badan dunia yang mewadahi *Supreme Audit Institution* (SAI) negara – negara di seluruh dunia. INTOSAI mendefinisikan pemeriksaan kinerja sebagai suatu pemeriksaan

yang independen atas efisiensi dan efektivitas kegiatan, program, dan organisasi pemerintah, dengan memperhatikan aspek ekonomi, dengan tujuan untuk mendorong ke arah perbaikan.

BPK melaksanakan pemeriksaan kinerja berdasarkan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) yang ditetapkan dalam Peraturan BPK RI Nomor 01 Tahun 2017. Secara rinci pelaksanaan pemeriksaan kinerja diatur dalam Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) berdasarkan Keputusan BPK RI Nomor 9/K/1/XIII.2/12/2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemeriksaan Kinerja.

Badan audit di beberapa negara telah menggunakan dasar penilaian VfM dalam menilai apakah belanja yang dilakukan oleh negara atau pemerintah dapat memberikan dampak positif bagi pelayanan publik masyarakat. *National Audit Office* (NAO) Amerika Serikat menggunakan tiga kriteria untuk menilai belanja pemerintah yaitu penggunaan sumber daya yang optimal untuk mencapai hasil yang diharapkan:

1. Ekonomi: meminimalkan biaya sumber daya yang digunakan atau diperlukan (input) - pengeluaran lebih sedikit;
2. Efisiensi: hubungan antara output dari barang atau jasa dan sumber daya untuk memproduksinya - belanja dengan baik; dan
3. Efektivitas: hubungan antara hasil yang diinginkan dan aktual dari pengeluaran publik (hasil) - pengeluaran dengan bijaksana.

NAO Inggris mendefinisikan VfM sebagai penggunaan sumber daya yang optimal untuk mencapai hasil yang diinginkan. Peran NAO Inggris bukan untuk mempertanyakan tujuan kebijakan pemerintah, tetapi untuk memberikan analisis yang independen dan ketat kepada Parlemen tentang cara pengeluaran uang publik untuk mencapai tujuan kebijakan tersebut. Selain mencapai kesimpulan keseluruhan tentang VfM, NAO Inggris juga membuat rekomendasi tentang cara mencapai nilai uang yang lebih baik dan meningkatkan layanan yang sedang diperiksa.

NAO Inggris bertujuan untuk menjadi yang terdepan dalam menilai kinerja layanan publik, dan untuk mengadopsi pendekatan dan teknik inovatif. Biasanya, sebuah penelitian akan menggunakan campuran metode kuantitatif dan kualitatif. Metode yang biasa kita gunakan meliputi:

1. Analisa keuangan
2. Analisis informasi manajemen
3. Tinjauan dokumenter
4. Wawancara atau kelompok fokus dengan staf departemen dan lainnya
5. Tinjauan literatur
6. Survei praktisi atau pengguna layanan
7. Perbandingan dengan organisasi lain atau negara lain

Pemeriksaan kinerja oleh SAI merupakan pelaksanaan tingkat keempat dari model kedewasaan akuntabilitas tersebut. Penilaian 3E merupakan tahap awal dari pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja yang berada dalam tataran operasional. Dua tingkatan teratas *increasing insight* dan *facilitating foresight*

merupakan target pengembangan pemeriksaan selanjutnya yang diharapkan dapat membantu pemerintah dalam meningkatkan pemahaman atas masalah dan kebijakan publik. *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI 3000 halaman 21) menyebutkan salah satu indikator kinerja pemerintah dalam menyusun kebijakan (pelayanan) publik yang baik adalah bila manajemen entitas dapat menyediakan program/pelayanan yang sesuai dengan ekspektasi publik.

Berdasarkan visi BPK RI tahun 2016 – 2020 yang berbunyi “*Menjadi pendorong pengelolaan keuangan negara untuk mencapai tujuan negara melalui pemeriksaan yang berkualitas dan bermanfaat*”, maka pemeriksaan kinerja juga diharapkan menghasilkan laporan hasil pemeriksaan (LHP) kinerja yang berkualitas dan bermanfaat bagi pencapaian tujuan negara. Beberapa kondisi ideal suatu LHP kinerja termasuk yang telah dirangkum dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) dan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Lima Tahunan (IHPL) adalah bila telah memuat kesimpulan dan rekomendasi yang dapat memberikan manfaat bagi entitas pemerintah, yaitu bila:

1. Dapat menghilangkan akar permasalahan;
2. Dapat diterapkan oleh entitas (*applicable*);
3. Didukung alasan yang kuat mengapa rekomendasi tersebut sangat penting untuk ditindaklanjuti (*well-founded*);
4. Memberi nilai tambah bagi kinerja entitas, bila entitas menindaklanjuti rekomendasi BPK;
5. Relevan dari segi waktu, kondisi permasalahan dan entitas yang melaksanakan;

Pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja merupakan tantangan tersendiri karena pemeriksaan kinerja mempunyai fleksibilitas yang lebih tinggi dibandingkan dengan pemeriksaan keuangan terutama dalam penggunaan metodologi pemeriksaan. Paling tidak terdapat lima domain dalam pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja, yang terdiri dari:

1. Independensi dan Kerangka Hukum
2. Organisasi dan Manajemen
3. Sumber Daya Manusia
4. Metodologi dan Pedoman Pemeriksaan Kinerja
5. Manajemen Komunikasi dan Pemangku Kepentingan

Pemeriksaan kinerja diharapkan dapat memberikan nilai tambah terhadap entitas manajemen dalam upaya menyediakan program/kebijakan pelayanan publik. Meningkatnya kinerja auditee secara tidak langsung akan mendekatkan tercapainya tujuan bernegara yang memiliki tugas mulia yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat dapat ditinjau dari tingkat pembangunan negara.

PEMBANGUNAN

Menurut Djoyohadikusumo⁴ ekonom perlu membedakan arti dari terminologi pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) dan pembangunan ekonomi (*economic development*). Pertumbuhan ekonomi adalah peningkatan pendapatan nasional atau *gross national product* (GNP) dalam lingkup daerah disebut pendapatan

⁴ Djoyohadikusumo, Sumitro., *Perkembangan Pemikiran Ekonomi.*, 1994., Cetakan pertama, Penerbit PT. Pustaka LP3ES, Jakarta., hal 56

daerah atau produk domestik regional bruto (PDRB). Sedangkan pembangunan ekonomi merupakan proses yang menyebabkan kenaikan pendapatan riil per kapita yang disertai dengan perubahan sistem kelembagaan ekonomi, politik, hukum dan aspek – aspek lainnya. Menurut Kuncoro⁵ paradigma baru dalam pembangunan ekonomi telah terjadi di era tahun 1970an, dimana pertumbuhan (*growth*) tidak identik dengan pembangunan (*development*). Pertumbuhan ekonomi yang tinggi pada suatu negara ditahap awal pembangunan dapat dicapai namun dibarengi dengan meningkatnya tingkat pengangguran, kemiskinan, ketimpangan distribusi pendapatan dan ketidakseimbangan struktural atau terganggunya tingkat kesejahteraan masyarakat. Untuk itu pertumbuhan ekonomi merupakan syarat yang diperlukan (*necessary*) namun belum mencukupi (*sufficient*) jika tidak menyebabkan perbaikan faktor – faktor kesejahteraan masyarakat.

Pembangunan di Indonesia harus mengacu kepada UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) agar pembangunan dapat harmonis dalam dimensi ruang antara daerah dan nasional serta harmonis dalam dimensi waktu antara jangka panjang, menengah dan pendek. SPPN membagi perencanaan pembangunan daerah menjadi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan rentang waktu 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan rentang waktu lima tahun dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dengan rentang waktu selama satu tahun.

⁵ Kuncoro, Mudrajad., *Ekonomika Aglomerasi Dinamika & Dimensi Spasial Kluster Industri Indonesia.*, 2012., UPP STIM YKPN., hal 11

Tujuan pembangunan adalah meningkatkan taraf hidup masyarakat. Dalam lingkup global tujuan pembangunan secara fundamental dicetuskan oleh Perserikatan Bangsa – Bangsa (PBB) dalam bentuk *Millenium Development Goals* (MDGs) yang dilanjutkan dengan *Sustainable Development Goals* (SDGs). Sedangkan dalam lingkup nasional tujuan pembangunan nasional termaktub dalam Pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 (UUD45).

1. SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (SDGs)

SDGs adalah tindak lanjut dari MDGs yang merupakan kesepakatan pembangunan global berdasarkan hak asasi manusia dan kesetaraan yang diprakarsai oleh PBB. SDGs diluncurkan pada bulan September 2015 diharapkan dapat merubah kondisi kehidupan manusia di dunia pada 15 tahun kedepan kearah yang lebih baik. SDGs diberlakukan dengan prinsip-prinsip universal, integrasi dan inklusif untuk meyakinkan bahwa tidak akan ada seorang pun yang terlewatkan atau "*No-one Left Behind*".

Sebelumnya pada periode tahun 2010 – 2015 PBB mengeluarkan program pembangunan global berupa *Millenial Development Goals* (MDGs) yang memiliki delapan tujuan, terdiri dari (1) menanggulangi kemiskinan dan kelaparan; (2) mencapai pendidikan dasar secara universal; (3) mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan; (4) menurunkan angka kematian anak; (5) meningkatkan kesehatan ibu; (6) memerangi HIV/AIDS, malaria, dan penyakit menular lainnya; (7) menjamin daya dukung lingkungan hidup; (8) mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.

Sedangkan untuk periode 2015-2030 dikeluarkan SDGs sebagai pengembangan dari MDGs. SDGs memiliki 17 tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakat dunia, antara lain; (1) tanpa kemiskinan; (2) tanpa kelaparan; (3) kehidupan sehat dan sejahtera; (4) pendidikan berkualitas; (5) kesetaraan gender; (6) air bersih dan sanitasi layak; (7) energi bersih dan terjangkau; (8) pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi; (9) industri, inovasi dan infrastruktur; (10) berkurangnya kesenjangan; (11) kota dan komunitas berkelanjutan; (12) konsumsi dan produksi yang bertanggung jawab; (13) penanganan perubahan iklim; (14) ekosistem laut; (15) ekosistem daratan; (16) perdamaian, keadilan dan kelembagaan yang tangguh; dan (17) kemitraan untuk mencapai tujuan.

2. KESEJAHTERAAN UMUM

Berbicara masalah kesejahteraan, pada dasarnya ada empat tujuan bernegara di Indonesia yang telah dicanangkan dan dicita – citakan oleh para *founding fathers* negara kita tercinta ini yang telah termaktub dalam Pembukaan Undang – Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu terdiri dari:

1. Melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial

Keempat tujuan tersebut saling terkait satu sama lain, hal ini merupakan cara berfikir yang sangat brilian dari para *founding*

fathers kita yang mempunyai visi dan misi bernegara kedepan yang sangat jenius sehingga tujuan bernegara tersebut masih sangat relevan dan masih didambakan hingga sampai saat ini. Tujuan tersebut merupakan tujuan fundamental yang bisa ditinjau dari sudut politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan dan hukum. Jika keempat tujuan tersebut dapat dicapai maka kita tidak pungkiri lagi bahwa Indonesia akan menjadi bangsa yang maju dan juga dihormati oleh bangsa – bangsa lain di dunia ini.

Dalam bagian lain, secara integrasi sektoral Presiden Soekarno mengemukakan konsep Trisaksi. Konsep yang merupakan pengejawantahan dari tujuan bernegara dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut disampaikan dalam Pidato Kenegaraan tanggal 17 Agustus 1964, disebut Trisakti karena menyangkut tiga aspek yang seharusnya diperkuat dikembangkan dan dipertahankan

1. berdaulat dalam politik,
2. berdikari dalam ekonomi dan
3. berkepribadian dalam budaya.

Tidak bisa dipungkiri lagi bahwa ketiga aspek tersebut saling berhubungan erat. Tidak akan dapat berdikari secara ekonomi jika kita tidak berdaulat dalam bidang politik dan berkepribadian dalam budaya. Demikian juga kita tidak akan bisa berdaulat di bidang politik jika tidak berkepribadian dalam bidang budaya dan berdikari dalam bidang ekonomi. Menanggapi banyaknya kritik dari para ekonom menyangkut kebijakan Ekonomi Terpimpin (ET) yang diambil, secara khusus Soekarno memberikan penegasan bahwa yang dimaksud berdikari di bidang ekonomi bukan berarti

melakukan proteksionisme terhadap pergaulan dan perdagangan internasional, hal ini dinyatakannya dalam pidato Nawaksara tanggal 22 Juni 1966:

“Khusus mengenai Prinsip Berdikari ingin saya tekankan apa yang telah saya nyatakan dalam pidato Proklamasi 17 Agustus 1965, yaitu pidato Takari, bahwa berdikari tidak berarti mengurangi, melainkan memperluas kerjasama internasional, terutama antara semua negara yang baru merdeka. Yang ditolak oleh berdikari adalah ketergantungan kepada imperialis, bukan kerja sama yang sama-derajat dan saling menguntungkan”.

Pemikiran dan harapan dari para *founding fathers* kita dalam merumuskan tujuan bernegara seperti dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut bahkan dapat dikatakan jauh lebih komprehensif dan maju jika dibandingkan oleh pendapat beberapa pemikir – pemikir dan filsuf terkenal yang pernah ada di dunia ini. Para pemikir/ filsuf tersebut hanya menghasilkan cara berpikir yang lebih parsial jika dibandingkan cara berpikir *founding fathers* kita yang lebih komprehensif. Sebagai perbandingan dapat kita lihat dalam pendapat para pemikir dan filsuf tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Aristoteles menyatakan bahwa untuk mencapai kebaikan individu hanya dapat terwujud dalam dan ditengah masyarakat hal ini berarti bahwa mamajukan kesejahteraan umum jauh lebih penting dari sekedar mencapai kesejahteraan secara individu karena kebaikan individu tersebut hanya dapat diraih ditengah masyarakat.

- 2) Thomas Hobbes menyatakan bahwa manusia mempunyai hak yang sama dan bebas untuk mencapai kebbaikannya, namun kebebasan manusia tersebut tidak bisa dilakukan sebebaskan – bebaskan karena dibatasi oleh kebebasan orang lain. Pernyataan Thomas Hobbes ini sejalan dengan tujuan pertama karena negara melindungi segenap bangsa Indonesia termasuk diantaranya membatasi kebebasan yang agar tidak dilakukan sebebaskan – bebaskan.
- 3) Karl Marx menyatakan bahwa seuruh perkembangan sejarah manusia ditentukan oleh faktor ekonomi. Hal ini juga sejalan dengan tujuan kesejahteraan umum yang tidak terlepas dari berkembangnya ekonomi untuk mencapai kesejahteraan umum tersebut.
- 4) Jean Jacques Rousseu menyatakan bahwa satu – satunya cara untuk mencapai kehendak bersama dalam meraih kesejahteraan umum adalah dengan adanya pendidikan. Pendapat tersebut juga sejalan dengan tujuan negara untuk mencerdaskan bangsa

Tujuan memajukan kesejahteraan umum sangat relevan dengan tujuan ekonomi atau lebih khusus lagi relevan dengan teori ekonomi kesejahteraan umum (*welfare economics*). *Welfare economics* merupakan salah satu cabang ekonomi yang mempelajari keinginan (*desirability*), efisiensi dan pemilihan berbagai penggunaan sumber daya oleh masyarakat. Keuntungan masyarakat dan kesejahteraan sosial akan meningkat dengan adanya realokasi sumberdaya sehingga semua individu memperoleh keuntungan atau paling tidak ada satu individu yang

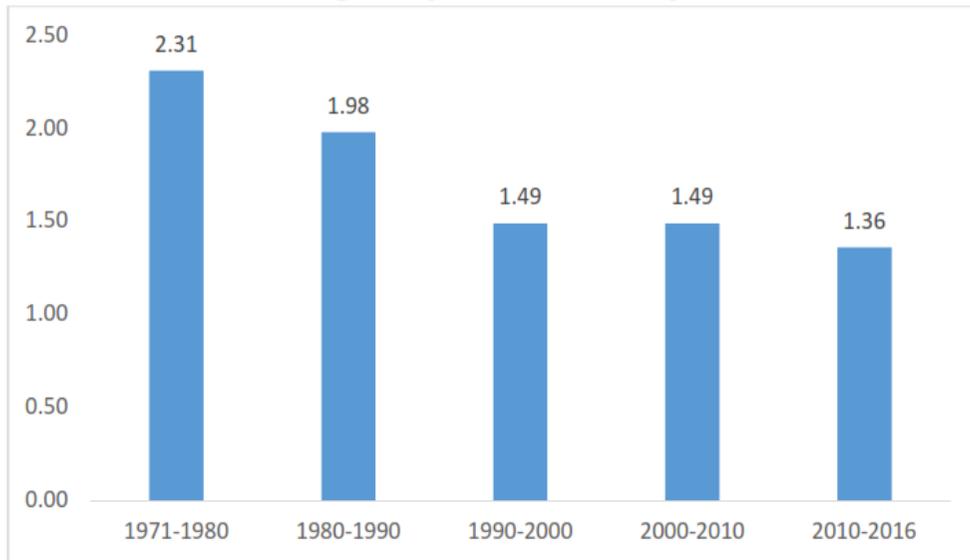
memperoleh keuntungan dan tidak ada individu lain yang berkurang kekuasaannya. Kondisi ini sering pula disebut dengan kriteria pareto. Menurut Noor (2013), parameter dari kesejahteraan umum secara ekonomi dibagi kedalam dua kondisi, yang pertama adalah adanya penghasilan yang memadai sehingga dibutuhkan lapangan pekerjaan dan yang kedua adalah tersedianya pilihan barang dan jasa dalam rangka memuaskan kebutuhan dan keinginan konsumsi sehingga dibutuhkan aktivitas produksi untuk menyediakan barang dan jasa tersebut.

Kebijakan publik sebaiknya berorientasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam menentukan arah kebijakan publik, formulasi perencanaan menjadi bagian yang penting. Perhitungan kemanfaatan hasil kebijakan dalam program pembangunan diharapkan dapat menjawab harapan masyarakat. Disisi lain terdapat tantangan yang harus dihadapi negara dalam upaya mewujudkan kesejahteraan yang dicita-citakan bersama.

TANTANGAN

1. PERTUMBUHAN PENDUDUK

Laju pertumbuhan jumlah penduduk Indonesia pada periode tahun 1990 – 2000 dan 2000 – 2010 sebesar 1,49% apabila kita gunakan periode waktu yang lebih panjang, pertumbuhan tersebut memang menunjukkan grafik laju pertumbuhan jumlah penduduk yang cenderung menurun hal ini dapat dilihat dalam grafik 1 pertumbuhan jumlah penduduk berikut ini:



Grafik 1 Perkembangan Laju Pertumbuhan Jumlah Penduduk

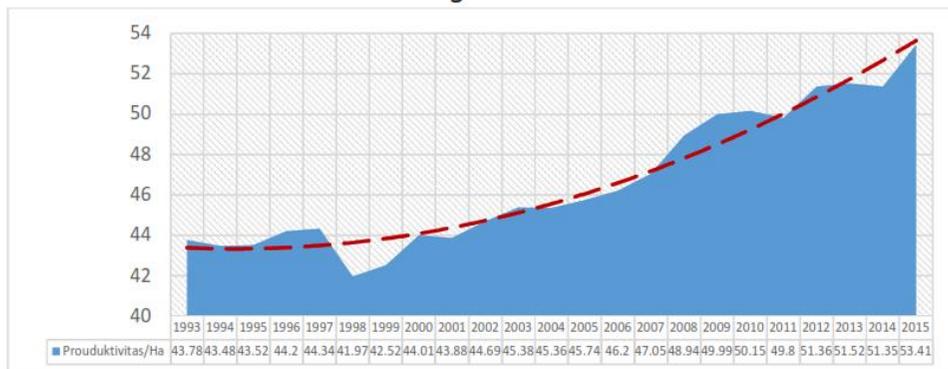
Sumber : BPS (diolah)

Dengan laju pertumbuhan jumlah penduduk sebesar 1,49% tersebut, BPS memperkirakan jumlah penduduk Indonesia tahun 2035 akan mencapai 305,65 juta jiwa. Sedangkan pada periode 2010 – 2016 pertumbuhan penduduk juga menurun menjadi 1,36% berdasarkan proyeksi penduduk Indonesia yang dikeluarkan oleh BPS tahun 2010-2035.

2. KEBUTUHAN PANGAN DAN ENERGI

Pertumbuhan jumlah penduduk yang tidak diimbangi dengan peningkatan hasil produksi pangan akan menyebabkan terganggunya rasio hasil pangan terhadap jumlah penduduk. Produksi gabah kering giling (GKG) pada tahun 2010 sebesar 66,47 juta ton atau dengan redimen 62,74% didapat sebanyak 41,7 juta ton beras yang berasal dari luas areal tanam 13,2 juta hektar (ha) atau produktivitasnya sebesar 50 ku/ha. Dengan jumlah penduduk pada

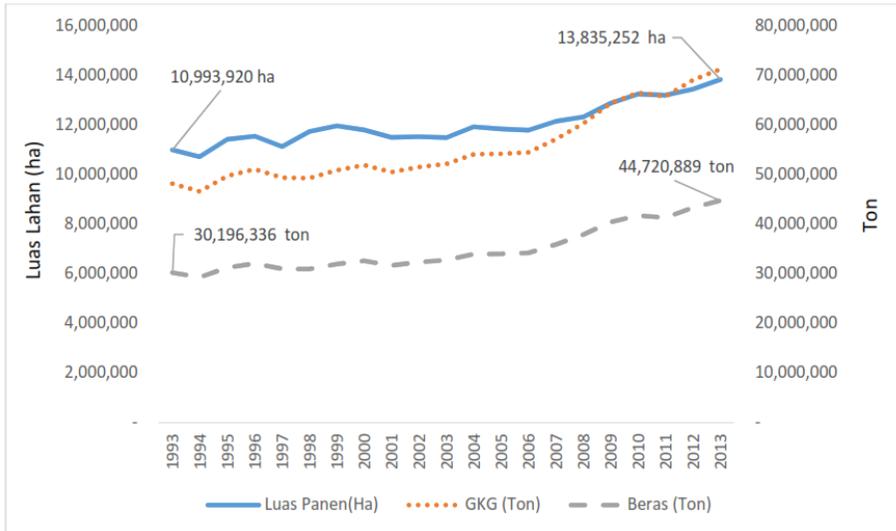
tahun 2010 sebanyak 237,64 juta jiwa maka rasio GKG terhadap jumlah penduduk sebesar 279 kg per kapita per tahun atau rasio beras terhadap jumlah penduduk sebesar 175 kg per kapita per tahun. Mengingat produktivitas lahan cenderung sama atau tetap dari tahun ke tahun maka dengan jumlah penduduk sebesar 305,65 juta jiwa dibutuhkan 17 juta hektar untuk memproduksi GKG sebanyak 85,49 juta GKG atau 53,64 juta ton beras. Perkembangan produktivitas lahan yang tetap secara lengkap dapat dilihat dalam grafik 2 berikut ini.



Grafik 2 Perkembangan Produktivitas Lahan

Sumber : BPS (diolah)

Dari grafik 2 diatas terlihat bahwa selama kurun waktu 20 tahun peningkatan produktivitas lahan hanya 0,8 ton per ha atau dari 4,4 ton per ha menjadi 5,2 ton per ha. Produktivitas lahan sawah Indonesia masih lebih tinggi dibandingkan India yang hanya mencapai 3,6 ton per tapi masih lebih rendah dibandingkan China sebesar 6,7 ton per ha. Sedangkan perbandingan antara kuantitas panen dengan luas lahan dapat dilihat dalam grafik 3 berikut ini:



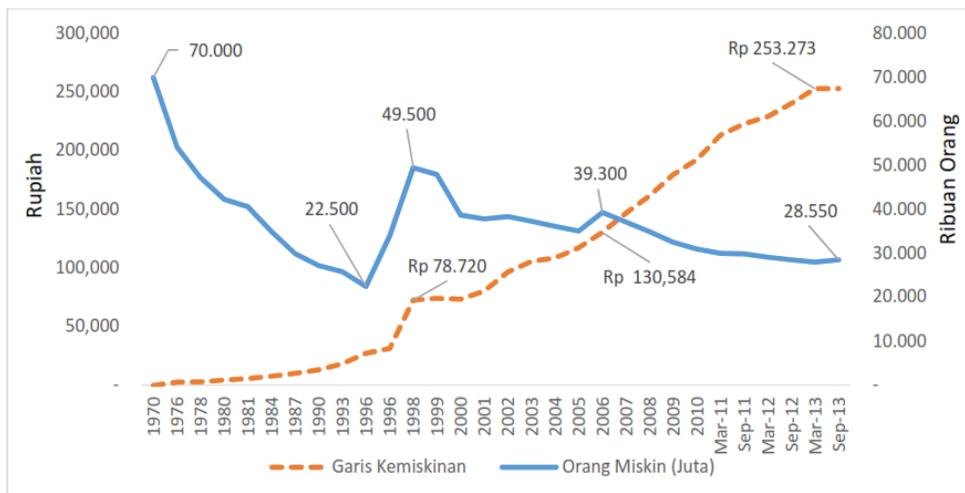
Grafik 3 Grafik Luas Lahan dan Kuantitas Panen
 Sumber : BPS (diolah)

3. KEMISKINAN

Tujuan memajukan kesejahteraan umum dirasakan masih jauh untuk dikatakan berhasil untuk dicapai. Faktanya kita masih sering melihat bagaimana masyarakat miskin berdesak – desakan mengantri bantuan langsung sementara masyarakat (BLSM) dan sumbangan maupun zakat. Fakta lain dari sisi infrastruktur pendidikan, kita masih melihat adanya bangunan sekolah roboh akibat usia gedung yang sudah tua karena semenjak dibangun belum pernah direnovasi meskipun sekolah tersebut sudah menghasilkan orang – orang yang mungkin telah menjadi pemimpin di Negeri ini, rumah – rumah milik masyarakat miskin yang diputus aliran listriknya karena penghuninya tidak mampu lagi membayar rekening berlangganan listrik.

Jumlah orang miskin menurut data yang dikeluarkan BPS dalam lima tahun kebelakang memang berkurang. Namun kita bisa melihat langsung fakta di lapangan bahwa penduduk miskin di

Indonesia masih sangat banyak. Perbedaan data BPS dengan fakta dilapangan lebih banyak disebabkan oleh asumsi – asumsi yang digunakan dalam mengkategorikan orang miskin di Indonesia. Pada September 2012 jumlah penduduk miskin Indonesia berjumlah 28,59 juta atau 11,66% dari total penduduk Indonesia. Berdasarkan data BPS, angka kemiskinan menunjukkan penurunan yang terus menerus sejak Februari 2004 yang jumlahnya mencapai 36,1 jiwa atau 16,66% dari total penduduk Indonesia. Namun perlu kita cermati lebih jauh bahwa batas garis kemiskinan yang digunakan pada September 2013 bernilai Rp 289.000 per kapita per bulan padahal fakta menunjukkan masyarakat yang berpenghasilan Rp1.100.000 per bulan dengan satu isteri dan dua orang anak masih sangat kurang untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yang primer. Secara lengkap penurunan jumlah penduduk miskin dan batas garis kemiskinan menurut BPS semenjak tahun 1970 sampai dengan September 2013 dapat dilihat dalam grafik 4 sebagai berikut:



Grafik 4 Jumlah Penduduk Miskin dan Batas Garis Kemiskinan

Sumber : BPS (diolah)

Dari grafik diatas terlihat bahwa jumlah orang miskin dari tahun ketahun cenderung terus menurun dimulai tahun 1970 jumlahnya yang mencapai 70 juta orang hingga tahun 2013 yang berkisar pada angka 28 juta orang, selama kurun waktu lebih dari 40 tahun kita hanya dapat menurunkan jumlah orang miskin sebanyak 42 juta orang. Tahun 1996 merupakan titik waktu dengan jumlah orang miskin terendah yang jumlahnya sebanyak 22,5 juta orang. Jumlah orang miskin cenderung meningkat ketika terjadi krisis ekonomi di Indonesia mulai tahun 1997 dan puncaknya terjadi tahun 1998 yang berjumlah 49,5 juta orang dengan batas garis kemiskinan Rp78.720 per kapita per bulan. Seiring dengan membaiknya kondisi ekonomi Indonesia, jumlah orang miskin cenderung menurun. Ketika terjadi krisis kedua mulai 2006 jumlah orang miskin kembali meningkat menjadi 39,3 juta jiwa dengan batas garis kemiskinan Rp130.584 per kapita per bulan. Namun kenaikan orang miskin pada krisis ekonomi kedua tidak setinggi pada krisis ekonomi pertama.

Kemiskinan diyakini oleh kebanyakan negara di dunia sebagai pangkal dari terjadinya kejahatan sosial yang apabila dilakukan secara masif dapat juga mengganggu kestabilan dan kedaulatan suatu bangsa. Sehingga pemerintah sangat peduli dengan tujuan tersebut untuk menekan kemiskinan. Upaya untuk menurunkan tingkat kemiskinan terus dilakukan oleh pemerintah mulai dari membentuk tim khusus berupa Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) ataupun dengan melaksanakan program – program yang tujuannya menekan

jumlah masyarakat miskin. Program – program yang telah dilaksanakan secara lengkap dapat dilihat dalam tabel 1 berikut ini:

Tabel 1 Program – Program Penurunan Tingkat Kemiskinan

Program	Sasaran	Bentuk Bantuan
Raskin, Beras yang diperuntukan bagi rakyat miskin	Rumah tangga miskin	Beras 15 kg per bulan dengan harga Rp 1.600 per kg
Program Keluarga Harapan	Rumah tangga sangat miskin	Uang Rp600.000 sampai Rp2.200.000 per tahun
Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas)	Masyarakat miskin dan tidak mampu	Pelayanan kesehatan rawat inap/jalan tingkat pertama, tingkat lanjutan dan pelayanan gawat darurat
Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	Meringankan beban masyarakat dalam pembiayaan pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> • Rp580.000 per siswa SD per tahun • Rp710.000 per siswa SMP per tahun
Bantuan Siswa Miskin (BSM)	Anak usia sekolah dari rumah tangga/keluarga miskin	<ul style="list-style-type: none"> • SD sebesar Rp225.000 per semester • SMP sebesar Rp375.000 per semester • SMA sebesar Rp500.000 per semester
Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri	Penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat perkotaan dan pedesaan	<ul style="list-style-type: none"> • Dana bantuan langsung masyarakat (BLSM) • Pengembangan kegiatan masyarakat

		<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan kapasitas pemerintahan dan pelaku lokal • Bantuan pengelolaan dan pengembangan program
Kredit Usaha Rakyat (KUR)	Pengembangan sektor riil dan pemberdayaan usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi	<ul style="list-style-type: none"> • KUR Mikro dengan plafon Rp5.000.000 • KUR Ritel dengan plafon Rp5.000.000 sampai dengan Rp500.000.000

Sumber Litbang Kompas (diolah)

Jika kita kembali kepada sejarah, permasalahan kemiskinan juga sudah menjadi fokus untuk diatasi oleh Presiden Pertama RI Soekarno. Secara tegas Bung Karno memberikan pidato pada peringatan Hari Ulang Tahun (HUT) RI kelima tanggal 17 Agustus 1950 yang diantaranya berbunyi:

“Janganlah mengira kita sudah cukup merasa berjasa untuk negeri, dengan turunnya Si Tigawarna (Belanda). Selama masih ada ratap tangis di gubuk – gubuk pelosok negeri, belumlah pekerjaan kita selesai! Berjuanglah terus dengan mengucurkan sebanyak – banyaknya keringat.”

Kemiskinan juga menjadi pusat perhatian pemimpin negara belahan dunia lain di periode waktu yang lebih moderen saat ini. Seperti yang telah disampaikan oleh Presiden Brazil Luis Inazio “Lula” Da Silva pada Konferensi World Social Forum 2003:

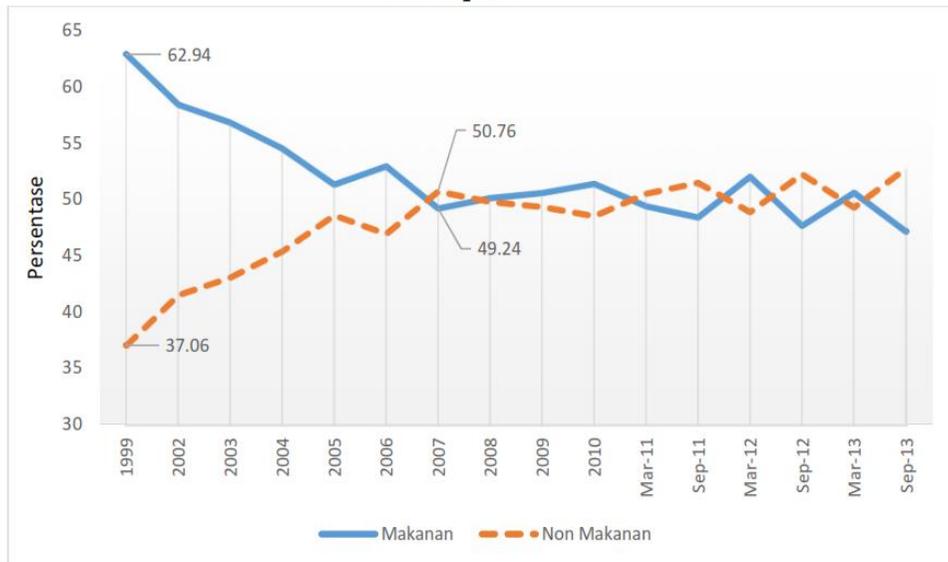
“Saya bermimpi suatu hari nanti semua rakyat di Brazil mempunyai tanah, bahwa tidak ada lagi anak yang bangun pagi dengan ketakutan karena tidak mendapat sarapan pagi, bahwa di Brazil tidak ada lagi anak – anak yang kekurangan gizi, rakyat bisa mendapatkan akses pendidikan dan kesehatan dengan mudah dan murah, dan suatu hari nanti akan terbangun masyarakat yang penuh solidaritas, ketulusan, setara dan adil”.

Dari kedua pernyataan pimpinan dunia tersebut jelas sekali secara eksplisit bahwa dalam upaya untuk mencapai cita – cita Negara diperlukan langkah yang terus menerus dan tidak boleh berhenti. Selain itu secara implisit kedua pemimpin tersebut peduli dengan kesulitan yang dihadapi oleh masyarakat miskin.

Secara konsep dan definisi kemiskinan menurut World Bank (2000) berkenaan dengan ketiadaan tempat tinggal, sakit dan tidak mampu untuk berobat kedokter, tidak mampu untuk sekolah dan tidak tahu baca tulis. Kemiskinan adalah bila tidak memiliki pekerjaan sehingga takut menatap masa depan, tidak memiliki akses akan sumber air bersih. Kemiskinan adalah ketidakberdayaan, kurangnya representasi dan kebebasan. Secara ringkas definisi World Bank atas kemiskinan adalah kekurangan, yang sering diukur dengan tingkat kesejahteraan. Sedangkan Badan Pusat Statitstik (BPS) menggunakan konsep dan pendekatan lain dalam menilai kemiskinan di Indonesia. BPS menilai kemiskinan dari sisi ekonomi berupa ketidakmampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasarnya (*basic needs*) baik makanan maupun non makanan. Pendekatan BPS ini juga digunakan oleh

negara – negara lain seperti Armenia, Nigeria, Senegal, Pakistan, Bangladesh, Vietnam, Sierra Leone dan Gambia. Dari kedua pendekatan untuk menilai kemiskinan diatas, jika kita bandingkan definisi kemiskinan menurut World Bank lebih komprehensif dimana kemiskinan tidak hanya dinilai dari kemampuan ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar namun juga menyangkut aspek sosial.

Untuk memberikan gambaran yang lebih lengkap tentang kemiskinan menurut BPS, dapat dilihat dari proporsi pengeluaran rumah tangga yang dilakukan oleh masyarakat. *Basic need* yang sangat mendasar adalah pangan sehingga kebutuhan pangan ini dapat di-*proxy*-kan sebagai pengeluaran makanan. Data pengeluaran rumah tangga menunjukkan bahwa awal keluarnya Indonesia dari krisis ekonomi tahun 1999 menunjukkan lebih dari 62% pengeluaran rumah tangga digunakan untuk membeli komoditas makanan. Namun seiring dengan meningkatnya ekonomi dan menurunnya tingkat kemiskinan di Indonesia, proporsi pengeluaran rumah tangga untuk makanan dan non makanan sudah berimbang menjadi 50% berbanding 50%. Kondisi ini terjadi mulai tahun 2005 dan 2006. Tahun – tahun selanjutnya terus dengan proporsi yang hampir sama, terkadang pengeluaran makanan lebih tinggi dari non makanan atau sebaliknya. Lebih lengkap perkembangan persentase pengeluaran rata – rata per kapita dari tahun 1999 sampai dengan September 2013 dapat dilihat dalam grafik 5 berikut ini:



Grafik 5 Perkembangan Persentase Pengeluaran Rumah Tangga Rata-Rata
 Sumber : BPS (diolah)

Dari grafik diatas terlihat bahwa tingginya tingkat kemiskinan berkorelasi dengan perilaku pengeluaran rata – rata rumah tangga. Perilaku belanja rumah tangga ini bisa kita jadikan ukuran bahwa yang dibelanjakan oleh orang miskin lebih banyak menyangkut keterjangkauan pangan bukan ketersediaan pangan. Jadi kemiskinan merupakan tantangan dalam mencapai kedaulatan pangan dan kesejahteraan umum.

4. LIBERALISASI EKONOMI

Tullock dalam bukunya *Government Failure* (2012) menyebutkan bahwa kegagalan pemerintah dalam menyelenggarakan negara disebabkan oleh banyak faktor diantaranya adalah membiarkan segala sesuatunya diserahkan kepada mekanisme pasar. Lebih jauh Tullock merinci dengan menyerahkan segala urusan kepada mekanisme pasar maka negara

akan dideterminasi oleh asing mengingat saat ini pasar dikuasai oleh *Multinational Company* (MNC). Jika kondisi ini terjadi maka akan banyak sekali kebijakan – kebijakan pemerintah yang pro kepada asing.

Menurut Giersch (1961) neoliberalisme dibangun oleh tiga prinsip dalam sistem ekonominya, yaitu (1) tujuan utama ekonomi neoliberal adalah pengembangan kebebasan individu untuk bersaing secara bebasempurna di pasar; (2) kepemilikan pribadi terhadap faktor-faktor produksi diakui; dan (3) pembentukan harga pasar bukanlah sesuatu yang alami, melainkan hasil dari penertiban pasar yang dilakukan oleh negara melalui penerbitan undang – undang. Ketiga prinsip ekonomi neoliberalisme tersebut sangat bertentangan dengan UUD 1945 pasal 33 yang mengedepankan pengelolaan oleh negara bukan sektor privat atas faktor – faktor produksi yang penting bagi negara serta menguasai hajat hidup orang banyak. Berdasarkan ketiga prinsip tersebut maka peranan negara dalam neoliberalisme dibatasi hanya sebagai pengatur dan penjaga bekerjanya mekanisme pasar. Dalam perkembangannya, sebagaimana dikemas dalam paket Konsensus Washington, peran negara dalam neoliberalisme ditekankan untuk melakukan empat hal sebagai berikut: (1) pelaksanaan kebijakan anggaran ketat, termasuk penghapusan subsidi; (2) liberalisasi sektor keuangan; (3) liberalisasi perdagangan; dan (4) pelaksanaan privatisasi BUMN (Stiglitz, 2002).

Perdebatan yang berhubungan dengan campur tangan pemerintah terhadap ekonomi pada dasarnya sudah terjadi sejak lama. Untuk lebih memahami kontroversi tersebut, ada baiknya kita

kembali kebelakang untuk mengetahui apa yang terjadi pada abad delapan belas dan Sembilan belas yang juga mendasari perkembangan ekonomi di abad dua puluh ini. Satu pandangan yang mendominasi pada abad delapan belas di Perancis adalah adanya aliran merkantilisme yang menginginkan campur tangan pemerintah lebih aktif dalam perdagangan dan industri. Aliran merkantilisme ini timbul sebagai respon dari pemikiran Adam Smith yang merupakan salah satu tokoh yang menentang campur tangan pemerintah dalam sistem ekonomi. Smith mencoba untuk menunjukkan bagaimana motif profit bisa dilakukan oleh individu yang bersaing dengan individu lainnya. Hanya perusahaan yang dapat memproduksi dengan efisien sehingga dapat memberikan harga semurah mungkin kepada masyarakat dan dapat memenuhi apa yang diinginkan oleh masyarakat yang dapat bertahan dalam persaingan ekonomi atau kondisi ini sering disebut dengan *invisible hand*. Pendapat Smith ini sangat populer dan mempengaruhi praktek ekonomi pada masa tersebut. Selain itu pendapat ini juga diikuti dengan masif oleh para ekonom di abad sembilan belas lainnya. Ekonom yang mengikuti pandangan Smith ini adalah John Stuart Mill dan Nassau Senior. Dalam pandangan mereka pemerintah harus meninggalkan sektor swasta termasuk didalamnya dalam menerbitkan regulasi ataupun mengendalikan perusahaan swasta, doktrin ini sering disebut dengan *laissez faire*.

Namun tidak semua menerima pemikiran Adam Smith, pihak yang paling keras menentang pikiran Smith kebanyakan berasal dari para pemikir sosial seperti Karl Marx, Sismondi dan Robert Owen. Para penentang ini mengembangkan suatu pemikiran yang

mengharuskan pemerintah memainkan peranan yang lebih besar dalam mengendalikan produksi. Pandangan mereka sangat dipengaruhi oleh apa yang mereka lihat disekelilingnya. Ketidaksetaraan pendapatan yang terjadi menyebabkan makin lebarnya *social gap* diantara individu yang mempunyai modal dengan para pekerjanya.

Peran dan campur tangan pemerintah sangat diperlukan dalam masa resesi ekonomi, sebagai contoh, dalam masa *the great depression* setelah berakhirnya perang dunia kedua. Di Amerika Serikat telah terjadi kegagalan pasar yang sangat signifikan dalam ekonomi Amerika Serikat. Pengangguran telah mencapai 25%, selain itu tingkat pertumbuhan ekonomi telah turun sepertiganya dari tingkat pertumbuhan ekonomi tertinggi pada tahun 1929. Ekonom John Maynard Keynes merupakan orang yang mendorong dan meminta pemerintah AS untuk ikut campur dalam ekonomi guna menstabilkan tingkat aktivitas ekonomi dan produksi serta pengendalian pengangguran sehingga dikeluarkanlah legislasi Full Employment Act 1946.

Upaya untuk bangkit bagi Negara – Negara yang terlibat dalam perang dunia kedua terus dilakukan dengan melakukan pembenahan – pembenahan baik di bidang ekonomi maupun faktor – faktor sosial lain yang diperkirakan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Presiden Lyndon B. Johnson pada era tahun enam puluhan juga mengeluarkan paket kebijakan yang berjudul *war on poverty*. Paket kebijakan ini ditujukan untuk mempersempit kesenjangan sosial antara warga AS yang kaya dengan yang miskin melalui

pemberian pengobatan, pendidikan dan pangan. Kebijakan ini juga termasuk campur tangan pemerintah terhadap ekonomi.

Setelah ekonominya bangkit, AS kembali ke pola dasar ekonominya yang melarang sama sekali campur tangan pemerintah dalam ekonomi. Puncak dari kebijaksanaan tersebut adalah terjadi pada masa pemerintahan Bill Clinton yang kabinetnya dipenuhi oleh orang – orang yang sangat pro liberalisme ekonomi. Robert Rubin adalah Menteri Keuangan pada masa Bill Clinton yang merupakan mantan *co-chairman* di perusahaan *investment banking* Goldman Sachs. Pada masa Rubin ini dilakukan penghapusan Undang-Undang Glass-Steagall Act (GSA) pada 1999. Padahal, UU tersebut telah ada sejak 1933 dan dibuat untuk memisahkan aktivitas perbankan komersial dan bank investasi. GSA dibeentuk awalnya bertujuan untuk menanggulangi krisis ekonomi 1929 yang merupakan krisis terparah sepanjang sejarah AS. Pembatalan GSA mengakibatkan diizinkan bank campuran antara bank komersial dan bank investasi dan dianggap sebagai super liberalisasi pasar keuangan di AS. Dampak dari pembatalan GSA ini adalah meningkatnya secara masif pertumbuhan bisnis sektor keuangan namun juga diikuti dengan resiko secara eksponensial.

Contoh lain yang lebih kini dan terjadi di abad ke dua puluh satu adalah AS menggunakan campur tangan pemerintah ketika menghadapi krisis di tahun 2008. Hal ini juga sudah diakui oleh Alan Greenspan mantan Gubernur Bank Sentral Amerika Serikat yang merupakan salah satu tokoh yang sangat mempunyai ideologi kuat untuk melarang campur tangan pemerintah dalam sistem ekonomi. Ideologinya tersebut terbantahkan ketika tahun 2008 AS mengalami

krisis ekonomi yang dimulai dari keruntuhan pasar keuangan terutama keruntuhan Lehman Brother yang mengalami *default outstanding debt* sebesar 8 miliar USD. Campur tangan pemerintah dalam upaya untuk memperbaiki kondisi ekonomi yang awalnya ditentang diberikan dalam bentuk paket bailout sebesar 700 miliar USD yang pada akhirnya disetujui oleh kongres.

Dari peristiwa dan kejadian diatas dapat dilihat bahwa di AS yang kita sering sebut dengan negara yang mempunyai sistem ekonomi paling liberal saja dalam sejarahnya telah banyak melibatkan pemerintah dalam kebijakan ekonominya agar terjaga kestabilannya, lalu bagaimana dengan Indonesia. Amanah UUD RI tahun 1945 pasal 33 berbunyi "*faktor – faktor produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*" dan "*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar – besarnya untuk kemakmuran rakyat*". Makna negara dalam kedua kalimat tersebut tidak lain adalah pemerintah. Jadi sudah seharusnya pemerintah campur tangan dalam ekonomi terutama ketika ekonomi tersebut mengeksplorasi cabang – cabang produksi yang penting bagi negara.

Peran pemerintah dalam ekonomi dapat ditinjau dari sisi alokasi, distribusi dan stabilisasi. Fungsi alokasi didasari adanya keterbatasan sumber daya yang dimiliki suatu negara. Pemerintah harus menentukan seberapa besar dari sumber daya yang dimiliki akan dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan warganya akan barang – barang publik, dan seberapa besar akan digunakan untuk memproduksi barang – barang swasta. Fungsi distribusi

mengharuskan pemerintah membuat kebijakan – kebijakan agar alokasi sumber daya ekonomi dilaksanakan secara efisien. Pemerintah juga harus membuat kebijakan-kebijakan agar kekayaan terdistribusi secara baik dalam masyarakat, misalnya melalui kebijakan perpajakan, subsidi, pengentasan kemiskinan, transfer penghasilan dari daerah kaya ke daerah miskin, bantuan pendidikan, bantuan kesehatan, bantuan teknis bagi UMKM dan kegiatan lainnya yang dapat lebih memberdayakan masyarakat berpenghasilan rendah. Fungsi stabilisasi lebih kepada menjaga agar indikator – indikator ekonomi makro dapat dikendalikan, misalnya inflasi, suku bunga, uang beredar. Selain itu fungsistabilisasi juga menyangkut pengendalian kondisi politik dan keamanan agar kondusif sehingga pelaku usaha dapat melaksanakan aktivitas usahanya dengan baik.

Untuk mengetahui seberapa besarkah seharusnya peran pemerintah dalam ekonomi maka menarik untuk disimak apa yang disampaikan oleh M. Subhan dan Bung Hatta tentang keterlibatan negara atau pemerintah dalam ekonomi pada era ekonomi terpimpin (ET), meskipun keduanya ditentang keras oleh PKI. M. Subhan dalam seminar nasional KENSI di Surabaya tahun 1960, menyatakan:

“Bahwa ekonomi terpimpin tidak selalu harus diartikan penerdjunan Pemerintah, langsung atau tidak langsung, di dalam perniagaan dan perusahaan umum, tetapi pengusaha langsung pada policy ekonomi, moneter, dan pembangunan, serta mengatur dan membimbing dan melaksanakan pengawasan jang keras, agar policy jang

ditentukan Pemerintah itu ditaati oleh masyarakat, lembaga – lembaga negara dan pengusaha – pengusaha nasional swasta”.

Sedangkan Hatta memberikan pendapat tentang campur tangan pemerintah dalam sistem ekonomi pada Munap tahun 1957, sebagai berikut:

“Dikuasai oleh negara, tidak berarti bahwa pemerintah sendiri mendjadi pengusaha dengan segala birokrasi jang ada padanja. Pekerdjaan dapat diserahkan kepada badan – badan pelaksana jang bertanggung djawab kepada pemerintah, jang kerdjanja dikontrol oleh pemerintah. Dalam masa peralihan badan – badan itu boleh djadi perusahaan – perusahaan negara jang berbentuk badan hukum atau perusahaan – perusahaan partikulir jang berbentuk perseroan terbatas”.

Jadi bagaimana dengan komoditas pangan? Apakah harus diberikan sepenuhnya kepada atau mekanisme pasar? Jika kita setuju dan yakin bahwa masalah pangan adalah menyangkut kedaulatan bangsa, maka pangan harus diatur secara serius oleh pemerintah sehingga pangan dapat terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Memenuhi kebutuhan pangan melalui liberalisasi perdagangan pangan adalah tidak tepat karena pangan adalah kebutuhan masyarakat yang paling fundamental yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti diamanatkan oleh pasal 33 UUD 1945. Hal ini sejalan dengan pemikiran yang dilontarkan oleh Bung Hatta maupun Subhan, dimana perlu campur tangan pemerintah

baik langsung maupun melalui perusahaan negara terhadap *public utilities* termasuk didalamnya komoditas pangan. Campur tangan pemerintah dalam pangan lebih tepat berada pada pangan primer sedangkan untuk swasta diberikan peluang untuk bisnis pangan olahan namun pemerintah tetap mengawasi distribusi bahan bakunya agar tidak mengganggu ketersediaan pangan bagi masyarakat.

5. GLOBALISASI DAN REGIONALISASI

Tantangan kedua yang berasal dari faktor eksternal adalah globalisasi dan regionalisasi. *Merriam Webster Dictionary* mendefinisikan globalisasi sebagai perkembangan ekonomi global yang semakin terintegrasi ditandai terutama oleh perdagangan bebas, arus modal yang bebas, dan menekan lebih murah pasar tenaga kerja asing. Isu globalisasi sudah menjadi isu yang sangat populer setelah berakhirnya era perang dingin. Dengan globalisasi sangat dirasakan tidak adanya batas diantara negara – negara di dunia ini atau sering kita sebut dengan *borderless*. Arus informasi dapat dengan mudah masuk dan keluar dari suatu negara ke negara lainnya. Beberapa ahli mendefinisikan globalisasi dari berbagai perspektif, diantara para ahli tersebut adalah:

1. *Thomas L. Friedman*, menyatakan bahwa globalisasi memiliki dimensi ideologi dan teknologi. Dimensi teknologi diartikan sebagai bagian dari kapitalisme dan pasar bebas, sedangkan dimensi teknologi adalah teknologi informasi yang telah menyatukan dunia.
2. *Dr. Nayef R.F. Al-Rodhan*, mendefinisikan globalisasi adalah proses yang meliputi penyebab, kasus, dan konsekuensi

dari integrasi trans-nasional dan trans-kultural kegiatan manusia dan non-manusia.

3. *Malcom Waters*, globalisasi adalah sebuah proses sosial yang berakibat bahwa pembatasan geografis pada keadaan sosial budaya menjadi kurang penting, yang terjelma didalam kesadaran orang.
4. *Anthony Giddens*, globalisasi sebagai 'intensifikasi hubungan sosial seluruh dunia yang menghubungkan daerah yang jauh dalam sedemikian rupa sehingga kejadian lokal dibentuk oleh peristiwa yang terjadi bermil-mil jauhnya dan sebaliknya'.
5. *Princeton N. Lyman*, globalisasi adalah pertumbuhan yang sangat cepat atas saling ketergantungan dan hubungan antara negara – negara didunia dalam hal perdagangan dan keuangan.
6. *Joseph Stiglitz*, globalisasi adalah integrasi lebih dekat dari negara dan penduduk dunia yang dibawa oleh pengurangan besar biaya transportasi dan komunikasi, dan dipatahkannya rintangan buatan untuk arus barang, jasa, modal, pengetahuan, dan orang di seluruh perbatasan.

Dari definisi – definisi diatas sangatlah jelas bahwa globalisasi berada dalam banyak persepektif baik itu sosial, budaya, politik dan ekonomi. Salah satu globalisasi dalam bidang ekonomi yang sangat populer adalah dibentuknya organisasi perdagangan dunia (*World Trade Organization/WTO*) pada tanggal 1 Januari 1995. WTO adalah organisasi perdagangan yang banyak mengawasi aturan atau perjanjian perdagangan diantara

anggotanya dan untuk meniadakan hambatan perdagangan. Bila kita amati lebih jauh WTO layaknya kendaraan bagi negara – negara produsen untuk dapat memasarkan komoditasnya kepada negara – negara konsumen dan saat ini WTO dikuasai oleh empat kubu besar yang terdiri dari AS, Kanada, Jepang dan Uni Eropa.

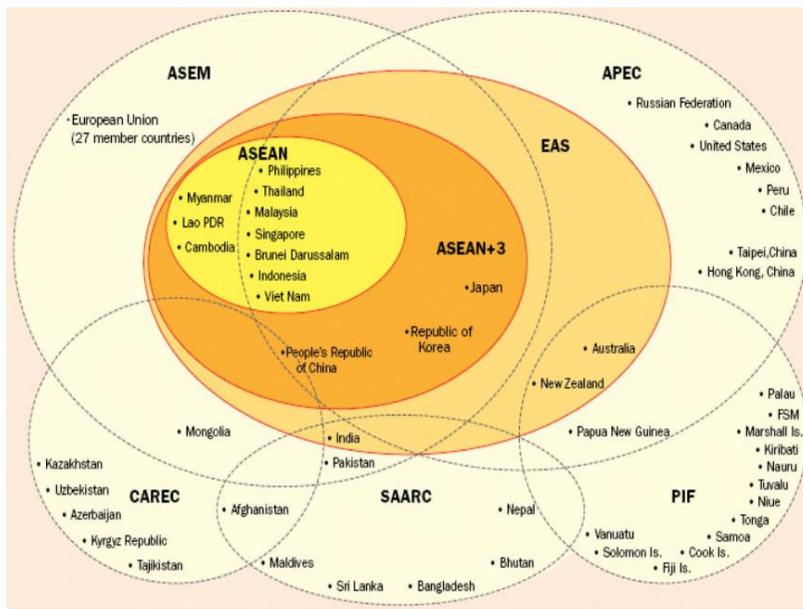
Upaya Indonesia untuk memproteksi petani dan komoditas pertanian dalam negeri sering mendapat tantangan keras dari negara – negara lain yang ingin memasarkan produk pertaniannya ke Indonesia. Sebagai contoh Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 60 Tahun 2012 tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 60 Tahun 2012 tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura untuk melindungi Indonesia dari serangan produk – produk hortikultura dari Amerika, Australia, Kanada, serta China agar produk hortikultura yang dihasilkan oleh petani – petani Indonesia dapat dipasarkan di dalam negeri. Kedua ketentuan tersebut dianggap terlalu protektif sehingga Amerika melakukan Mekanisme Penyelesaian Sengketa (*Dispute Settlement Mechanism*) WTO. Atas gugatan tersebut ternyata direspon negatif untuk petani Indonesia karena pemerintah melalui Kementerian Perdagangan langsung merevisi Permendag 60/2012 dengan mengeluarkan Permendag No. 16 tahun 2013 tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura dengan memberlakukan pengaturan perijinan impor satu pintu guna memudahkan aliran impor barang masuk, mengurangi komoditas, pos tariff dan kuota, yang menyebabkan Indonesia kebanjiran kembali dengan produk hortikultura impor.

Dalam perkembangannya globalisasi dalam perspektif ekonomi ternyata mempunyai lingkup yang lebih sempit mengingat telah banyak terbentuknya asosiasi – asosiasi ekonomi ditingkat regional. Bentuk – bentuk kerjasama ekonomi regional tersebut ditujukan untuk memperkuat persaingan ekonomi didalam kawasan regional diantara perdagangan global. Pembentukan kerjasama ekonomi regional juga diupayakan untuk bisa memproteksi produk – produk lokal di antara anggota kerjasama ekonomi regional tersebut. Namun untuk Indonesia ini juga sebagai ancaman bagi produk – produk pertanian lokal.

Secara geografis dan politik perdagangan internasional, Indonesia dan ASEAN berada pada pusat pusaran kerjasama – kerjasama ekonomi regional tersebut. Indonesia dan ASEAN seperti ditarik dan diperebutkan oleh dua kekuatan kerjasama besar di dunia, yaitu *Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)* dan *ASEM Asia Europe Meeting (ASEM)*. Negara ASEAN kecuali Laos, Kamboja dan Myanmar masuk dalam APEC sehingga secara lengkap anggota APEC terdiri dari Indonesia, Malaysia, Thailand, Filipina, Brunei Darussalam, Singapura, Vietnam, Hongkong, Taiwan, Korea Selatan, Jepang, Tiongkok, Australia, Selandia Baru, Rusia, Kanada, Amerika Serikat, Meksiko, Peru, Cili, dan Papua Nugini. Dalam lingkup yang lebih kecil kesepuluh Negara ASEAN bergabung bersama Korea Selatan, Jepang dan Tiongkok dalam kerjasama ASEAN+3.

Secara lingkup yang lebih besar ASEAN+3 jika ditambahkan dengan India, Australia dan Selandia Baru telah membentuk kerjasama *East Asia Society (EAS)*. Demikian juga ASEAN+3 bersama dengan India, Pakistan, Mongolia dan 27 Negara anggota

Uni Eropa membentuk forum ASEM. Kerjasama ekonomi regional lain yang juga telah berdiri diantaranya *Central Asia Regional Economic Cooperation (CAREC)* yang beranggotakan India, Pakistan, Afganistan, Mogolia, Kirgistan, Kazakhtan, Uzbekistan, Azerbaijan, dan Tajikistan. *South Asia Association Regional Cooperation (SAARC)* yang beranggotakan India, Pakistan, Afganistan, Maladewa, Srilangka, Bangladesh, Butan dan Nepal. *Pacific Island Forum (PIF)* yang beranggotakan Australia, Selandia Baru, Papua Nugini, Vanuatu, Kep. Solomon, Fiji, Kep. Cook, Samoa, Tonga, Niue, Tualu, Nauru, Karibati dan Kep. Marshall. Secara lengkap peta kerjasama ekonomi regional dapat dilihat dalam gambar 1 berikut ini.



Gambar 1 Peta Kerjasama Ekonomi Regional

Dari gambar peta kerjasama ekonomi regional diatas jelas sekali bahwa Indonesia dan ASEAN menjadi sasaran utama negara – negara di dunia ini. Dengan jumlah penduduk di ASEAN sebanyak

lima ratusan juta jiwa yang lebih 40 %-nya berada di Indonesia, maka ASEAN merupakan pasar potensial bagi produk – produk yang dihasilkan oleh negara industri sehingga ASEAN terutama Indonesia menjadi pasar output yang sangat diminati oleh produsen. Di sisi lain kekayaan alam ASEAN terutama Indonesia sangat beragam dan melimpah, hal ini menjadi daya tarik tersendiri bagi produsen yang membutuhkan bahan baku untuk proses produksinya. Selain menarik dari sisi output, Indonesia dan ASEAN juga menjadi primadona dari negara industri guna menjaga ketersediaan bahan baku agar proses produksinya tidak terhambat.

Khusus Indonesia yang pada tahun 2015 menghadapi pasar bebas ASEAN dalam Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) perlu mempersiapkan diri sebaik – baiknya agar Indonesia bukan hanya menjadi sasaran bagi pemasaran produk – produk negara ASEAN lainnya. Dengan jumlah penduduk mencapai lebih dari 237 juta, Indonesia merupakan pasar potensial bagi negara lain di ASEAN termasuk diantaranya komoditas pangan.

Meskipun luas areal tanam Indonesia termasuk yang terbesar diantara Negara ASEAN, namun panen komoditas pangan yang dihasilkan dirasakan masih belum mencukupi untuk memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri. Sebaliknya negara – negara lain mengalami surplus komoditas pangan karena kebutuhan pangan dalam negerinya yang jauh lebih sedikit disebabkan oleh jumlah penduduknya yang jauh lebih sedikit dibandingkan penduduk Indonesia. Saat ini sedikitnya ada 29 komoditas pangan yang masih di impor dari negara – negara yang surplus pangan, misalnya beras selama tahun 2013 (sampai dengan November) Indonesia telah

mengimpor beras dari Vietnam, Thailand, India, Pakistan dan Myanmar senilai US\$ 226,4 juta dengan volume impor sebanyak 432,8 juta kilogram. Komoditas pangan lain yang diimpor oleh Indonesia diantaranya jagung, kedelai, biji gandum, tepung terigu, gula pasir, daging sapi, daging ayam dan komoditas pangan lainnya.

Dengan jumlah penduduk mencapai lebih dari 237 juta jiwa, Indonesia menghadapi tantangan yang cukup berat untuk memenuhi kebutuhan dalam jumlah besar sekali untuk komoditas pangan. Khusus untuk beras, masyarakat Indonesia tercatat sebagai pengkonsumsi beras tertinggi di dunia yang mencapai rata – rata 130 kg per kapita per tahun atau dua kali rata – rata konsumsi beras dunia yang hanya mencapai 60 kg per kapita per tahun. Jadi tidak disangsikan lagi Indonesia adalah target pemasaran yang paling potensial bagi negara – negara lain termasuk ASEAN yang mempunyai surplus komoditas pangan terutama beras. Namun berdasarkan hasil Survey Sosial Ekonomi Nasional tahun 2013, pada periode waktu 2009 – 2013 rata – rata konsumsi beras per kapita masyarakat Indonesia cenderung menurun dengan laju pertumbuhan – 1,62. Komoditas pangan yang meningkat dikonsumsi dalam kurun waktu yang sama adalah tepung terigu dengan laju pertumbuhan 0,66, jagung basah (2,08), ubi jalar (2,29), gapek (12,05), daging ayam ras (4,6) dan beberapa komoditas pangan lainnya.

Khusus untuk laju pertumbuhan konsumsi tepung terigu nampaknya akan terus positif. Hal ini dapat dilihat dari perubahan pola/ perilaku konsumsi pangan masyarakat dimana mie instan untuk

beberapa orang bisa dianggap sebagai pengganti beras/nasi. Masyarakat kita terkadang sudah merasa cukup setelah mengkonsumsi mie instan. Pada dasarnya ini cukup baik untuk tujuan diversifikasi pangan sehingga bisa mengurangi ketergantungan terhadap beras, namun harus kita akui bahwa tepung terigu sebagai bahan pembuat mie instan tidak bisa secara massal diproduksi di Indonesia karena menyangkut bahan baku sehingga impor merupakan jalan keluarnya. *World Instant Noodles Association* (WINA) mencatat bahwa pada tahun 2012 masyarakat Indonesia mengkonsumsi 14,1 miliar bungkus mie instan (jika dirata – ratakan setiap menit 26.826 bungkus mie instan dikonsumsi). Indonesia menjadi negara dengan konsumsi mie instan terbesar kedua setelah Cina yang mencapai 44,03 miliar bungkus. Lima negara konsumsi mie instan terbesar adalah China (44,030 miliar bungkus), Indonesia 14,100, Jepang (5,410), Vietnam (5,060) dan India (4,360).

Untuk melakukan proteksi terhadap produk pertanian terutama pangan di dalam negeri beberapa negara diantaranya melaksanakan kebijakan restriksi perdagangan, liberalisasi perdagangan, subsidi konsumen, perlindungan sosial dan kebijakan peningkatan produksi atau penawaran. Beberapa negara yang telah menerapkan dapat dilihat dalam tabel 2 berikut ini.

Tabel 2 Kebijakan Perlindungan Pangan yang Ditempuh Beberapa Negara

Region	Trade Restriction	Trade Liberaliz	Consumer Subsidy	Social Protection	Increase Supply
Asia					
Bangladesh	X		X	X	X
China	X	X	X		X
India	X	X	X	X	X
Indonesia	X	X	X	X	
Malaysia	X		X		X
Thailand	X		X		X
Latin America					
Argentina	X	X	X		X
Brazil	X	X			X
Mexico		X	X		X
Peru		X	X	X	
Venezuela		X	X	X	X
Africa					
Egypt	X		X	X	X
Ethiopia	X		X	X	X
Ghana		X			X
Kenya					X
Nigeria		X	X		X
Tanzania	X	X	X		

Sumber: IMF, FAO, and news reports, 2007-08.

Kebijakan subsidi konsumen dan peningkatan produksi banyak sekali dipilih oleh beberapa negara dalam tabel diatas. Tampaknya kedua kebijakan ini memberikan keuntungan kepada pihak produsen maupun konsumen. Dari pihak produsen dengan menaikkan harga pangan maka akan membuat petani mempunyai semangat yang tinggi untuk terus memproduksi hasil pertanian terutama pangan. Sedangkan untuk mengurangi beban konsumen maka diberikan subsidi oleh pemerintah agar harga pangan yang tinggi tetap bisa dijangkau oleh masyarakat. Untuk kebijakan liberalisasi perdagangan biasanya diambil oleh negara – negara yang sudah efisien dalam melaksanakan proses produksi komoditas pertanian pangan lebih memilih mengambil kebijakan liberalisasi karena bisa bersaing dengan harga komoditas dari negara lain.

6. DESENTRALISASI DAN DEMOKRATISASI

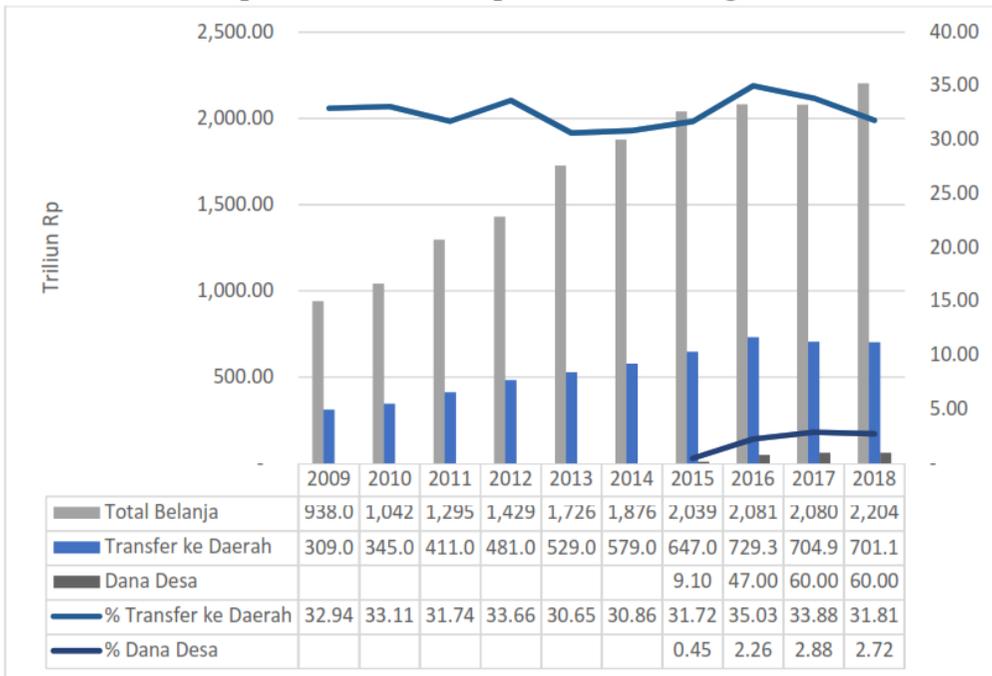
Bank Dunia menyebutnya sebagai “*big bang*” dalam pelaksanaan desentralisasi dan demokratisasi di Indonesia saat ini. Konsep desentralisasi di Indonesia secara eksplisit merupakan otonomi (*zelfstandingheid*) bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebijakan desentralisasi yang dijalankan telah menghasilkan banyak sekali daerah – daerah otonom baru hasil pemekaran. Sebagai negara yang menganut faham *unitary* (Negara Kesatuan), pemerintah daerah otonom atau sering disebut dengan pemerintah daerah (Pemda) merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat atau teori ini sering disebut dengan *bestuurdiensts* (Bahasa Belanda). Selanjutnya *dienst* dinaturalisasi menjadi Bahasa Indonesia menjadi Dinas. Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan dasar hukum bagi penyelenggaraan otonomi daerah. UU Nomor 32/2004 merupakan penyempurnaan UU Nomor 22/1999 dan UU Nomor 5/1974. Perkembangan pembentukan daerah otonom baru selama kurun waktu 1950 sampai dengan Mei 2013 dapat dilihat dalam tabel 3 berikut ini.

Tabel 3 Perkembangan Pembentukan Daerah Otonom Baru

Periode	Propinsi	Kabupaten/ Kota
1950 – 1955	6	99
1956 – 1960	16	146
1961 – 1965	3	16
1966 – 1970	1	11
1971 – 1998	1	33
1999 – 2007	7	141
2008 – Mei 2013	1	52
Jumlah	34	508

Sumber: Badan Litbang Depdagri dan KPPOD (diolah)

Pembentukan daerah otonom baru ternyata juga diikuti dengan keinginan daerah untuk mengatur dan mengelola keuangannya sendiri sehingga dorongan dilakukannya desentralisasi fiskal juga semakin kuat. Hal ini dilihat dari fakta dan data bahwa desentralisasi fiskal yang dilakukan telah menyebabkan terjadinya lompatan transfer dari pusat ke daerah. Pada masa orde baru anggaran yang ditransfer dari pusat ke daerah proporsinya hanya sekitar 17% sedangkan masa desentralisasi seperti sekarang ini proporsinya telah mencapai lebih dari 40%. Pada dasarnya hal ini sudah hampir sejalan dengan teori *money follow function*, karena memang kegiatan pembangunan di daerah sebagian telah didelegasikan kepada pemerintah daerah (Pemda) masing – masing. Data menunjukkan bahwa penambahan transfer dari pusat ke daerah dari tahun 2008 sampai tahun 2012 rata – rata telah mencapai Rp48,53 triliun per tahun. Secara lengkap data transfer dari pusat ke daerah dapat dilihat dalam grafik berikut ini.



Grafik 6 Pertumbuhan Transfer dari Pusat ke Daerah

Selain desentralisasi yang menjadi “big bang”, Indonesia juga menghadapi euforia demokratisasi dengan diselenggarakannya pemilihan umum secara langsung baik legislatif, presiden, gubernur, walikota dan bupati. Dengan jumlah kabupaten/kota sebanyak 508, propinsi sebanyak 34, dengan ditambah pemilihan presiden dan legislatif maka Indonesia paling tidak Indonesia melaksanakan pemilihan umum sebanyak 544 kali dalam kurun waktu lima tahun atau rata – rata melaksanakan 108 kali dalam setahun atau bisa kita katakan bahwa Indonesia melaksanakan pemilihan umum setiap tiga hari sekali. Sungguh suatu “pesta demokrasi” yang sangat melelahkan yang dilaksanakan di sela – sela pembangunan yang sedang dilaksanakan, belum lagi jika terjadi konflik sehingga harus dilaksanakannya pemilihan umum ulang. Keduanya desentralisasi

dan demokratisasi tersebut perlu disikapi secara hati – hati agar bisa menjadi kesempatan yang besar sebagai faktor pendorong pertumbuhan pembangunan di Indonesia. Untuk itu diperlukan sumber daya manusia (SDM) yang dapat berfikir strategis guna mengubah kedua tantangan internal tersebut agar menjadi kesempatan.

Dengan adanya desentralisasi, daerah dapat lebih leluasa dalam mewujudkan dan mencapai tujuan bernegara. Demikian pula dengan demokratisasi, terpilihnya pemimpin daerah yang diperoleh dari proses yang demokratis merupakan modal dasar yang kuat bagi efektifnya pemerintahan mengingat kepala daerah tersebut dilegitimasi oleh masyarakat luas. Dengan adanya keleluasaan fiskal dan efektifitas pemerintahan maka pemda dapat menjalankan dan membantu program – program pusat dalam rangka tercapainya keterjangkauan pangan oleh masyarakat.

Namun terkadang banyak Pemda atau Daerah Otonom yang hanya berfikir sektoral dan regional kedaerahan. Mengingat sifatnya yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat luas maka masalah pangan seharusnya tidak diselesaikan secara regional atau kedaerahan. Masalah pangan adalah masalah nasional sehingga peran Pemerintah Pusat sangat dibutuhkan dalam menangani permasalahan ini. Selain itu yang juga tidak kalah penting adalah daerah otonom harus mempunyai kepedulian yang sangat besar terhadap masalah keterjangkauan pangan di daerahnya, bahkan kepedulian akan keterjangkauan pangan ini seharusnya lebih luas melebihi daerah administratif dan teritorialnya. Maksud dari melebihi, dalam kalimat diatas adalah suatu daerah otonom

sebaiknya tidak berpikir bahwa ketika masalah keterjangkauan pangan di daerahnya berhasil diatasi maka masalah pangan telah selesai namun harus juga peduli terhadap masalah pangan di daerah lain terutama daerah – daerah yang langsung berbatasan.

Selain itu daerah otonom juga bisa membantu proses distribusi kedaerah otonom lain agar pangan dapat terdistribusi secara baik dan tepat waktu. Pemda juga diharapkan dapat menjadi garda terdepan dalam rangka melestarikan konsumsi pangan lokal sehingga tingkat ketergantungan terhadap beras dapat dikurangi. Sebelumnya orang Madura mempunyai makanan pokok jagung, orang Maluku makan sagu, orang Papua makan ubi, beras singkong dimakan oleh orang Cimahi, namun sekarang hal tersebut tampaknya sudah mulai ditinggalkan dan beralih kepada mengkonsumsi beras/nasi.

Untuk menjawab tantangan dalam pembangunan, penyunting mencoba merangkum beberapa artikel yang dapat memberikan gambaran mengenai kebijakan publik dan pemeriksaan kinerja sehingga terbitlah bunga rampai: kebijakan publik dan pemeriksaan kinerja. Dalam penulisan bunga rampai: kebijakan publik dan pemeriksaan kinerja, struktur buku ini dibagi menjadi dua bagian yaitu kebijakan publik dan pemeriksaan kinerja pada program pemerintah. Setiap bagian buku terdiri dari lima jurnal yang dipilih khusus oleh penyunting. Sumber jurnal adalah J-TAKEN (Jurnal Tata Kelola Sektor dan Akuntabilitas Keuangan Negara).

BAGIAN PERTAMA KEBIJAKAN PUBLIK

Bagian pertama buku ini membahas kebijakan publik baik ditinjau dari tataran teoritis maupun praktis. Dalam tataran teoritis, buku ini berisi penelitian – penelitian pada proses penentuan kebijakan publik yang dinilai dengan pemeriksaan kinerja *ex-ante* dan *ex-post*. Selain itu penelitian juga menyentuh penilaian indeks akuntabilitas pemerintah dan penggunaan metode pemeriksaan kinerja pada berbagai sektor urusan pemerintahan dalam pengelolaan keuangan negara dan penilaian kinerja. Fungsi pengelolaan keuangan negara terdiri dari fungsi fiskal, moneter dan kekayaan negara yang dipisahkan. Ketiga fungsi keuangan negara tersebut dikelola secara *governance*.

Studi tentang *governance* dalam kebijakan publik menjadi bingkai besar untuk menciptakan akuntabilitas publik. Akuntabilitas merupakan salah satu pilar dalam *International of Supreme Audit Institution (INTOSAI)*, dimana INTOSAI mengeluarkan model kedewasaan akuntabilitas/*accountability maturity model*. *Maturity model* digunakan oleh lembaga pemeriksa yang terdiri dari enam layer yang terdiri dari; (1) mendorong upaya pemberantasan korupsi; (2) meningkatkan transparansi; (3) menjamin terlaksananya akuntabilitas; (4) meningkatkan 3E; (5) increasing insight dan (6) facilitating foresight.

BPK merupakan Lembaga pemeriksa keuangan negara di Indonesia, sebagai unsur penegak akuntabilitas dan transparansi di Indonesia, BPK berusaha untuk mencapai seluruh *layer* dalam *accountability maturity model*. Dengan pencapaian seluruh *layer* tersebut diharapkan BPK menjadi bagian dari terlaksananya *New*

Public Governance. BPK melaksanakan upaya tersebut dengan mengintegrasikan nilai dasar BPK yang terdiri dari independen, integritas dan profesionalisme sebagai faktor individual insan BPK dan faktor organisasi BPK yang terdiri dari enam layer; (1) organisasi; (2) administrasi; (3) manajemen; (4) kepemimpinan; (5) komunikasi dan (6) kepercayaan.

Dalam tataran praktis pemeriksaan kinerja dilakukan untuk mengukur keberhasilan program – program pemerintah dan belanja pemerintah dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan mengintegrasikan pemeriksaan keuangan dengan pemeriksaan kinerja. Perhatian para pemangku kepentingan terhadap kinerja pemerintah semakin meningkat, terutama dalam menjalankan akuntabilitas pelaksanaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Oleh karena itu, keberadaan suatu sistem yang dapat menilai tingkat akuntabilitas suatu pemerintah sangat diperlukan. Sistem tersebut antara lain berupa indeks yang dapat dipergunakan untuk mengukur tingkat kemampuan pemerintah dalam mencapai kinerjanya bagi kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian gambaran akuntabilitas dari kinerja pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dapat terlihat dari hasil penelitian yang mengusung tema-tema mengenai kajian dari kebijakan publik sebagai berikut:

- I. Pengelolaan Sektor Minyak Bumi di Indonesia Pasca Reformasi: Analisis Konsep Negara Kesejahteraan. Artikel ini adalah karya dari Roziqin pada tahun 2015 yang dimuat di jurnal *Jtaken* volume 1 no. 2, Desember 2015.

Indonesia mengalami masalah ketahanan energi dan tata kelola minyak bumi, hal ini karena laju produksi minyak bumi terus menurun sementara laju konsumsi terus naik sehingga menyebabkan kesenjangan antara produksi dan konsumsi minyak bumi terus membesar. Tata kelola minyak bumi yang belum baik, menambah masalah kesenjangan tersebut. Selain itu, melalui penelitian ini diketahui bahwa kebijakan sektor minyak bumi pasca reformasi banyak diwarnai liberalisasi karena adanya tekanan dari pihak asing, dan kebijakan energi nasional tidak dilaksanakan dengan konsisten.

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

- II. Kajian Permasalahan Kebijakan Penetapan Status Bencana, Kelembagaan BPPD, dan Pengelolaan Bantuan Pasca Terbitnya UU Nomor 24 Tahun 2007. Artikel ini adalah karya dari Chandra Puspita Kurniawati pada tahun 2015 yang dimuat di jurnal *Jtaken* volume 1 no. 1, Juli 2015.

Penetapan definisi dan parameter yang jelas suatu kejadian sangat diperlukan untuk mengategorikan suatu kejadian sebagai bencana. Pengategorian ini sangat penting karena akan berimplikasi pada banyak hal, seperti pendanaan kegiatan penanggulangan bencana dan pengalokasian sumber daya, menghindari kesewenang-wenangan penggunaan anggaran oleh pihak-pihak terkait yang dapat berakibat pada rendahnya akuntabilitas dan transparansi kegiatan penanggulangan bencana.

Selain itu, penegasan fungsi dan wewenang BPBD akan lebih dapat meningkatkan akuntabilitas dan transparansi kegiatan penanggulangan bencana, daripada menetapkan tingkat eselon pimpinan BPBD di daerah. Permasalahan pengelolaan bantuan yang timbul akibat ketidakjelasan alur dan mekanisme pertanggungjawaban bantuan oleh pihak-pihak pengelola bantuan juga harus diselesaikan demi akuntabilitas dan transparansi kegiatan penanggulangan bencana.

III. Meneropong Kebijakan Pengampunan Pajak Menurut *Teori Economic Analysis of Law*. Artikel ini adalah karya dari Muh. Najib pada tahun 2018 yang dimuat di jurnal *Jtaken* volume 4 no. 1, Juni 2018.

Berdasarkan konsideran dan penjelasan umum Undang-Undang Pengampunan Pajak (UUPP), diketahui bahwa konsepsi lahirnya kebijakan pengampunan pajak dimaksudkan untuk mengoptimalkan penerimaan negara dan pertumbuhan perekonomian yang semakin menurun, dengan cara meningkatkan kembali kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak melalui program “Pengampunan Pajak”. Melalui program ini, negara akan membebaskan WP dari kewajiban membayar pajak yang terutang beserta sanksi denda dan sanksi pidana, apabila WP tersebut mau mengungkapkan hartanya dan membayar uang tebusan.

Kebijakan pengampunan pajak tersebut merupakan pilihan terbaik saat itu untuk mencapai tujuan yang diharapkan oleh pemerintah, sesuai dengan konsep dasar teori *Economic Analysis of Law*, yaitu maksimalisasi, keseimbangan, dan efisiensi. Dalam hal ini, kebijakan pengampunan pajak merupakan solusi yang dapat menguntungkan bagi semua pihak, baik negara, WP maupun Rakyat Indonesia. Negara dapat mengoptimalkan penerimaan pajak, WP mendapatkan keringanan dalam membayar pajak dan rakyat dapat menikmati hasil dari pengampunan pajak melalui pembangunan.

Namun demikian, untuk dapat memastikan bahwa kebijakan pengampunan pajak dilaksanakan secara efisien dan efektif serta

taat pada peraturan perundang-undangan, maka perlu dilakukan pemeriksaan. Dalam hal ini BPK sebagai lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, dapat melakukan pemeriksaan kinerja atas efektivitas penerapan kebijakan pengampunan pajak, maupun pemeriksaan dengan tujuan tertentu untuk menilai kepatuhan dalam pelaksanaan UUPP.

IV. Analisis Sosial – Ekonomi di Daerah Pemekaran. Artikel ini adalah karya dari Bambang Supriyadi, Bahrullah Akbar dan Achmad Djazuli pada tahun 2016 yang dipaparkan pada *The IAFOR International Conference on the Social Science – Dubai 2016, Official Conference Proceedings*.

Modifikasi Tipologi Klassen mempunyai kelebihan dalam memetakan atau menggolongkan suatu daerah dengan daerah lainnya berdasarkan indikator-indikator ekonomi yang diinginkan dengan hasil yang lebih memadai dan komprehensif. Berdasarkan hal itu, didapatkan klasifikasi (1) daerah cepat maju dan cepat tumbuh (*high growth and high income*), (2) daerah maju tapi tertekan (*high income but low growth*), (3) daerah yang berkembang cepat (*high growth but low income*), (4) daerah tertinggal (*low growth and low income*).

BAGIAN KEDUA PEMERIKSAAN KINERJA PADA PROGRAM PEMERINTAH

Bagian kedua dari buku ini adalah berisi audit – audit kinerja yang dilakukan terhadap program – program pemerintahan yang telah dilaksanakan. Konsep *New Public Management* (NPM) menjadi pertimbangan yang sangat besar dalam pelaksanaan program pemerintah. Peningkatan *value* dari program pemerintah tersebut dapat di analisis dari *output* dan *outome* yang dihasilkan.

Program – program pemerintahan yang telah dilaksanakan memiliki harapan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan *value* dari program pemerintah tersebut dapat di analisis dari *output* dan *outome* yang dihasilkan. Penilaian terhadap berapa besar *outcome* yang dihasilkan berdampak kepada program pemerintah yang pada akhirnya memberikan pengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat menjadi penting melalui pemeriksaan kinerja.

BPK sebagai lembaga pemeriksa perlu melakukan peningkatan kapasitas dalam rangka pelaksanaan pemeriksaan kinerja. Peningkatan kapasitas tersebut harus mengikuti kriteria – kriteria yang ditetapkan oleh *International of Supreme Audit Institution* (INTOSAI). Penilaian kinerja pemerintah juga perlu dilakukan oleh instansi – instansi yang berwenang untuk melakukannya seperti BPK, Kemendagri, KemenPANRB, KPK dan LKPP. Integrasi penilaian mejadi kebutuhan akibat banyaknya instansi yang berwenang untuk melaksanakan penilaian. Dengan demikian audit – audit kinerja yang dilakukan terhadap program pemerintahan yang telah dilaksanakan dapat terlihat dari hasil penelitian yang mengangkat tema – tema sebagai berikut:

V. Pengembangan Kapasitas Pemeriksaan Kinerja di BPK dan ANAO, Sebuah Kajian Perbandingan. Artikel ini adalah karya dari Nico Andrianto pada tahun 2015 yang dimuat di jurnal *Jtaken* volume 1 no. 1 Juni 2015.

Pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja di BPK dan ANAO memiliki perbedaan dan persamaan dalam capaian. Namun demikian, berdasarkan kriteria yang dihasilkan oleh INTOSAI, ANAO lebih maju dalam pengakumulasian kapasitas pemeriksaan kerjanya. Hal ini wajar, karena selain merupakan sebuah negara maju, Australia memiliki pengalaman yang lebih panjang dalam pelaksanaan pemeriksaan kinerja. Pengungkapan kelemahan-kelemahan yang masih ada dalam pelaksanaan pemeriksaan kinerja di BPK bukan berarti mengurangi arti penting dan peran besar pemeriksaan kinerja yang telah dilakukan selama ini, tetapi lebih sebagai upaya untuk memacu BPK untuk mencapai kualitas pemeriksaan kinerja yang unggul sesuai dengan standar internasional.

Hasil kajian menyatakan bahwa permasalahan signifikan yang ditemukan dalam pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja di BPK disebabkan belum terpisahnya organisasi pelaksana pemeriksaan kinerja dari jenis pemeriksaan lainnya dan belum terspesialisasinya pemeriksa kinerja BPK. Hal ini menyebabkan tidak fokusnya perencanaan pemeriksaan, lemahnya pengakumulasian pengetahuan, serta berakibat pada kurang optimalnya kualitas pelaksanaan serta hasil pemeriksaan kinerja.

VI. Penilaian Indeks Akuntabilitas Instansi Pemerintah. Artikel ini adalah karya dari Dwi Afriyanti pada tahun 2015 yang dimuat di jurnal *Jtaken* volume 1 no. 1 Juli 2015.

Direktorat Litbang telah mengidentifikasi dan menyusun suatu metodologi pengukuran indeks akuntabilitas lembaga pemerintah. Metodologi tersebut merupakan suatu rangkuman dari program-program yang sudah dilaksanakan oleh pemerintah melalui instansi-instansi yang diberi wewenang untuk melaksanakan penilaian seperti BPK RI, Kemendagri, KemenPAN-RB, Kemenkeu, KPK dan LKPP. Metodologi ini mencoba menggabungkan metodologi penilaian dari beberapa instansi pemerintah melalui pendekatan kuantitatif.

Penilaian atas tingkat akuntabilitas pemerintah dapat lebih komprehensif, bila indeks-indeks penilaian yang sudah dilakukan instansi-instansi tersebut dikelola secara terintegrasi, sehingga memperoleh hasil akhir atau simpulan kuantitatif atas penilaian-penilaian tersebut. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan diskusi lebih lanjut mengenai peran dan posisi BPK dalam merumuskan suatu indeks penilaian akuntabilitas pemerintah yang terstruktur dengan baik, komprehensif, objektif dan dapat diterapkan secara optimal.

VII. Analisis Kebijakan Publik dalam Pemeriksaan Kinerja. Artikel ini adalah karya dari Denny Wahyu Sendjaja, Gregorius Yorrie Rismanto dan Nico Andrianto pada tahun 2015 yang dimuat di jurnal *Jtaken* volume 1 no. 1 Juli 2015.

Proses perumusan kebijakan merupakan sebuah siklus yang dimulai dari identifikasi permasalahan (*agenda setting*) sampai dengan evaluasi kebijakan itu sendiri. Dalam setiap fase siklus tersebut, dapat dikembangkan metode analisis dan informasi yang harus dihasilkan sebagai prasyarat agar tiap fase tersebut berjalan secara logis dan rasional. Selanjutnya, dalam sistem tata kelola pemerintahan terdapat konsep *public value management* yang merupakan penyempumaan dari konsep *New Public Management* (NPM).

Public value menekankan pada pentingnya peningkatan *value* pada pelayanan publik melalui *output* dan *outcome* dari aktivitas layanan publik oleh pemerintah. Kesempumaan *public value* dapat tercapai bila suatu kebijakan dapat menerjemahkan dan menyelaraskan harapan-harapan yang berbeda dari masyarakat. Pemeriksaan kinerja merupakan salah satu metode analisis kebijakan publik yang sedang berkembang. Dalam menilai kinerja entitas khususnya pada aspek efektivitas, pemeriksa harus melakukan komparasi antara kondisi di lapangan dengan kebijakan yang berlaku. Pemeriksa kemudian menguji tingkat kesesuaian antara implementasi dengan kebijakan.

- VIII. Peningkatan Perencanaan Audit (*Desain Audit*) BPK RI untuk Kesejahteraan Rakyat: Pendekatan Praktis. Artikel ini adalah karya dari I Kadek Suartama, Syamsul Nurdin dan Fakhridho SBP Susilo pada tahun 2015 yang dimuat di jurnal *Jtaken* volume 3 no. 1 Juni 2015 dengan judul “*Enhancing BPK RI’s audit design for people’s welfare: a practical approach*”

Pemeriksaan BPK RI selama ini masih didominasi oleh Pemeriksaan Keuangan dan dilakukan secara terpisah-pisah, tidak bersinergi satu sama lain, yang menjadi tantangan besar bagi BPK RI untuk dapat memberikan penilaian dan kesimpulan yang komprehensif tentang apakah hasil dan dampak yang diinginkan dari kebijakan program pembangunan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat telah tercapai. Hal ini akibatnya akan mempengaruhi kemampuan BPK RI untuk menjawab visi dan peran baru yang diharapkan dalam Renstra 2016-2020 yaitu memajukan penilaian dan pemeriksaan atas tata kelola keuangan negara untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Agar BPK RI dapat memberikan penilaian dan pemeriksaan pada tingkat yang lebih strategis, maka ditetapkan Fokus Audit untuk 5 tahun ke depan, beserta tujuan audit strategis. Ini berasal dari tingkat Lintas Program RPJMN 2015-2019. Fokus Audit tersebut beserta tujuan strategis audit masing-masing tertuang dalam Kebijakan Audit 2016-2020 yang akan diintegrasikan dengan Renstra 2016-2020. Kebijakan Audit ini akan menjadi pedoman dalam proses perencanaan audit sehingga ke depan audit dilakukan

secara lebih komprehensif dan mampu memberikan kontribusi yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

Agenda selanjutnya adalah memastikan kelancaran transisi desain baru audit dan dukungan penuh dari para pemangku kepentingan BPK RI sehingga BPK RI dapat berperan lebih besar dalam kontribusinya bagi bangsa. Oleh karena itu, BPK RI perlu: menyusun pedoman koordinasi pemeriksaan; menyempurnakan manajemen proyek untuk setiap Fokus Audit; dan merumuskan metodologi pelaksanaan setiap Fokus Audit termasuk persyaratan pengambilan sampel minimum untuk setiap Fokus Audit, teknik untuk memperoleh bukti audit untuk menilai efektivitas program dan pencapaian hasil dan dampak pembangunan.

IX. Pemeriksaan subsidi bahan bakar minyak (BBM) untuk kesejahteraan rakyat. Artikel ini adalah karya dari Haris Pamugar pada tahun 2017 yang dimuat di jurnal *Jtaken* volume 3 no. 1 Juni 2017.

Belanja subsidi BBM oleh Pemerintah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Penelitian ini menunjukkan bahwa belanja subsidi pemerintah sebagian besar adalah belanja subsidi BBM. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK menjadi sangat penting untuk akuntabilitas pengelolaan dan pertanggungjawaban atas subsidi BBM. BPK juga dapat memberikan usulan perbaikan berupa rekomendasi maupun koreksi atas temuan pemeriksaan yang diperoleh.

Temuan pemeriksaan BPK yang mengakibatkan koreksi kurang atas nilai tagihan Badan Usaha penyalur BBM berdampak

pada penghematan pengeluaran Pemerintah untuk pembayaran subsidi BBM. Penghematan keuangan negara yang sangat material tersebut dapat dimanfaatkan untuk dialokasikan ke program pemerintah yang mendukung peningkatan kesejahteraan rakyat antara lain pada sektor pembangunan/infrastruktur, perekonomian, pendidikan, dan kesehatan rakyat, sehingga secara tidak langsung pemeriksaan atas subsidi BBM memiliki hubungan dengan kesejahteraan rakyat.

Bunga rampai ini diharapkan memberikan tambahan wawasan dan wacana bagaimana pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara memiliki peran yang besar terhadap peningkatan kinerja pemerintahan. Pemeriksaan yang dilakukan BPK merupakan pelaksanaan mandat yang diberikan oleh negara. Dengan pemeriksaan tersebut tidak hanya sebatas pemeriksaan keuangan tapi juga pemeriksaan kinerja. Pemeriksaan kinerja disini merupakan capaian yang sangat berarti karena dengan pemeriksaan kinerja BPK memberikan nilai tambah terhadap entitas yang diperiksa.

Nilai tambah ini memiliki makna yang sangat luas tidak hanya bagi BPK dan entitas yang diperiksa, masyarakat dapat melihat kinerja pemerintahan dari pemeriksaan BPK tersebut. Pemeriksaan kinerja yang dilakukan BPK tidak bermaksud menyalahkan kebijakan atau program yang dijalankan oleh pemerintah tapi berupaya memberikan saran yang membangun sehingga kinerja pemerintah menjadi lebih baik lagi.

BAGIAN PERTAMA

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

Roziqin

PENDAHULUAN

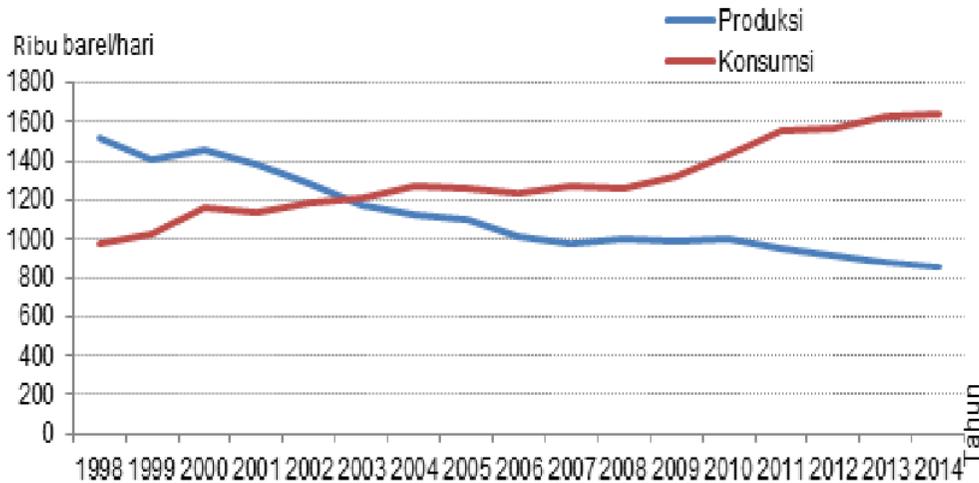
Isu mengenai minyak bumi selalu menarik dibicarakan. Dengan keberadaannya yang terbatas, namun perannya sebagai sumber energi utama belum tergantikan, minyak bumi terus menjadi perhatian seluruh dunia. Tidak terkecuali Indonesia. Dilandasi semangat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, sejak kemerdekaan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

Meskipun demikian, sektor minyak bumi di Indonesia masih memiliki beberapa permasalahan yang seringkali ramai dibicarakan saat terjadi kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Isu kenaikan harga BBM selalu menjadi isu politis. Siapapun presiden yang berani menaikkan harga BBM, selalu menjadi sasaran politisasi permasalahan di sektor minyak bumi, dengan ancaman presiden yang bersangkutan akan diturunkan oleh rakyat.

Di sisi lain, penurunan harga minyak bumi juga menjadi masalah bagi Indonesia. Ketika era 1970-an produksi minyak mentah Indonesia selalu di atas 1 juta barel per hari, bahkan pernah mencapai 1,6 juta barel per hari. Saat itu harga minyak sempat melonjak lima kali lipat dari USD 2,5 menjadi USD 12 per barel (Syeirazi, 2009: 58), sehingga Indonesia mendapatkan dana besar yang digunakan untuk pembangunan di berbagai bidang. Namun jatuhnya harga minyak pada awal 1980-an sempat menyebabkan perekonomian Indonesia mengalami stagnasi. Pertumbuhan ekonomi yang sebelumnya mencapai rata-rata di atas 7%, tiba-tiba justru menjadi hanya 1% (Wicaksono, 2000:78). Hal ini menunjukkan betapa Indonesia sangat mengandalkan sektor minyak bumi untuk pembangunan, dan struktur Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) selalu tergantung penerimaan minyak dan gas (migas) dan dipengaruhi subsidi BBM.

Saat ini, konsumsi BBM diperkirakan sudah mencapai 1,6 juta barel per hari (*BP Statistical Review*, 2015). Di sisi lain, produksi minyak bumi Indonesia diperkirakan akan terus menurun. Pada tahun 2014, produksi minyak bumi Indonesia hanya sebesar 852 ribu barel per hari dengan laju penurunan produksi mencapai 3,07% (Wicaksono, 2000: 78) seiring menipisnya cadangan minyak mentah Indonesia. Cadangan minyak diperkirakan menurun dari estimasi 4,3 miliar barel (bbl) pada awal 2004 menjadi 3,7 miliar bbl pada 2014 (SKK Migas, 2014: 15). Kesenjangan antara produksi dan konsumsi minyak dikhawatirkan akan semakin besar di Indonesia. Saat ini saja, kesenjangan produksi dan konsumsi minyak bumi sudah

sangat besar. Tren produksi dan konsumsi minyak bumi di Indonesia dapat dilihat pada Grafik 1.



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

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

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

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

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

TINJAUAN TEORITIS

Jimly Asshiddiqie (2006) berpendapat bahwa doktrin negara kesejahteraan (*welfare state*) muncul pada abad ke-19. *Encyclopedia Americana*, sebagaimana dikutip oleh Husodo (2009), menyebutkan bahwa negara kesejahteraan adalah “*a form of government in which the state assumes responsibility for minimum standards of living for every person*”.

Thoenes dalam Suharto (2005) mendefinisikan negara kesejahteraan sebagai *“a form of society characterized by a system of democratic government- sponsored welfare placed on a new footing and offering a guarantee of collective social care to its citizens, concurrently with the maintenance of a capitalist system of production”*.

Sementara itu, menurut Gabriele Köhler (2014), negara kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai *“guaranteeing universal access to social services, making provisions for access to employment and decent work, offering a set of social assistance and social security provisions, as well as overseeing regulatory systems to safeguard the environment.”*

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

Penerapan negara kesejahteraan di Indonesia merupakan suatu keniscayaan karena Indonesia memiliki Pasal 33 UUD 1945 yang semangatnya adalah negara kesejahteraan. Penyimpangan dari

negara kesejahteraan, baik secara diam-diam maupun terang-terangan, pada hakikatnya adalah pelanggaran terhadap UUD 1945 yang merupakan hukum tertinggi yang harus dilaksanakan oleh semua pihak.

METODE PENELITIAN

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

Data yang ada dianalisis dengan membandingkan konsep negara kesejahteraan yang merupakan ruh dari Pasal 33 UUD 1945 dengan kebijakan yang diambil Pemerintah dalam sektor minyak bumi di Indonesia. Berdasarkan keterangan sebelumnya, maka negara kesejahteraan dapat dikonstruksikan sebagai: konsep dimana negara demokratis berperan secara aktif dalam menjamin kemakmuran rakyatnya, sehingga konsep negara kesejahteraan setidaknya memenuhi tiga syarat sebagai berikut: (a) Negara

demokratis, (b) Ada peran aktif negara, (c) Ada jaminan kemakmuran bagi rakyat. Secara ideal, seharusnya semua kebijakan sektor minyak bumi sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 dan ciri negara kesejahteraan tersebut di atas.

HASIL PENELITIAN

1. Permasalahan Minyak Bumi di Indonesia

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

Pada saat yang bersamaan, banyak masyarakat Indonesia yang merasa Indonesia masih kaya minyak. Padahal cadangan minyak Indonesia pada akhir tahun 2014 hanya berkisar 3.7 miliar barel atau 0,2% dari total cadangan minyak dunia. Produksi minyak bumi Indonesia sebesar 852 ribu barel per hari atau 1% dari total produksi dunia, namun tingkat konsumsi mencapai 1,6 juta barel per hari atau 1,8% dari total konsumsi dunia (BP *Statistical Review*, 2015). Pada kondisi ini, Indonesia berarti telah mengalami masalah pada ketahanan energi. Dalam sektor minyak bumi, Indonesia mengalami masalah ketahanan energi karena jumlah lifting (produksi) minyak terus turun. Rendahnya lifting minyak bumi bisa disebabkan antara lain: (1) meningkatnya gangguan fasilitas

operasi dan penyaluran; (2) penurunan kinerja *reservoir* dari lapangan- lapangan produksi yang ada; (3) belum ditemukannya cadangan baru yang cukup besar; (4) timbulnya permasalahan teknis pengadaan peralatan produksi; (5) realisasi produksi sumur pengembangan yang tidak sesuai target yang ditetapkan; serta (6) kendala untuk merealisasikan kegiatan usaha hulu migas seperti proses perijinan dan pengadaan tanah yang memerlukan proses yang panjang, cuaca ekstrim serta fasilitas produksi yang sudah tua sehingga mendorong *unplanned shutdown* dan *extended maintenance* (Nota Keuangan dan RAPBN 2015).

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

komitmennya, terutama KKKS yang berada di dalam tahap eksplorasi (BPK, 2014).

2. Kebijakan Sektor Minyak Bumi di Indonesia

Kebijakan sektor minyak bumi di Indonesia untuk mewujudkan ketahanan energy ditempuh dengan penerapan konsep Hak Menguasai Negara (HMN). Filosofi “penguasaan oleh negara” adalah terciptanya ketahanan nasional (*national security*) di bidang energi di Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sasaran utama penyediaan dan pendistribusian energi ke seluruh wilayahnya (Mahkamah Konstitusi, 2003). Konsep HMN dalam sektor minyak bumi dijabarkan dengan kebijakan tata kelola minyak bumi yang berbeda dari masa ke masa.

Sejak masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie hingga Presiden Megawati Soekarno Putri, kebijakan sektor minyak bumi masih pada tataran pembuatan UU Migas. Penyusunan UU Migas dimulai pada masa Presiden Habibie tanggal 24 Maret 1999 dan termasuk draft yang pertama kali diusulkan untuk dibahas sejak Indonesia dilanda krisis moneter (Syeirazi, 2008). Proses penyusunan UU Migas berlanjut pada masa Presiden Abdurrahman wahid, terutama akibat desakan *The International Monetary Fund* (IMF). IMF meminta dilakukannya reformasi sektor migas yang secara eksplisit disebutkan pada butir ke 80 dan 81 *Letter of Intent* (LoI) Republik Indonesia-IMF pada tanggal 20 Januari 2000. Dengan reformas sektor migas yang dicanangkan, Dewan Direksi IMF pada 4 Februari 2000 di Washington menjanjikan kompensasi bantuan sebesar US\$

260 juta dari total bantuan US\$ 5 miliar sampai dengan Februari 2002.

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

UU Migas akhirnya berhasil disahkan pada masa Presiden Megawati sebagai bagian dari liberalisasi sektor minyak bumi sebagaimana disyaratkan dalam LoI Indonesia dengan IMF. Pansus RUU Migas DPR yang sebelumnya banyak mengkritisi RUU Migas, akhirnya mengesahkan RUU Migas tanpa perubahan apa-apa, kecuali sedikit perubahan redaksional. Hampir semua rumusan UU Migas dikembalikan ke versi Pemerintah yang sudah sangat bias dengan konsep asing (Syeirazi, 2008). Pimpinan Rapat Paripurna DPR terkesan memaksakan pengambilan putusan dengan cara mufakat

pada saat persetujuan RUU Migas menjadi undang-undang, padahal dalam rapat paripurna dimaksud, terdapat sejumlah anggota DPR yang tidak setuju terhadap RUU Migas tersebut, yang bahkan sampai melakukan *walk out*. (MK, 2003).

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

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

Pasca pengesahan UU Migas, Presiden Megawati membentuk Badan Pelaksana Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) dan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas), mengubah Pertamina menjadi Persero, dan mengubah PSC generasi keempat (tahun 2002 sampai sekarang). Pada masa Presiden Megawati pula,

kehadiran UU Migas yang membolehkan penetapan harga BBM berdasarkan mekanisme pasar, dibatalkan oleh MK.

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

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

3. Implementasi Negara kesejahteraan dalam Sektor Minyak Bumi di Indonesia

Konsep negara kesejahteraan di Indonesia untuk bidang perekonomian dioperasionalkan dalam Pasal 33 UUD 1945. Rumusan tersebut dihasilkan oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada tanggal 11 Juli 1945, yang

waktu itu dimasih atur dalam Pasal 32 Bab XIII “Tentang Kesejahteraan Sosial”, yang berbunyi:

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

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

Akhirnya, berkembang aspirasi perubahan UUD 1945, termasuk terhadap Pasal 33. Terhadap perubahan Pasal 33 UUD 1945, terdapat polarisasi pendapat. Sebagaimana diakui oleh Sri Adiningsih dalam Chandra (2010), bahwa telah lima kali dilakukan pertemuan bidang ekonomi, namun terdapat dua versi pendapat

anggota yang tidak berhasil disatukan karena masing-masing pihak tetap pada pendiriannya. Hal ini karena ada perbedaan mendasar dalam pendapat antara pendukung sosialis, dan pendukung neoliberal terutama pasca reformasi (Chandra, 2011).

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

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

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

4. Perwujudan negara demokratis

Sejak masa Pemerintahan Presiden Habibie sampai Presiden Joko Widodo, terlihat aspirasi masing-masing Presiden untuk mewujudkan kehidupan demokratis di Indonesia. Dalam wadah negara demokratis, masing-masing individu berhak mendapat jaminan kebebasan dalam berusaha serta untuk mengembangkan

usahanya. Dengan konsep demokrasi tersebut, negara memberi peran besar kepada swasta dan sedikit demi sedikit peran negara terpinggirkan dalam perekonomian.

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

UU Migas merupakan hasil reformasi sektor energi atas tekanan lembaga keuangan multilateral seperti IMF dan Bank Dunia. Melalui LoI kepada IMF tahun 1997, Indonesia meliberalisasi sektor minyak bumi. Dengan kehadiran Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menekankan efisiensi, maka liberalisasi sektor minyak bumi di Indonesia semakin menemukan pembenaran. UU Migas menandai perubahan mendasar dalam industri minyak bumi nasional sekaligus menandai pergeseran demokrasi ekonomi menuju demokrasi liberal yang bercirikan ekonomi pasar melalui liberalisasi sektor minyak bumi. UU Migas diterbitkan atas nama *good governance* yang merupakan agenda neo-liberalisme yang sarannya senantiasa berpusat pada efisiensi pengelolaan sumberdaya dan menopang pasar bebas. Elemen-elemen kuncinya adalah demokrasi, akuntabilitas, rule of law, transparan, dan partisipasi. Meskipun elemen-elemen ini juga menjadi kebutuhan masyarakat Indonesia di tengah euforia reformasi, namun elemen

kunci tersebut ternyata dimanfaatkan untuk melucuti peran-peran negara di sektor minyak bumi dan menggantikannya dengan peran dominan swasta (Wiratraman, 2008: 4).

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

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

5. Peran aktif negara

Kebijakan sektor minyak bumi yang diambil pada masa Presiden Megawati sampai Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

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

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

Kelembagaan yang masih taraf prosedural merupakan akibat dari kecenderungan Pemerintah untuk membentuk tim terpadu⁶

⁶ Pemerintah misalnya mengeluarkan Inpres Nomor 3 Tahun 2005 dan Inpres Nomor 5 Tahun 2000 kepada para bawahannya dan khusus kepada Menteri Energi dan Pertambangan ditugaskan untuk membentuk tim terpadu.

lembaga baru⁷ dan mengeluarkan peraturan baru setiap ada permasalahan besar di sektor minyak bumi. Kebijakan ini berlebihan karena tugas tim terpadu, lembaga baru maupun substansi peraturan yang dimaksud, sebenarnya sudah ada, dan tinggal melaksanakannya, sehingga masalah bisa diselesaikan tanpa membuat tim, lembaga atau peraturan tersebut.

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

Tugas Ditjen Migas sendiri bisa jadi tidak terlalu berat, karena mereka juga bisa meminta bantuan dari Kementerian BUMN dalam membina Pertamina, Lemhannas dalam merumuskan *energy security*; Kementerian Keuangan dalam administrasi penerimaan sektor minyak bumi dan pembagian DBH Migas; Kementerian Koordinator Perekonomian dalam melaksanakan kebijakan lintas sektoral; Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dalam

⁷ Misalnya, Pemerintah mengeluarkan Per- aturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 Tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Harga Jual Eceran BBM, padahal sudah ada PP Nomor 36 Tahun 2004 yang di dalamnya sama-sama mengatur tugas BPH Migas untuk melakukan pengaturan dan pen- gawasan atas pelaksanaan penyediaan dan pendis- tribusian BBM, serta tugas menteri ESDM untuk menetapkan harga BBM.

menarik investasi sektor minyak bumi; Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam mengawasi praktik monopoli dan persaingan yang tidak sehat di sektor minyak bumi; Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam mengawasi penghitungan bagi hasil berdasarkan kontrak kerjasama; Kemenristek dan Perguruan Tinggi Negeri (PTN), termasuk di dalamnya STEM AKAMIGAS dalam meningkatkan kemampuan SDM dan teknologi di bidang migas; Kamar Dagang Indonesia (Kadin) dalam mengembangkan industri minyak bumi, dan sejumlah lembaga lainnya yang bisa bersinergi mengelola sektor minyak bumi menjadi lebih baik.

Banyaknya lembaga yang mengurus sektor minyak bumi ternyata tidak otomatis menjadikan Indonesia kuat dalam negosiasi dalam pembuatan KKS minyak bumi. Bahkan meski memiliki banyak lembaga, Indonesia tetap tidak bisa mengantisipasi penurunan produksi minyak terus menerus yang menyebabkan Indonesia tidak bisa memenuhi kuota OPEC, bahkan tidak mampu sekedar untuk memenuhi kebutuhan domestik. Saat terjadi kenaikan harga minyak mentah, negara-negara OPEC mendapat banyak untung, namun Indonesia justru mengalami defisit besar-besaran karena besarnya impor minyak yang harus dilakukan. Hal ini semakin menunjukkan bahwa pembentukan berbagai lembaga negara dalam sektor minyak bumi belum dilakukan secara substantif. Kebijakan lebih substantif misalnya penguatan peran Pertamina selaku National Oil Company (NOC). Hal ini sebagaimana kecenderungan global untuk

menguatkan NOC di negara masing-masing (www.reforminer.com, 2015).

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

6. Usaha mewujudkan kemakmuran rakyat

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian, maka penguasaan negara harus dikaitkan secara Langsung dan satu kesatuan dengan frase “*sebesar-besar kemakmuran rakyat*”. Bila hal itu tidak dilakukan, maka bisa jadi negara melakukan penguasaan terhadap sumber daya alam secara penuh tetapi tidak memberikan manfaat sebesar-besar kemakmuran rakyat. Di satu sisi negara dapat menunjukkan kedaulatan pada sumber daya alam, namun di sisi lain rakyat tidak

serta merta mendapatkan sebesar-besar kemakmuran atas sumber daya alam (MK, 2012).

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

Pemberian subsidi pasti mendapat kritik penganut ekonomi pasar. Hal ini karena keberadaan subsidi mendistorsi pasar sehingga harga akan lebih murah dan membuat IOC tidak bisa bersaing dengan Pertamina di Indonesia. Kritik atas subsidi misalnya dari *International Energy Agency* (IEA). IEA (2015) memandang subsidi energi menghambat proses transisi Indonesia ke sistem energi yang berkelanjutan dalam berbagai bentuk Pemerintah sendiri sebenarnya setengah hati memberi subsidi karena berpendirian bahwa masih relatif besarnya beban subsidi energi dianggap dapat berdampak pada kesinambungan fiskal dan menjadikan potensi belanja infrastruktur menjadi rendah (Nota Keuangan dan RAPBN, 2015). Pemerintah pun akhirnya berencana menghapus subsidi. Berdasar PP Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional, harga energi ditetapkan berdasarkan nilai keekonomian

berkeadilan (Pasal 20 ayat 91) PP No. 79 Tahun 2014), dan akan dilakukan pengurangan subsidi BBM secara bertahap sampai kemampuan daya beli masyarakat tercapa (Pasal 21 ayat (4) PP No. 79 Tahun 2014). Pemerintah akan melakukan rancang ulang kebijakan subsidi agar lebih tepat sasaran, efisien serta mengurangi kerentanan APBN terhadap perubahan asumsi dasar ekonomi makro, khususnya nilai tukar rupiah dan Indonesia crude price (ICP) (Nota Keuangan dan RAPBN, 2015).

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

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

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

Dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat pula maka Indonesia sejak pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mewajibkan CSR bagi perusahaan minyak bumi. Berbeda dengan paradigma masa lalu yang menjadikan CSR sebagai kewajiban, bagi perusahaan, kini CSR dianggap sebagai investasi. Sebagai sebuah investasi, maka semua pihak perlu mewaspada

kemungkinan perusahaan minyak bumi menjadikan CSR sebagai biaya produksi, untuk kemudian ditagihkan kepada negara melalui mekanisme *cost recovery*.

Pelaksanaan CSR merupakan implementasi dari Pasal 33 UUD 1945 dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan. Melalui CSR, maka rakyat akan mendapatkan manfaat secara langsung dari perusahaan minyak bumi, atas minyak yang telah diambil dari perut bumi di sekitar wilayah mereka tinggal. Hal ini sesuai tujuan Pasal 33 UUD 1945 bahwa penguasaan negara adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Usaha untuk mewujudkan kemakmuran rakyat juga tampak dari pelaksanaan kontrak bagi hasil minyak bumi (PSC). PSC yang diadopsi dari filosofi jawa paron, masih menjadi model kontrak ideal saat ini, sehingga tetap dipertahankan sampai generasi keempat. Pelaksanaan PSC merupakan implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam kerangka negara kesejahteraan, karena bisa menjadi solusi saat ini di tengah keterbatasan modal, teknologi, dan sumber daya yang dimiliki Indonesia dalam pengelolaan sektor minyak bumi. Namun demikian, pelaksanaannya harus diawasi dengan baik agar sesuai dengan tujuan Pasal 33 UUD 1945 yaitu untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan bahwa Indonesia mengalami masalah ketahanan energi dan tata kelola minyak bumi. Hal ini karena laju

produksi minyak bumi terus menurun sementara laju konsumsi terus naik sehingga menyebabkan kesenjangan antara produksi dan konsumsi minyak bumi terus membesar. Tata kelola minyak bumi yang belum baik, menambah masalah kesenjangan tersebut.

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

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

DAFTAR PUSTAKA

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

- International Energy Agency. (2015), Indonesia 2015: Ringkasan Pelaksanaan Kebijakan Energi Luar Negara IEA, Paris.
- Köhler, G. (2014), *Is There an Asian Welfare State Model?*. Berlin: Friedrich-Ebert- Stiftung. Diakses dari <http://www.un.org/esa/socdev/csocd/2016/ko%CC%88hler-asianwelfarestates.pdf>.
- Ma'arif, S. (2013). "Perubahan Kebijakan di Sektor Migas Pasca Rezim Orde Baru." *Jurnal Sawala*, 2 (2).
- Mahkamah Konstitusi. (2003). *Putusan Perkara Nomor 002/PUU/2003*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Mahkamah Kongsitusi. (2012). *Putusan Perkara Nomor 36/PUU X/2012*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi
- Prasetyo, K. (2012). "Politik Hukum di Bidang Ekonomi dan Pelembagaan Konsepsi Welfare State di dalam Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Konstitusi*, 9 (3).
- Republik Indonesia. *Nota Keuangan dan RAPBN 2015*.
- Republik Indonesia. *Nota Keuangan dan RAPBNP 2015*.
- Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014*.
- SKK Migas. (2014). *Laporan Tahunan SKK Migas 2014*.
- Suharto, E. (2005), *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta.
- Syeirazi, M. K. (2008). *Di Bawah Naungan Modal: Politik Hukum Liberal di Indonesia Pasca Reformasi*. Disampaikan dalam sesi "Akomodasi Kepentingan Modal dalam Proses Pembaruan Undang-Undang," pada Konferensi Warisan Totalitarianisme: Demokrasi Indonesia dan Tirani Modal. Jakarta.

- Syeirazi, K. (2009). *Di Bawah Bendera Asing: Liberalisasi Industri Migas Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999- 2002, Buku I*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Wicaksono. (2000). *Liberalisasi Ekonomi IMF dan Kepentingan Nasional Indonesia 1997- 1998 (Peran Organisasi Internasional di Dalam Suatu Negara)*. Tesis pada Program studi Ilmu Politik kekhususan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta.
- Wiratraman, R. H. P. (2008), *Good Governance dan Mitos Ketatanegaraan Neo-Liberal*, Jurnal Bersatu, Jakarta.

2. KAJIAN PERMASALAHAN KEBIJAKAN PENETAPAN STATUS BENCANA, KELEMBAGAAN BPBD, DAN PENGELOLAAN BANTUAN PASCA TERBITNYA UU NOMOR 24 TAHUN 2007

Chandra Puspita Kurniawati

PENDAHULUAN

Bencana merupakan hasil dari muncul-nya kejadian luar biasa (*hazard*) pada komunitas yang rentan (*vulnerable*) sehingga masyarakat tidak dapat mengatasi berbagai implikasi dari kejadian luar biasa tersebut. Bencana dapat menimbulkan kerugian besar dari sisi korban jiwa, material, nonmaterial, hingga kerusakan lingkungan. Bencana seringkali mengancam keberlangsungan pemerintahan di suatu wilayah apabila pemerintah setempat lumpuh dihantam bencana dan tidak mampu menanggulangi dampak yang muncul akibat bencana. Hal ini karena pada umumnya pemerintahan hanya dipersiapkan untuk beroperasi pada situasi normal dan rutin dan tidak dipersiapkan untuk beroperasi pada situasi bencana.

Sementara itu, Indonesia menempati peringkat kedua dalam data jumlah kematian tertinggi akibat bencana alam se-Asia Pasifik. Kerugian yang ditimbulkan akibat bencana di negeri ini juga sangat besar. Data yang dirilis dalam *the Asia Pacific Disaster Report* yang disusun oleh *The Economic and Social Commission for Asia and Pacific (ESCAP)* dan *the United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR)* menunjukkan bahwa selama 20 tahun terakhir, berbagai bencana alam di Indonesia telah mengakibatkan kerugian ekonomi setidaknya \$22,5 miliar (Ulum 2013).

Kerentanan (*vulnerability*) merupakan suatu kondisi dari suatu komunitas atau masyarakat yang mengarah atau menyebabkan ketidakmampuan dalam menghadapi ancaman bahaya. Kerentanan dibagi menjadi kerentanan fisik, sosial, dan ekonomi. Selain itu, kerentanan terhadap bencana dapat disebabkan karena kurangnya manajemen bencana yang tepat, dampak lingkungan, atau manusia sendiri (Ulum 2013)

Dari sisi dampak lingkungan dan manusia, kerentanan terhadap bencana di Indonesia tersebut muncul akibat dua karakteristik utama. Pertama, letak geografis Indonesia yang berada dalam posisi *Ring of Fire* mengakibatkan gempa bumi dan gunung meletus acapkali terjadi di Indonesia. Kedua, besarnya populasi penduduk dan terbatasnya sumber daya alam yang menimbulkan kecenderungan eksploitasi sumber daya alam demi peningkatan kesejahteraan ekonomi dan masyarakat, yang tentu saja sangat

berpengaruh pada keseimbangan alam dan dapat memicu bencana.

Untuk menanganinya, pemerintah berupaya untuk memperbaiki penanggulangan bencana dengan menerbitkan berbagai kebijakan. Anderson (1984) menyatakan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Lebih lanjut, Edwards III dan Sharkansky (1978) menjabarkan kebijakan sebagai apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan tersebut dapat diwujudkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau pidato-pidato pejabat teras pemerintah serta program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

Sejak tahun 2001, dari sisi kelembagaan, pemerintah telah menetapkan lembaga penyelenggara penanggulangan bencana melalui penerbitan Keputusan Presiden No. 3 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden No. 111 Tahun 2001. Rangkaian bencana besar yang dialami Indonesia, khususnya sejak tsunami Aceh tahun 2004, telah mendorong pemerintah memperbaiki peraturan yang ada melalui penerbitan PP No. 83 tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas-PB). Selanjutnya, Pemerintah mematangkan kelembagaan yang ada dengan

menetapkan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang antara lain mengamanatkan pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

Dari sisi pendanaan, Pemerintah telah menganggarkan dana penanggulangan bencana yang sangat besar. Pada BNPB saja terdapat dua sumber pendanaan, yaitu Bagian Anggaran (BA) 103 yang dianggarkan untuk kegiatan rutin BNPB dan kegiatan mitigasi bencana serta cadangan bencana (BA 999). Dana tersebut belum termasuk tambahan dana *on call* yang diajukan BNPB pada Dewan pada saat BNPB tidak lagi memiliki cadangan dana siap pakai. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Wolfgang Friedman (2009) dalam Isnaini (2009) yang menyatakan bahwa pemerintah sendiri memiliki empat fungsi, yaitu *provider* (penyedia), *regulator* (pengatur), *entrepreneur* (penyejahtera), dan *umpire* (penengah). Dalam hal ini, selain menyusun peraturan perundang-undangan terkait (*regulator*), pemerintah turut bertanggung jawab atas pendanaan kegiatan penanggulangan bencana (*provider*). Pemerintah juga memberikan jaminan kehidupan warganya pada saat terjadi bencana (*entrepreneur*).

Selain pemerintah, banyak pihak, baik dari dalam negeri maupun pihak asing, turut berkontribusi dalam penanggulangan bencana, terutama pada tahap tanggap darurat bencana. Mereka memberikan tidak hanya bantuan tenaga medis, tetapi juga bantuan dalam bentuk uang dan barang dalam jumlah yang cukup besar.

Namun demikian, carut marut pengelolaan bantuan penanggulangan bencana sepertinya masih terus berlanjut. Cita-cita pemerintah untuk membentuk *resilient community* masyarakat yang tangguh menghadapi bencana dengan menekankan pada kearifan lokal dan pengurangan risiko bencana sepertinya masih menemui kendala besar dalam pelaksanaannya. Sementara, di lain sisi, jumlah bencana terus meningkat dari waktu ke waktu.

Atas penyelenggaraan penanggulangan bencana dan pengelolaan pendanaan tersebut, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan oleh BNPB maupun efektivitas kegiatan penanggulangan bencana yang dilakukan oleh BNPB dan BPBD. Hasil pemeriksaan antara lain menunjukkan kurangnya kesiapsiagaan beberapa daerah menghadapi potensi bencana, adanya bantuan yang tidak dapat dimanfaatkan korban pada tahap tanggap darurat bencana, ketergantungan daerah yang sangat besar pada BNPB, tumpang tindihnya kegiatan antarinstansi pemerintah, dan beberapa permasalahan lain.

Permasalahan tersebut tidak dapat dibiarkan berlarut-larut. Indonesia adalah negeri yang sangat rawan bencana. Di satu sisi, pemerintah telah berupaya untuk memperbaiki penanggulangan bencana dengan menerbitkan berbagai kebijakan terkait. Namun, di sisi lain, hasil pemeriksaan BPK menunjukkan bahwa ada permasalahan berulang dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dan pertanggungjawaban pendanaan yang dapat

mempengaruhi akuntabilitas dan transparansi kegiatan penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana.

Kondisi tersebut mendesak untuk ditangani karena masalah bencana diatur oleh regulasi dari sejumlah institusi. Hal tersebut selain memungkinkan munculnya tumpang tindih, juga dapat memunculkan kesenjangan peran kelembagaan dan pendanaan pada institusi- institusi terkait. Untuk memperbaiki kondisi tersebut, perlu dilakukan analisis atas hal-hal yang berpotensi menimbulkan permasalahan dalam penanggulangan bencana. Dengan demikian, tujuan analisis ini adalah menelaah kondisi-kondisi yang berpotensi menimbulkan permasalahan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sehingga dapat merumuskan usulan perbaikan dan peningkatan penyelenggaraan penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana.

METODOLOGI

Berdasarkan tujuan penelitian dan dengan mempertimbangkan keterbatasan data dan sumber data yang ada, metode yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan melakukan studi literature pada data-data yang berupa:

1. Peraturan perundangan merupakan sumber referensi kebijakan penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana di Indonesia.
2. Laporan hasil pemeriksaan (LHP) BPK merupakan sumber referensi yang tidak hanya menjelaskan tentang contoh penerapan kebijakan penanggulangan bencana, tetapi juga

permasalahan yang dihadapi oleh entitas dalam penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana yang ditemukan oleh pemeriksa.

3. Jurnal yang berisi tulisan-tulisan dalam disiplin ilmu yang sama yang bermanfaat sebagai kutipan bahan referensi.
4. Referensi berisi teks umum dan artikel tentang topik tertentu dan disertai teori pendukung untuk dapat mengetahui perkembangan termutakhir dari suatu topik tertentu. Referensi utama yang dipergunakan adalah INTOSAI GOV 9250 dan Seri Panduan Pemeriksaan: Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

INTOSAI GOV 9250 atau *The Integrated Financial Accountability Framework (IFAF)* merupakan suatu alat bantu (*tools*) yang disusun oleh *INTOSAI Working Group on the Accountability for and Audit of Disaster-related Aid (WG AADA)* untuk membantu donor, *channel*, maupun penerima bantuan, baik pemerintah, swasta, *non government organizations (NGOs)*, maupun masyarakat untuk melacak bantuan dalam suatu kejadian bencana karena data aliran bantuan bencana dapat diakses melalui internet. Sementara, Seri Panduan Pemeriksaan: Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Pengelolaan Bantuan Bencana merupakan salah satu referensi yang dapat dipergunakan pemeriksa BPK pada saat mempersiapkan pemeriksaan atas aktivitas penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana termasuk pendanaannya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Penetapan Definisi dan Status Bencana

Sejak tahun 2001, Bakornas-PB telah mengumpulkan dan mempublikasi data bencana domestik. Sementara itu, kecenderungan bencana dalam jangka panjang di Indonesia diperiksa menggunakan *The International Emergency Disaster Database* (EMDAT – basis data bencana internasional). Pada masa itu, sistem penanggulangan bencana di Indonesia dilaksanakan oleh satuan-satuan kerja terkait. Dalam kondisi tertentu, seperti pada bencana alam dengan skala besar, pimpinan pemerintah pusat mengambil inisiatif dan kepemimpinan untuk mengkoordinasi berbagai satuan kerja terkait. Hal tersebut tecermin dalam penanggulangan bencana alam tsunami yang menimpa Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pada tahun 2004.

Pola penanggulangan bencana mendapatkan dimensi baru dengan ditetapkannya UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Untuk mendukung pengembangan tersebut, perlu disusun kebijakan, strategi, dan operasi secara nasional dengan melibatkan pusat dan daerah. Hal tersebut sesuai dengan Wijaya (2007) yang menyatakan bahwa upaya manajemen bencana perlu direncanakan dalam koridor visi dan misi tertentu yang melibatkan tiga sektor: pemerintah, swasta, dan masyarakat. Perubahan fokus, tujuan, dan orientasi penanggulangan bencana di Indonesia dapat dilihat pada tabel 1

Tabel 1 Perubahan Paradigma Penanggulangan Bencana di
Indonesia

	Fokus	Tujuan	Orientis	
Paradigma Penanggulangan Bencana di Indonesia	Konvensional/ <i>Relief/</i> Tanggap Darurat	<ul style="list-style-type: none"> Bantuan (<i>relief</i>) Kedaruratan (<i>Emergency</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Menekan tingkat kerugian, kerusakan dan cepat memulihkan keadaan 	<ul style="list-style-type: none"> Pemenuhan kebutuhan darurat berupa pangan, penampungan darurat, kesehatan dan pengatasan krisis
	Mitigasi	<ul style="list-style-type: none"> Struktural Non struktural 	<ul style="list-style-type: none"> Mencegah bencana 	<ul style="list-style-type: none"> Mengidentifikasi daerah rawan bencana Mengenali pola yang menimbulkan kerawatan Melakukan kegiatan mitigasi
	Pembangunan	<ul style="list-style-type: none"> Faktor-faktor kerentanan dalam masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> Mengintegrasikan upaya penanggulangan bencana dalam program pembangunan 	<ul style="list-style-type: none"> Penguatan ekonomi Penerapan teknologi Pengentasan kemiskinan
	Pengurangan Risiko Bencana	<ul style="list-style-type: none"> Perpaduan teknis dan ilmiah dengan memperhatikan faktor sosial, ekonomi dan politik dalam perencanaan pengurangan bencana 	<ul style="list-style-type: none"> Meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan menekan risiko terjadinya bencana 	<ul style="list-style-type: none"> Masyarakat merupakan subjek penganggulangan bencana dalam proses pembangunan dengan memperhatikan kearifan lokal (<i>local wisdom</i>) dan pengetahuan tradisional (<i>traditional knowledge</i>)

Dari tabel 1 tersebut terlihat bahwa fokus penyelenggaraan penanggulangan bencana saat ini bukan lagi bersifat reaktif atau menunggu bencana terjadi, bukan pula pada pengenalan dan penerapan teknologi untuk mengidentifikasi daerah rawan bencana, tetapi lebih pada “bersahabat” dengan bencana. Artinya, masyarakat Indonesia dituntut untuk menyadari sepenuhnya bahwa mereka tinggal di daerah rawan bencana, dan oleh karenanya, mereka diharapkan dapat menggunakan kearifan lokal dan pengetahuan tradisional warisan para leluhur untuk bersinergi dengan alam.

Dalam suatu penanggulangan bencana, pemerintah mengelola bantuan bencana. Peraturan Kepala BNPB No. 05 Tahun 2009 tentang Pedoman Bantuan Peralatan mendefinisikan bantuan sebagai segala sesuatu yang diperoleh dari hasil bantuan dan atau sumbangan dari berbagai pihak yang diberikan kepada pihak yang membutuhkan. Bantuan sendiri dibagi menjadi dua, yaitu bantuan tunai dan bantuan selain tunai. Bantuan selain tunai diberikan dalam bentuk barang atau jasa. Sementara, bentuk bantuan tunai bermacam-macam bergantung pada masing-masing tahapan penanggulangan bencana. Gambaran lingkup kegiatan dan pendanaan bencana dapat dilihat pada tabel 2

Tabel 2 Lingkup Tugas Penanggulangan Bencana

LINGKUP TUGAS PENANGGULANGAN BENCANA				
1	TAHAPAN	PRA BENCANA		SAAT BENCANA
2	TUJUAN	Pengurangan Risiko Bencana		Penanganan Darurat
3	MANAJEMEN	Manajemen Risiko Bencana		Manajemen Darurat
4	PENYELENGGARAAN	Situasi tidak terjadi bencana	Situasi terdapat potensi bencana	Tanggap darurat
5	KEGIATAN	Perencanaan	Mitigasi	Pengkajian cepat dan tepat
		Pengurangan risiko bencana	Sistem Peringatan Dini	Penentuan status keadaan darurat
		Pencegahan	Kesiapsiagaan	Penyelamatan dan evakuasi
		Pemaduan dalam rencana pembangunan		masyarakat terkena bencana
		Persyaratan analisis risiko		Pemenuhan kebutuhan dasar
		Perencanaan tata ruang		Perlindungan terhadap kelompok rentan
		Pendidikan & Pelatihan		• Pemulihan darurat
		Persyaratan standar teknis		
		Penelitian		
Pemberdayaan/ peningkatan kemampuan				
6	PERENCANAAN	RENCANA MITIGASI	RENCANA KONTIJENSI	RENCANA OPERASI PENGANGANAN DARURAT
		RENCANA PENANGGULANGAN BENCANA		

7	PENDANAAN	DANA PENANGGULANGAN BENCANA DARI APBN/APBD		
		DIPA	DANA KONTIJENSI	DIPA & Dana Siap Pakai
		DANA DARI MASYARAKAT		
8	PERAN BNPB & BPBD	KOORDINASI & PELAKSANA		Koordinasi, Komando dan Pelaksana

Sumber: disarikan dari UU No. 24 Tahun 2007

UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Pasal 1 mendefinisikan bencana sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Undang-undang tersebut menjabarkan tiga belas jenis bencana yang rawan terjadi di Indonesia, yaitu gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, tanah longsor, gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Namun demikian, baik dalam badan maupun bagian penjelasan dari undang-undang tersebut belum terdapat definisi teknis dan operasional bencana serta batasan suatu kejadian untuk dikategorikan sebagai bencana yang dapat digunakan entitas-entitas terkait sebagai dasar penggunaan anggaran.

Hal tersebut mengakibatkan banyak kejadian dikategorikan sebagai bencana, misalnya banjir di Jakarta, kekeringan yang melanda hampir seluruh wilayah Indonesia pada musim kemarau, dan kabut asap yang berulang kali terjadi di beberapa wilayah di Pulau Sumatera dan Kalimantan. Namun, pengategorian kejadian-kejadian tersebut sebagai bencana dapat memunculkan

pertanyaan: Bagaimana mungkin bencana dibiarkan berlangsung secara rutin dan berulang? Memang, sesuai dengan UU tersebut, banjir, misalnya, dimasukkan dalam kelompok bencana alam. Namun demikian, penetapan semua kejadian banjir, tanpa kecuali, sebagai bencana bisa jadi memunculkan masalah, terutama terkait pendanaan, dalam hal ini penggunaan dana siap pakai, dan penyaluran bantuan bencana.

Lebih lanjut, Pasal 7 undang-undang tersebut menyatakan penetapan status bencana sebagai berikut:

1. Ayat 1 butir c menyatakan bahwa pemerintah berwenang untuk menetapkan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah.
2. Ayat 2 menyatakan bahwa penetapan status dan tingkat bencana tersebut memuat indikator jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana, cakupan luas wilayah yang terkena bencana, dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.
3. Ayat 3 menyatakan bahwa penetapan status tersebut diatur dengan Peraturan Presiden.

Namun demikian, peraturan presiden yang mengatur standar pengategorian status bencana apakah termasuk bencana daerah atau nasional – sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 ayat 3 belum ada. Selain itu, parameter dalam ayat 2 tersebut juga belum didetailkan untuk dapat menentukan tingkatan bencana.

Belum adanya kesepakatan yang jelas dan terukur untuk menentukan sebuah peristiwa sebagai bencana dan menentukan status bencana dapat mengancam keefektifan penyelenggaraan penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana. Hal ini akan berpengaruh pula pada akuntabilitas dan transparansi kegiatan dan pendanaan. Padahal, penetapan status bencana merupakan proses yang penting karena akan berdampak pada sistem penganggaran kegiatan penanggulangan bencana serta sumber dana penanggulangan bencana, dalam hal ini apakah bersumber dari APBD kabupaten/kota/provinsi atau APBN dan berimplikasi pula pada pengalokasian sumber daya yang ada. Ketidakjelasan penetapan tersebut dapat berpotensi pada pengeluaran dana secara sewenang-wenang oleh pihak-pihak terkait. Sebaliknya, manakala terdapat suatu kejadian yang seharusnya dianggap bencana tetapi tidak ditetapkan sebagai bencana dapat mengakibatkan anggaran tidak dapat dikeluarkan. Hal ini berpotensi meningkatkan korban jiwa dan kerugian harta benda.

Pemerintah Jepang misalnya. Pemerintah Jepang tidak akan dengan mudah mengeluarkan pernyataan bencana. Berbagai peristiwa gempa bumi dan tsunami yang melanda Jepang cenderung diyakini sebagai gejala alam. Pernyataan bencana tersebut baru dikeluarkan apabila semua langkah antisipatif yang didasarkan pada teknologi tidak mampu lagi mengatasi suatu kejadian.

2. Penyesuaian Kelembagaan BPBD

UU No. 24 Tahun 2007 Pasal 18 ayat 1 menyatakan bahwa pemerintah daerah membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Selanjutnya pada ayat 2a dinyatakan bahwa Badan Penanggulangan Bencana Daerah pada tingkat provinsi dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah gubernur atau setingkat eselon Ib; ayat 2b menambahkan pada tingkat kabupaten/kota, Badan Penanggulangan Bencana Daerah dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah bupati/walikota atau setingkat eselon Ila. Hal tersebut bertentangan dengan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang menentukan bahwa pimpinan/kepala badan eselonnya sama dengan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) lain.

Kententuan jabatan sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 24 Tahun 2007 sebenarnya untuk memastikan bahwa BPBD dapat melaksanakan fungsi koordinasi dan komando secara memadai. Hal ini dikarenakan koordinasi antar SKPD dapat terbentu masalah birokrasi dan aturan. Oleh karena itu, efektif tidaknya dan berjalan tidaknya koordinasi dan komando pada saat penyelenggaraan penanggulangan bencana lebih tergantung pada kewenangan, bukan pada peringkat eselon pimpinan. Sebagai contoh, kesetaraan eselon tidak berpengaruh pada masalah koordinasi pada situasi normal maupun komando pada situasi darurat di Kabupaten Sleman.

Dari Permendagri No. 48 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Satuan Organisasi Tata Kerja (SOTK) BPBD diketahui

bahwa BPBD juga memiliki fungsi melebihi SKPD lain di daerah karena memiliki tiga fungsi besar, yaitu koordinasi, komando, sekaligus operasi. Hal tersebut berbeda dengan SKPD daerah yang umumnya hanya memiliki satu atau dua fungsi saja. Hal ini dapat mengakibatkan kekacauan tata kelembagaan daerah karena fungsi BPBD bisa jadi mengambil alih beberapa fungsi yang selama ini diselenggarakan oleh sejumlah SKPD. Kondisi ini justru dapat memperbesar kemungkinan terjadinya tumpang tindih tugas dan fungsi penanggulangan bencana di lapangan.

Tabel 3 Pembagian Peran Pemulihan Pasca Bencana

PASCA BENCANA		TAHAPAN
Pemulihan		TUJUAN
Manajemen Pasca Bencana		MANAJEMEN
Rehabilitasi	Rekonstruksi	PENYELENG- GARAAN
<ul style="list-style-type: none"> - Perbaikan lingkungan daerah bencana - Perbaikan prasarana dan sarana umum - Pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat - Pemulihan sosial psikologis - pelayanan kesehatan - rekonsiliasi & resolusi konflik - pemulihan sosial ekonomi budaya - pemulihan keamanan dan ketertiban - pemulihan fungsi pemerintahan - pemulihan fungsi pelayanan publik 	<ul style="list-style-type: none"> - Pembangunan kembali prasarana dan sarana - Pembangunan kembali sarana sosial masyarakat - Pembangunan kembali kehidupan sosial bu- daya masyarakat - Penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan ta- han bencana - Partisipasi dan peran serta lembaga dan or- ganisasi kemasyarakatan, dunia usaha, dan masyarakat - Peningkatan kondisi sosial, ekonomi, dan bu- daya - Peningkatan fungsi pelayanan publik - Peningkatan utama dalam masyarakat 	KEGIATAN
Rencana Pemulihan		PERENCANAAN
RENCANA PENANGGULANGAN BENCANA		
DANA PENANGGULANAGAN BENCANA DARI APBN/APBD		PENDANAAN
DIPA & Dana Bantuan Sosial Berpola Hibah		
DANA DARI MASYARAKAT		
Koordinasi & Pelaksana		PERAN BNPB & BPBD

3. Pengelolaan Bantuan

Penyaluran/distribusi adalah proses penyaluran bantuan kepada para korban berdasarkan hasil pendataan korban dan kebutuhan korban. Bantuan tersebut dapat diserahkan langsung oleh pemerintah kepada korban atau melalui pihak perantara sepanjang terdapat pengendalian yang memadai. Proses distribusi juga harus mempertimbangkan aspek aksesibilitas, kecepatan, dan ekonomi. Pemerintah/pemerintah daerah yang telah menyatakan diri dalam status siaga darurat bencana dapat mengusulkan bantuan dana siap pakai kepada Kepala BNPB dengan menyampaikan laporan kejadian, hasil/informasi tentang kondisi ancaman bencana dari lembaga terkait, jumlah korban/perkiraan jumlah pengungsi, kerusakan, kerugian, dan bantuan yang diperlukan. Penetapan besar bantuan dapat dilakukan berdasar usulan daerah/instansi/lembaga terkait, laporan Tim Reaksi Cepat/hasil rapat koordinasi/inisiatif BNPB. Kuasa Pengguna Anggaran/Barang BNPB mengeluarkan dana siap pakai berdasarkan penetapan dan persetujuan Kepala BNPB. Dana tersebut dapat diserahkan langsung dari BNPB kepada provinsi/kabupaten/kota. Apabila dana siap pakai disalurkan kepada instansi, penyerahannya harus dilengkapi dengan Berita Acara Serah Terima (BAST) dan nota kesepahaman. Bantuan pascabencana diberikan dalam bentuk bantuan langsung masyarakat (BLM) dan non bantuan langsung masyarakat (BLM).

UU No. 24 Tahun 2007 Pasal 26 sampai dengan 30 telah membahas peran lembaga internasional, NGO internasional, dan lembaga usaha (perusahaan), tetapi tidak menyinggung peran Lembaga

Swadaya Masyarakat (LSM) lokal dan lembaga- lembaga relawan. Pada praktiknya, NGO maupun lembaga nonpemerintah kurang bersinergi dan berkoordinasi dengan BNPB maupun BPBD. Pelaporan penerimaan bantuan yang dikoordinasikan oleh pihak-pihak tersebut dan pendayagunaan/ pengelolaan bantuan yang diterima oleh pihak-pihak tersebut perlu diatur untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas pengelolaan bantuan bencana.

Hal penting yang perlu diperhatikan dalam penyaluran bantuan adalah menentukan alur dan mekanisme pertanggungjawaban bantuan. Aliran bantuan ini dapat dimanfaatkan untuk melacak pihak-pihak yang terkait dalam pengelolaan bantuan bencana serta perannya masing-masing. Aliran bantuan sangat bervariasi bergantung pada situasi dan kondisi bencana di masing-masing daerah serta kemampuan pemeriksa untuk memetakan dan mengidentifikasi pihak-pihak yang terkait dan peranan pihak-pihak tersebut dalam pengelolaan bantuan bencana. Meskipun demikian, pemeriksa harus memanfaatkan data dan informasi yang dimiliki untuk menggambarkan aliran bantuan dalam suatu bencana.

Contoh permasalahan dapat dilihat pada rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi bencana gempa dan tsunami Kepulauan Mentawai yang tidak menjelaskan dasar penyajian hibah, siapa donornya, dan organisasi yang akan menerima hibah tersebut. Dalam pelaksanaan rencana aksi tersebut, BNPB bahkan telah mengalokasikan dan menyalurkan dana bantuan sosial berpola hibah dari APBN tanpa ada hibah.

Pada tahap tanggap darurat, kemahalan dapat dipahami sepanjang tujuan penyelamatan lebih banyak korban jiwa dapat dicapai. Namun demikian, seringkali kemahalan terjadi akibat pengadaan barang/ jasa yang dilaksanakan bukan untuk tahap tanggap darurat, tetapi dilaksanakan pada masa tersebut. Di samping itu, akuntabilitas bantuan dapat terganggu akibat bantuan tidak tercatat dengan baik. Bantuan dikatakan tidak tercatat apabila bantuan tersebut tidak dicatat dalam buku penerimaan bantuan yang dimiliki pemerintah. Hal ini dapat disebabkan beberapa hal, antara lain banyaknya pos pengumpul yang melakukan pengumpulan bantuan tetapi tidak melaporkan kegiatan dan hasilnya pada pemerintah, tidak adanya rekening khusus untuk mengelola dana bencana, dan kurangnya koordinasi antar pihak sehingga donor langsung menyampaikan bantuan tanpa melalui pemerintah.

Sampai saat ini belum adanya sistem akuntansi khusus untuk kejadian bencana juga membuat jejak penyaluran bantuan bencana semakin sulit untuk ditelusuri. Selain itu, PP No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana pemerintah belum mengatur tentang mekanisme penyaluran bantuan. Pola kerja sama pemerintah dengan pihak asing dalam pengelolaan bantuan bencana juga belum secara tegas diimplementasikan.

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas disimpulkan bahwa penetapan definisi dan parameter yang jelas suatu kejadian sangat diperlukan untuk mengategorikan suatu kejadian sebagai bencana. Pengategorian ini sangat penting karena akan berimplikasi pada banyak hal, seperti pendanaan kegiatan penanggulangan bencana dan pengalokasian sumber daya, menghindari kesewenang-wenangan penggunaan anggaran oleh pihak-pihak terkait yang dapat berakibat pada rendahnya akuntabilitas dan transparansi kegiatan penanggulangan bencana. Selain itu, penegasan fungsi dan wewenang BPBD akan lebih dapat meningkatkan akuntabilitas dan transparansi kegiatan penanggulangan bencana, daripada menetapkan tingkat eselon pimpinan BPBD di daerah. Permasalahan pengelolaan bantuan yang timbul akibat ketidakjelasan alur dan mekanisme pertanggungjawaban bantuan oleh pihak-pihak pengelola bantuan juga harus diselesaikan demi akuntabilitas dan transparansi kegiatan penanggulangan bencana.

2. Saran

Penetapan suatu kejadian atau fenomena sebagai bencana, sebaiknya bukan merupakan jalan pintas untuk menyelesaikan suatu masalah, tetapi menjadi solusi untuk menghindarkan masalah yang sama muncul akibat terulangnya kejadian atau fenomena tersebut di kemudian hari. Semua aktivitas yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan penanggulangan bencana selayaknya telah melalui proses pengajian secara mendalam dan didukung

dengan kebijakan yang tepat dan memadai. Penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana merupakan suatu upaya berkesinambungan sehingga penekanan pada pengembangan pengendalian intern menjadi suatu keharusan pada setiap kejadian bencana.

Penetapan status bencana sebaiknya dilaksanakan dengan penuh pertimbangan dan kehati-hatian dan didasarkan pada kajian dari pihak yang kompeten. Namun demikian, ketiadaan aturan penjelas maupun peraturan pendukung UU No. 24 Tahun 2007 tidak dapat dijadikan alasan untuk terus-menerus membenarkan penetapan suatu kejadian atau fenomena sebagai bencana tanpa landasan yang terukur dan jelas. Pemerintah pusat dan daerah harus memperkuat aktivitas pengendalian, seperti memperketat pengawasan pemberian, penggunaan, dan pertanggungjawaban dana siap pakai. Selain itu, sebaiknya, BNPB dan BPBD mempunyai fungsi otorisasi atau pengesahan laporan pengelolaan bantuan dan mewajibkan semua pihak pengelola bantuan bencana untuk mengunggah informasi pengelolaan bantuan yang telah diotorisasi tersebut pada media publik.

Untuk memperjelas fungsi dan peran BPBD di daerah dan semakin mengurangi campur tangan pusat, perlu dipertegas makna koordinasi dalam peran BPBD. Pemerintah daerah harus menghindari pengisian jabatan yang bersifat politis atau berdasar kepentingan partai politik dalam BPBD. Selain itu, pemerintah perlu memasukkan Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai bagian vital

dalam kegiatan penanggulangan bencana. Selain itu, fungsi eksekusi dan pendukung bagi SKPD-SKPD di daerah juga perlu diatur untuk mengefektifkan dan mengefisienkan penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Terkait peran serta pihak-pihak non- pemerintah dalam penanggulangan bencana, pemerintah selayaknya menekankan pentingnya penyusunan proposal, nota kesepahaman, dan rencana kerja penanggulangan bencana di Indonesia. Penyusunan proposal tersebut dilakukan melalui koordinasi dengan BNPB dan BPBD. Untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan bantuan bencana, pemerintah dapat menyarankan pengaplikasian the *Integrated Financial Accountability Framework* (IFAF) bagi donor, channel, maupun penerima bantuan sehingga siapa pun dapat melacak bantuan dalam suatu kejadian bencana karena data aliran bantuan bencana dapat diakses melalui internet.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, J. E. (1984). *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart, and Winston. Cet. ke-3, hal.3
- Bakornas PB. (2007). *Pengenalan Karakteristik Bencana dan Upaya Mitigasinya di Indonesia Edisi II*.
- Bappenas, MAP UGM, UNDP, dan DSF (2007). *Laporan Kajian Perumusan Rekomendasi Bagi Penyusunan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana*.
- Edwards III, G. C., & Sharkansky, I. (1978). *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*. San Francisco: W.H. Freeman and Company, hal.2
- Isnaini, G. D. Y. (2009). *Penanggulangan Bencana, Antara Regulasi dan Implementasi*. *Jurnal Transisi*, 3(2).
- Republik Indonesia. (2007). *Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 No. 66. Jakarta: Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia
- Republik Indonesia. (2008). *Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana*.
- Republik Indonesia, (2009). *Peraturan Kepala BNPB No. 05 Tahun 2009 tentang Pedoman Bantuan Peralatan*.
- Ulum, M. C. (2013). *Governance dan Capacity Building Dalam Manajemen Bencana Banjir di Indonesia*. *Jurnal Penanggulangan Bencana* 4(2), 5-12.

3. MENEROPONG KEBIJAKAN PENGAMPUNAN PAJAK MENURUT TEORI ECONOMIC ANALYSIS OF LAW

Muh. Najib

PENDAHULUAN

Persoalan pengampunan pajak atau tax amnesty menjadi topik pembicaraan yang hangat di beberapa media pada pertengahan tahun 2016 sampai saat ini. Hal tersebut, ditengarai oleh terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak (UUPP) pada tanggal 1 Juli 2016, yang memunculkan pro dan kontra di masyarakat. Ada yang berpendapat bahwa UUPP tersebut merugikan rakyat menengah ke bawah dan dinilai telah membahayakan usaha kecil-menengah (Kompas, 2016a). Ada juga yang berpendapat pengampunan pajak hanya untuk melindungi kejahatan ekonomi trans-nasional saja. Namun pendapat tersebut dibantah oleh pemerintah, yang menjelaskan bahwa dana yang didapat dari kebijakan pengampunan pajak juga digunakan untuk kepentingan rakyat, seperti pembangunan infrastruktur yang dapat menumbuhkan perekonomian negara (Kompas, 2016b).

Pengampunan pajak adalah sebuah program penghapusan pajak yang seharusnya terutang, yang berlaku secara terbatas (limitatif waktu pemberlakuannya), dengan tidak dikenakan sanksi administrasi perpajakan (baik berupa denda, bunga dan kenaikan), dan bahkan tidak dikenakan sanksi pidana di bidang perpajakan (termasuk proses pemeriksaan bukti permulaan tindak pidana perpajakan). Cara yang harus dilakukan adalah dengan mengungkapkan harta dan utang yang belum terungkap, baik yang pernah dilaporkan dalam tahun-tahun sebelumnya (persyaratan minimal untuk Tahun Pajak 2015) maupun yang baru diungkapkan wajib pajak karena baru mulai terdaftar saat implementasi UUPP [tanpa perlu melaporkan Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) tahun 2015 dan sebelumnya], dengan cara membayarkan kepada kas negara sejumlah uang yang disebut sebagai uang tebusan (Faisal & Akhiatri, 2016). Berdasarkan ketentuan UUPP, program pengampunan pajak diberlakukan sejak tanggal 1 Juli 2016 sampai dengan tanggal 31 Maret 2017.

Lahirnya UUPP memunculkan berbagai kontroversi di masyarakat, mengingat konsepsi “Pengampunan Pajak” tidak dikenal dalam Undang-Undang tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Dalam waktu satu bulan sejak pemberlakuannya, UUPP ini telah dimohonkan uji materi di Mahkamah Konstitusi sebanyak empat kali, namun tidak ada satupun permohonan yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Adapun rincian permohonan uji materi atas UUPP dapat dilihat dalam tabel 1. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Adam, dkk., program pengampunan pajak tidak

memberikan pengaruh yang signifikan terhadap efektivitas penerimaan pajak Kantor Pelayanan Pajak (KPP) di Indonesia. Berdasarkan hasil yang diperoleh dari 341 KPP, yang tingkat efektivitas efektif. Hal yang menyebabkan tidak tercapainya penerimaan pajak yang efektif dikarenakan melonjaknya target penerimaan pajak yang ditetapkan oleh masing-masing KPP sehingga belum dapat mencapai target yang diinginkan (Adam, 2017). Setelah program pengampunan pajak berakhir per 31 Maret 2017, hasilnya dinilai masih belum memuaskan. Dari sisi tingkat partisipasi, per 31 Maret 2017, jumlah Wajib Pajak (WP) yang mengikuti program pengampunan pajak hanya mencapai sekitar 956 ribu WP. Jumlah ini berbeda jauh dibanding WP yang menyampaikan SPT sebanyak 20,1 juta dan WP yang memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), yaitu 32,7 juta.

**Tabel 1 Daftar Permohonan Uji Materi atas UUPP ke Mahkamah
Konstitusi**

No.	Nomor & tanggal Putusan	Permohonan			Amar Putusan
		Tanggal	Pemohon	Materi Pengujian	
1.	57/PUU-XIV/2016 tgl.14 Desember 2016	13 Juli 2016	Serikat Perjuangan Rakyat Indonesia	1) Frase "Pengampunan Pajak" dalam Pasal 1 angka 1, Pasal 3 ayat (1), Pasal 4 dan Pasal 5 UUPP terhadap Pasal 23A UUD 1945. 2) Frase "Uang Tebusan" dalam Pasal 1 angka 7, Pasal 4 dan Pasal 5 UUPP terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. 3) Pasal 11 ayat (2), ayat (3), ayat (5), Pasal 20 Penjelasan dan Pasal 22 UUPP terhadap Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. 4) Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) UUPP terhadap Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. 5) Pasal 21 ayat (2) jo. Pasal 22 dan Pasal 23 UUPP terhadap Pasal 28F UUD 1945.	Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
2.	58/PUU-XIV/2016 tgl.14 Desember 2016	13 Juli 2016	Yayasan Satu Keadilan	1) Frase "Pengampunan Pajak" dalam Pasal 1 angka 1, Pasal 1 angka 7, dan Pasal 3 ayat (1) UUPP terhadap Pasal 23A UUD 1945. 2) Frase "Uang Tebusan" dalam Pasal 1 angka 7, Pasal 4 dan Pasal 5 UUPP terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. 3) Frase "Tidak Dapat" dalam Pasal 20 dan frase "Tindak Pidana Lain" pada penjelasan Pasal 20 UUPP terhadap Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. 4) Frase "tidak dapat" dalam Pasal 22 UUPP terhadap Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.	Permohonan Pemohon tidak dapat diterima.
3.	59/PUU-XIV/2016 tgl.14 Desember 2016	14 Juli 2016	Leni Indrawati, Hariyanto dan Wahyu Mulyana Putra	1) UUPP bertentangan dengan UUD 1945. 2) UUPP tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (menurut pemohon, konsideran UUPP inkonstitusional)	1) Menolak permohonan para Pemohon mengenai konsideran UUPP; 2) Menyatakan tidak dapat diterima untuk permohonan para Pemohon selain dan selebihnya.
4.	63/PUU-XIV/2016 tgl.14 Desember 2016	28 Juli 2016	1. Dewan Pengurus Pusat Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (DPPSBSI) 2. Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI) 3. Dewan Pimpinan Pusat Partai Buruh (DPP PB)	Pasal 1 angka 1, Pasal 3 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Pasal 4 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 21 ayat (2), dan ayat (3), Pasal 22 dan Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUPP terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 23A, Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28F UUD 1945.	Permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.

Sumber: Putusan MK Nomor 57/PUU-XIV/2016, 58/PUU-XIV/2016, 59/PUU-XIV/2016 dan 63/PUU-XIV/2016

Dari sisi komitmen repatriasi hanya mencapai Rp147 triliun atau sekitar tiga persen dari total komposisi harta yang dilaporkan yang sebesar Rp4.854,63 triliun atau 14,7% dari target Rp1.000 triliun (Safyra, 2017b). Dari sisi uang tebusan, jumlah yang diterima negara hanya sebesar Rp114,02 triliun atau sekitar 69% dari target yang ditetapkan, yakni Rp165 triliun (Safyra, 2017a).

Meskipun program pengampunan pajak telah berakhir, namun kewajiban dari peserta pengampunan pajak tidaklah berakhir. Wajib pajak yang telah mengungkapkan harta tambahan yang berada di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), atau mengungkapkan hartanya di luar wilayah NKRI yang dialihkan ke dalam wilayah NKRI dan diinvestasikan di dalam wilayah NKRI, harus menyampaikan laporan penempatan harta tambahan dan/atau pengalihan dan realisasi investasi harta tambahan, secara berkala setiap tahun selama tiga tahun. Hal tersebut sesuai ketentuan Perdirjen Pajak Nomor PER-03/PJ/2017 tentang Tata Cara Pelaporan dan Pengawasan Harta Tambahan Dalam Rangka Pengampunan Pajak, yang telah diubah dengan Perdirjen Pajak Nomor PER- 07/PJ/2018. Apabila kewajiban penyampaian laporan tersebut tidak dipatuhi, maka Kepala KPP tempat wajib pajak terdaftar, dapat menerbitkan surat peringatan. Dalam hal wajib pajak tidak menanggapi surat peringatan tersebut dalam jangka waktu 14 hari kerja sejak tanggal surat peringatan dikirim, maka wajib pajak dapat dilakukan pemeriksaan.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, lahirnya suatu produk hukum, dalam arti hukum positif, tidak terlepas dari pengaruh sistem politik yang berlaku pada masa itu. Pengaruh sistem politik terhadap lahirnya produk hukum tersebut menimbulkan suatu tesis yang menyatakan bahwa “hukum merupakan produk politik”. Begitu pula dalam perumusan kebijakan pengampunan pajak yang dimuat dalam UUPP, tidak terlepas dari politik hukum yang ada pada saat itu. Adanya pro dan kontra di masyarakat dalam pelaksanaan UUPP sebagaimana diuraikan di atas, menimbulkan pertanyaan yang menarik untuk dikaji, yaitu apakah pembentukan UUPP dimaksudkan untuk kepentingan negara ataukah hanya semata-mata memberikan keuntungan bagi para wajib pajak yang mencoba menghindari kewajiban perpajakan? Untuk menganalisis permasalahan ini, penulis akan menggunakan pendekatan *teori Economic Analisis of Law*, karena teori ini berupaya menundukkan doktrin hukum kepada analisis biaya dan keuntungan (*cost and benefit analysis*).

Berangkat dari latar belakang di atas, maka penelitian ini akan membahas dua permasalahan. Pertama, bagaimana konsepsi lahirnya kebijakan pengampunan pajak dalam Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2016? Kedua, bagaimana analisis kebijakan pengampunan pajak menurut teori *Economic Analisis of Law*? Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai konsepsi lahirnya kebijakan pengampunan pajak dan meneropong pihak yang diuntungkan atau dirugikan dari kebijakan tersebut.

Penelitian ini bersifat analisis deskriptif dengan menggunakan metode yuridis normatif dan pendekatan teoretis (*theoretical approach*), yaitu dengan memaparkan konsepsi lahirnya kebijakan pengampunan pajak yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum *Economic Analysis of Law*. Sumber data yang digunakan adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 beserta peraturan pelaksanaannya, Putusan Mahkamah Konstitusi, buku literatur, dan beberapa artikel dari media cetak maupun elektronik.

PEMBAHASAN

1. Konsepsi Lahirnya Kebijakan Pengampunan Pajak dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* atau hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha maupun masyarakat madani (*civil society*). Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi, atau bahkan kompetisi antara gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara (Lutfi & Kurniawan, 2011). Kebijakan yang diambil oleh negara atau pemerintah untuk seluruh masyarakat atau yang disebut dengan kebijakan publik (*public policy*), pada umumnya dituangkan dalam bentuk produk hukum, dengan tujuan untuk menjamin legalitasnya di lapangan. Dalam hal ini, hubungan antara hukum dan kebijakan publik seiring sejalan dengan prinsip saling mengisi. Sebuah produk hukum tanpa adanya proses kebijakan

publik maka produk hukum tersebut dapat kehilangan makna substansinya. Sebaliknya, sebuah proses kebijakan publik tanpa adanya legalisasi dari hukum, maka dimensi operasionalnya akan menjadi lemah (Lutfi & Kurniawan, 2011).

Salah satu kebijakan publik yang diambil oleh pemerintah bersama dengan DPR adalah kebijakan pengampunan pajak, yang kemudian dituangkan dalam bentuk undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 UUPP, yang dimaksud dengan pengampunan pajak adalah penghapusan pajak yang seharusnya terutang, tidak dikenai sanksi administrasi perpajakan dan sanksi pidana di bidang perpajakan, dengan cara mengungkap harta dan membayar uang tebusan sebagaimana diatur dalam UUPP. Subjek dari program pengampunan pajak ini adalah seluruh wajib pajak yang mempunyai kewajiban menyampaikan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan (SPT-PPh), kecuali wajib pajak yang sedang dilakukan penyidikan dan berkas penyidikannya telah dinyatakan lengkap oleh kejaksaan, dalam proses peradilan, atau menjalani hukuman pidana, atas tindak pidana di bidang perpajakan. Sedangkan yang menjadi objek pengampunan pajak adalah pengampunan atas kewajiban perpajakan sampai dengan akhir tahun pajak terakhir, yang belum atau belum sepenuhnya diselesaikan oleh wajib pajak, terdiri atas kewajiban:

- a. Pajak Penghasilan; dan
- b. Pajak Pertambahan Nilai atau Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.

Lahirnya kebijakan pengampunan pajak sebagaimana diatur dalam UUPP tentunya tidak terlepas dari politik hukum yang mendasarinya. Menurut Prof. Dr. Moh. Mahfud M. D., politik hukum diartikan sebagai legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara (Mahfud, 2017). Politik hukum itulah yang nantinya akan menentukan apa yang berlaku sebagai hukum positif itu sendiri, sebagaimana yang tertuang dalam suatu undang-undang. Oleh karena itu, untuk mengetahui konsepsi lahirnya kebijakan pengampunan pajak, kita dapat menganalisis dari politik hukum yang tercermin dalam pembentukan UUPP tersebut. Pada umumnya, politik hukum suatu pemerintahan atau rezim biasanya dapat diamati dari (Saragih, 2006):

1. Program kabinet yang dibentuk itu;
2. Pertimbangan yang dirumuskan dalam setiap peraturan perundang-undangan yang dihasilkan, terutama undang-undang;
3. Penjelasan umum dari setiap peraturan perundang-undangan yang dihasilkan, terutama undang-undang.

Berdasarkan penjelasan umum UUPP, lahirnya kebijakan pengampunan pajak dilatarbelakangi oleh lambatnya pertumbuhan ekonomi nasional dalam beberapa tahun terakhir yang berdampak pada turunnya penerimaan pajak dan juga telah mengurangi ketersediaan likuiditas dalam negeri yang sangat diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Di sisi lain, banyak

harta warga negara Indonesia yang ditempatkan di luar wilayah NKRI, baik dalam bentuk likuid maupun nonlikuid, yang seharusnya dapat dimanfaatkan untuk menambah likuiditas dalam negeri yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Untuk itu, diterapkan langkah khusus dan terobosan kebijakan untuk mendorong pengalihan harta ke dalam wilayah NKRI sekaligus memberikan jaminan keamanan bagi warga negara Indonesia yang ingin mengalihkan dan mengungkapkan harta yang dimilikinya dalam bentuk pengampunan pajak.

Dalam penjelasan umum UUPP, disebutkan bahwa *“Kebijakan pengampunan pajak dilakukan dalam bentuk pelepasan hak negara untuk menagih pajak yang seharusnya terutang. Oleh karena itu, sudah sewajarnya jika wajib pajak diwajibkan untuk membayar uang tebusan atas pengampunan pajak yang diperolehnya”*. Apabila ketentuan tersebut dicermati, maka terlihat adanya semacam barter antara hak negara untuk menagih pajak dengan pembayaran uang tebusan. Dalam hal ini, negara akan membebaskan wajib pajak dari kewajiban membayar pajak yang terutang beserta sanksi denda dan sanksi pidana, apabila wajib pajak tersebut mau mengungkapkan hartanya dan membayar uang tebusan. Uang tebusan menurut UUPP adalah sejumlah uang yang dibayarkan ke kas negara untuk mendapatkan pengampunan pajak (Pasal 1 angka 7 UUPP). Berdasarkan ketentuan Pasal 5 UUPP, besarnya uang tebusan dihitung dengan cara mengalikan tarif uang tebusan dengan dasar pengenaan uang tebusan. Dasar pengenaan uang tebusan dihitung berdasarkan nilai harta bersih yang belum atau

belum seluruhnya dilaporkan dalam SPT PPh terakhir. Nilai harta bersih tersebut merupakan selisih antara nilai harta dikurangi nilai utang. Tarif uang tebusan yang ditetapkan untuk wajib pajak pribadi dan badan disajikan dalam tabel 2 (Djanegara & Hastoni, 2017).

Tabel 2 Tarif dan Periode Penyampaian Pengampunan Pajak

Periode Penyampaian	Harta Dalam Negeri	Harta Luar Negeri	
		Non-repatriasi	Repatriasi
Periode I (1 Juli – 30 Sept 2016)	2%	4%	2%
Periode II (1 Okt – 31 Des 2016)	3%	6%	3%
Periode III (1 Jan – 30 Mar 2017)	5%	10%	5%

Tujuan dari pengampunan pajak dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPP, yaitu untuk:

1. Mempercepat pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi melalui pengalihan harta, yang antara lain akan berdampak terhadap peningkatan likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar Rupiah, penurunan suku bunga, dan peningkatan investasi;
2. Mendorong reformasi perpajakan menuju sistem perpajakan yang lebih berkeadilan serta perluasan basis data perpajakan yang lebih valid, komprehensif, dan terintegrasi; dan

3. Meningkatkan penerimaan pajak, yang antara lain akan digunakan untuk pembiayaan pembangunan.

Selain dari penjelasan umum UUPP tersebut di atas, untuk melihat bagaimana politik hukum lahirnya kebijakan pengampunan pajak, dapat dilihat juga dalam rumusan konsideran atau pertimbangan hukum yang dimuat dalam UUPP. Konsideran UUPP menyatakan bahwa:

1. pembangunan nasional NKRI yang bertujuan untuk memakmurkan seluruh rakyat Indonesia yang merata dan berkeadilan, memerlukan pendanaan besar yang bersumber utama dari penerimaan pajak;
2. untuk memenuhi kebutuhan penerimaan pajak yang terus meningkat, diperlukan kesadaran dan kepatuhan masyarakat dengan mengoptimalkan semua potensi dan sumber daya yang ada;
3. kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya masih perlu ditingkatkan karena terdapat harta, baik di dalam maupun di luar negeri yang belum atau belum seluruhnya dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan;
4. untuk meningkatkan penerimaan negara dan pertumbuhan perekonomian serta kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan, perlu menerbitkan kebijakan pengampunan pajak.

Apabila rumusan dalam konsideran dan penjelasan umum UUPP dicermati, terlihat bahwa politik hukum lahirnya kebijakan pengampunan pajak dimaksudkan untuk mengoptimalkan penerimaan negara dan pertumbuhan ekonomi yang cenderung menurun, dengan cara meningkatkan kembali kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak melalui program “Pengampunan Pajak”. Maksud semacam ini secara yuridis tidak salah, karena pada prinsipnya negara dapat memaksakan warganya untuk membayar pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang*”. Selain itu, tujuan *tax amnesty* untuk meningkatkan penerimaan negara ini sesuai dengan Asas Politik Finansial, yang dikemukakan oleh Adolf Wagner dalam Bohari (2012), yang meliputi:

1. Perpajakan hendaknya menghasilkan jumlah penerimaan yang memadai, dalam arti cukup untuk menutup biaya pengeluaran negara.
2. Pajak hendaknya bersifat dinamis, artinya penerimaan negara dari pajak diharapkan selalu meningkat mengingat kebutuhan penduduknya selalu meningkat, baik secara kualitatif maupun secara kuantitatif.

Kebijakan pengampunan pajak yang diatur dalam UUPP dilaksanakan berdasarkan asas:

1. Kepastian hukum, yaitu pelaksanaan pengampunan pajak harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum;
2. Keadilan, yaitu pelaksanaan pengampunan pajak menjunjung tinggi keseimbangan hak dan kewajiban dari setiap pihak yang terlibat;
3. Kemanfaatan, yaitu seluruh pengaturan kebijakan pengampunan pajak bermanfaat bagi kepentingan negara, bangsa, dan masyarakat, khususnya dalam memajukan kesejahteraan umum; dan
4. Kepentingan nasional, yaitu pelaksanaan pengampunan pajak mengutamakan kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat di atas kepentingan lainnya.

Selain di Indonesia, kebijakan pengampunan pajak juga telah diterapkan di berbagai negara. Menurut informasi yang diberitakan oleh *bisnis.com* pada tanggal 1 September 2016, sebanyak 38 negara di dunia ternyata sudah menerapkan kebijakan pengampunan pajak. Sayangnya, jika merunut pada sejarah masa lalu, pelaksanaan kebijakan pengampunan pajak baik di dalam maupun di luar negeri sulit menemukan cerita yang berakhir manis, bahkan kisah-kisah kegagalan tersebut selalu berulang. Meskipun demikian, ada beberapa negara yang dianggap sukses melaksanakan kebijakan pengampunan pajak (Djanegara & Hastoni, 2017). Berdasarkan hasil studi kepustakaan yang dilakukan oleh Santoso & Setiawan (2009), negara yang berhasil dalam

melaksanakan kebijakan pengampunan pajak yaitu Afrika Selatan (2003), Irlandia (1988) dan India (1997).

Keberhasilan pengampunan pajak di Afrika Selatan pada tahun 2003 berasal dari kebijakan *amnesty* berupa pengontrolan devisa untuk mengembalikan dana yang diparkir di luar negeri dengan diskon tarif *amnesty* yang menarik. Dalam program *tax amnesty* tersebut, penduduk Afrika Selatan dilarang mentransfer devisa ke luar negeri di atas 750.000 Rand atau sekitar Rp1.250.000.000,00. Harta di atas jumlah tersebut yang ada di luar negeri bilamana dibawa kembali dan dimohonkan *amnesty* akan dikenakan tarif diskon 50% dibanding bila dana tersebut tetap di luar negeri dan dikenakan tarif tambahan 2%, tuntutan pidana dibatasi pada pidana pajak dan peraturan lalu lintas devisa. Selain itu, Kantor Pajak Afrika Selatan (SARS) juga melakukan pendekatan yang bersahabat dengan wajib pajak dalam program kampanye taat pajak (Santoso & Setiawan, 2009). Alhasil, kebijakan pengampunan pajak yang dilaksanakan oleh Negara Afrika Selatan pada tahun 2003 tersebut mampu meraup dana hingga sebesar 2,2 miliar Rand atau sekitar 0,7% dari total produk domestik bruto (PDB) (Djanegara & Hastoni, 2017).

Kebijakan pengampunan pajak di Irlandia pada tahun 1988 dapat berhasil karena pemerintah saat itu telah siap dengan kebijakan pendukung pasca *tax amnesty* untuk meningkatkan *law enforcement*. Pemerintah Irlandia menambah jumlah pemeriksa pajak dan memberlakukan sistem perpajakan yang baru pasca *amnesty*, dengan ancaman sanksi sampai penyitaan aset dan

pembekuan rekening bank bagi penyelundup pajak. Irlandia sebelumnya tidak pernah menempuh kebijakan pengampunan pajak dan program ini merupakan yang pertama dan terakhir bagi wajib pajak (Santoso & Setiawan, 2009). Dana yang didapatkan oleh Pemerintah Irlandia mencapai USD 750 juta, jauh diatas target awal sebesar USD 50 juta (Djanegara & Hastoni, 2017).

India merupakan salah satu negara yang sering menerapkan kebijakan pengampunan pajak, namun hasilnya selalu gagal, karena pelaksanaan kebijakan tersebut tidak diiringi dengan peningkatan *tax enforcement*, dan tidak ada langkah memperkuat undang-undang perpajakan atau perubahan struktur lain dalam sistem perpajakan (Djanegara & Hastoni, 2017). Namun kebijakan pengampunan pajak yang dilakukan pada tahun 1997 dapat berhasil menaikkan basis pajak karena program ini ditegaskan sebagai program *amnesty* yang terakhir dan ditawarkan di tengah inflasi yang terjadi (Santoso & Setiawan, 2009). Saat itu pemerintah India berhasil memperoleh tambahan penerimaan pajak hingga US\$2,5 miliar atau sekitar Rp25 triliun. Jumlah ini masih tergolong kecil, karena sedikitnya jumlah wajib pajak yang mengikuti program *tax amnesty*, namun apabila dibandingkan dengan hasil *tax amnesty* pada tahun-tahun sebelumnya, maka program *tax amnesty* tahun 1997 tersebut cukup sukses. Apabila dibandingkan dengan negara-negara yang telah sukses melaksanakan kebijakan pengampunan pajak, maka hasil dari kebijakan pengampunan pajak yang dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 2016 tergolong paling sukses, meskipun hasil tersebut masih di bawah target yang

diharapkan. Menurut data *Center for Indonesia Taxation Analysis* (CITA) yang dipublikasikan pada tanggal 20 Oktober 2016, deklarasi amnesti pajak di Indonesia sampai dengan 30 September 2016 merupakan yang tertinggi di dunia, sebagaimana ditunjukkan dalam gambar 1



Gambar 1 Perbandingan Deklarasi Harta Pengampunan Pajak di Berbagai Negara

Sumber: <https://cita.or.id/news/citax/serial-tax-amnesty-infografis-menengok-keberhasilan-tax-amnesty-periodei>.

Berdasarkan gambar 1, terlihat bahwa total deklarasi harta pengampunan pajak di Indonesia menduduki peringkat pertama. Padahal angka tersebut merupakan angka sementara per 30 September 2016, dimana hasil akhir dari pengampunan pajak per 31 Maret 2017 menunjukkan angka sebanyak Rp4.854,63 triliun atau sekitar 40% dari PDB. Posisi kedua, ditempati oleh Italia yang

berhasil menambah basis aset kena pajak sebesar Rp1.179 triliun pada 2009 lalu. Selanjutnya, posisi ketiga, diduduki oleh Chili sebesar Rp263 triliun dari amnesti pajak yang dilakukan tahun 2015 lalu. Keberhasilan Indonesia dalam pelaksanaan pengampunan pajak tahun 2016 menunjukkan bahwa konsepsi kebijakan pengampunan pajak yang diatur dalam UUPP telah dirumuskan secara matang, tentunya juga sudah mempertimbangkan praktik pengampunan pajak di berbagai negara. Selain itu, sistem politik yang ada pada saat itu juga mendukung dalam perumusan kebijakan pengampunan pajak dalam UUPP, sehingga pembentukan dan pelaksanaan UUPP tidak banyak mengalami hambatan.

2. Analisis Kebijakan Pengampunan Pajak menurut Teori

Economic Analysis of Law

Kebijakan pengampunan pajak ini sangat tepat jika dianalisis menggunakan teori *Economic Analysis of Law* (EAoL). Konsep EAoL diperkenalkan oleh Ronald H. Coase pada tahun 1960an, yang menulis artikel tentang Biaya Sosial (*The Problem of Social Cost*) dan Guido Calabresi, yang membahas tentang Perbuatan Melawan Hukum (*torts*). Analisis ekonomi diterapkan secara sistematis pada masalah-masalah hukum yang tidak berhubungan sama sekali dengan masalah ekonomi. Pendekatan ini kemudian menjadi sebuah teori dalam Ilmu Hukum setelah Richard Posner menerbitkan buku "*Economic Analysis of Law*" pada tahun 1986 (Conboy & Adji, 2015).

Richard Posner menegaskan bahwa prinsip-prinsip ekonomi harus diikutsertakan dalam pembentukan legislasi. EAoL merupakan metode yang paling penting di semua aspek hukum dan pelaksanaannya dalam suatu masyarakat modern. Setiap undang-undang yang akan menciptakan biaya lebih besar daripada manfaat bagi masyarakat akan dianggap tidak efisien. Ketidakefisienan dalam setiap peraturan perundang-undangan atau kebijakan adalah tidak adil dan akibatnya menghasilkan ketidakadilan bagi masyarakat (Conboy & Adji, 2015).

Teori ini juga digunakan oleh Dr. Maruarar Siahaan, S. H., sebagai salah satu ahli pemerintah, dalam sidang uji materi UUPP di Mahkamah Konstitusi, yang juga menjadi salah satu pertimbangan Mahkamah dalam memutuskan uji materi UUPP tersebut. Menurut Dr. Maruarar Siahaan, S. H., pendekatan yang dipergunakan dalam studi EAoL, maupun studi komparatif hukum dan ekonomi, berupaya menundukkan doktrin hukum kepada analisis biaya dan keuntungan (*cost and benefit analysis*) serta pada konsep efisiensi ekonomi, yang memberi kemungkinan untuk menarik kesimpulan tertentu mengenai konsekuensi dan nilai sosial dari aturan tertentu (MK, 2016a, 2016b, 2016c & 2016d).

Robert Coorter dan Thomas Ulen mengungkapkan bahwa EAoL memiliki tiga konsep fundamental, yaitu maksimalisasi (*maximization*), keseimbangan (*equilibrium*) dan efisiensi (*efficiency*) (Coorter & Ulen, 2000). Tiga konsep dasar inilah yang

akan digunakan sebagai pisau analisis atas kebijakan pengampunan pajak dalam penelitian ini.

1. Maksimalisasi (*maximization*)

Pada dasarnya setiap orang harus memaksimalkan sesuatu, contoh: manfaat oleh konsumen, profit oleh perusahaan, suara oleh politisi dan pendapatan oleh birokrat. Konsep ini berangkat dari asumsi “*man is a rational maximiser of his satisfactions*” atau manusia sebagai maximizer yang rasional dari kepuasan dirinya. Orang berakal pasti memilih opsi terbaik dan memaksimalkan kegunaan yang dimungkinkan faktor kendalanya (Gaffar, 2014).

Kebijakan pengampunan pajak merupakan pilihan terbaik untuk memaksimalkan penerimaan negara guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi, yang pada saat itu terkendala oleh banyaknya wajib pajak yang tidak melaporkan seluruh hartanya dalam SPT PPh untuk membayar pajak sesuai perhitungan yang ditetapkan dalam undang-undang perpajakan, dengan ancaman sanksi administrasi dan/atau pidana, namun cara ini membutuhkan banyak tenaga, biaya dan waktu yang lama, karena pada umumnya setiap orang memiliki kecenderungan menghindari pajak. Menurut R. Santoso Brotodiharjo (1993), pada dasarnya terdapat dua bentuk perlawanan pajak yang dilakukan oleh warga negara, yaitu perlawanan pasif dan perlawanan aktif (dalam Pohan, 2011).

- a. Perlawanan pasif, meliputi hambatan- hambatan yang mempersulit pemungutan pajak yang erat hubungannya dengan struktur ekonomi suatu negara, perkembangan intelektual dan moral penduduk serta sistem dan cara pemungutan pajak itu sendiri. Sebagai contoh: wajib pajak dituntut untuk menghitung sendiri pendapatan netonya. Untuk itu, wajib pajak harus membuat pembukuan. Kewajiban ini akan sangat sulit dilakukan oleh masyarakat agraris, karena selain pencatatan pendapatan yang akurat sulit dilakukan, mereka juga tidak mampu melakukan pembukuan (Sumarsan, 2012).

- b. Perlawanan aktif, meliputi semua usaha dan perbuatan yang langsung ditujukan kepada fiskus dan bertujuan untuk menghindari pajak. Ada tiga cara perlawanan aktif terhadap pajak, yaitu: penghindaran pajak (*tax avoidance*), pengelakan pajak (*tax evasion*), dan melalaikan pajak (Sumarsan, 2012). Penghindaran pajak (*tax avoidance*) terjadi sebelum Surat Ketetapan Pajak (SKP) keluar. Dalam penghindaran pajak ini, wajib pajak tidak secara jelas melanggar undang-undang sekalipun kadang-kadang dengan jelas menafsirkan undang-undang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pembuat undang-undang. Penghindaran pajak ini dilakukan dengan cara: (1) menahan diri, yaitu dengan tidak melakukan sesuatu

yang bisa dikenai pajak; atau (2) memindahkan lokasi usaha atau domisili dari yang tariff pajaknya tinggi ke lokasi yang tarif pajaknya rendah. Pengelakan pajak (*tax evation*) merupakan pelanggaran terhadap undang-undang dengan maksud melepaskan diri dari pajak atau mengurangi dasar penetapan pajak dengan cara menyembunyikan sebagian dari penghasilannya. Sedangkan melalaikan pajak adalah tidak melakukan kewajiban perpajakan yang seharusnya dilakukan.

Dengan adanya kemungkinan-kemungkinan munculnya perlawanan pajak yang dapat menghambat penerimaan negara, maka pemerintah harus mencari strategi untuk dapat mengoptimalkan penerimaan pajak apabila WP mempunyai kecenderungan melakukan perlawanan. Oleh karena itu kebijakan pengampunan pajak menjadi pilihan terbaik saat itu. Kebijakan pengampunan pajak tidak hanya dimaksudkan untuk memungut pajak atas harta WP yang belum dilaporkan, melainkan lebih dari itu, yaitu untuk mendorong pengalihan harta WP yang selama ini disembunyikan di luar negeri, ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, seluruh data dan informasi atas harta yang telah diungkapkan oleh WP, akan masuk ke dalam sistem administrasi perpajakan dan dapat dimanfaatkan untuk pengawasan kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan di masa yang akan datang.

Dalam program pengampunan pajak, WP yang bermaksud mengalihkan harta ke dalam wilayah NKRI, harus melampirkan surat pernyataan mengalihkan dan menginvestasikan harta ke dalam wilayah NKRI paling singkat selama jangka waktu tiga tahun terhitung sejak dialihkan (Pasal 9 ayat (3) UUPP). Sedangkan WP yang mengungkapkan harta yang berada dan/atau ditempatkan di dalam wilayah NKRI, harus melampirkan surat pernyataan tidak mengalihkan harta ke luar wilayah NKRI paling tingkat selama jangka waktu tiga tahun terhitung sejak diterbitkannya Surat Keterangan (Pasal 9 ayat (4) UUPP). Dengan demikian, negara tidak hanya memperoleh tambahan penerimaan pajak berupa uang tebusan, melainkan juga akan mendapatkan penerimaan pajak dari tambahan aktivitas ekonomi yang berasal dari harta yang telah dialihkan dan diinvestasikan di dalam wilayah NKRI tersebut, minimal dalam jangka waktu tiga tahun ke depan.

2. Keseimbangan (equilibrium)

Konsep keseimbangan adalah simpul titik temu dari interaksi antar pelaku yang melakukan maksimalisasi. Keseimbangan adalah pola interaksi yang bertahan kecuali ada gangguan oleh kekuatan luar (Coorter & Thomas, 2000). Pemungutan pajak merupakan peralihan kekayaan dari rakyat kepada negara yang hasilnya juga akan dikembalikan kepada masyarakat. Oleh sebab itu, pemungutan pajak harus mendapatkan persetujuan dari rakyat. Proses persetujuan

rakyat dimaksud tentunya hanya dapat dilakukan dengan suatu undang-undang (Ilyas, & Burton, 2007).

Apabila pajak telah diatur dalam undang-undang, berarti undang-undang pajak tersebut harus dilaksanakan sebagaimana mestinya dan tidak boleh dilanggar. Sekalipun harus dilaksanakan dan ditaati, undang-undang pajak harus berasaskan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, sehingga terjelmalah pertautan antara kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat dalam konstelasi undang-undang pajak (Saidi, 2007).

Kebijakan pengampunan pajak lahir sebagai titik temu antara kepentingan negara dengan kepentingan WP. Di satu sisi, negara ingin memaksimalkan penerimaan negara melalui hak memungut pajak. Di sisi lain, WP tidak ingin dibebani kewajiban membayar pajak yang terlalu besar termasuk sanksi administrasi dan sanksi pidana, sehingga ia berusaha untuk menyembunyikan hartanya. Oleh karena itu, kebijakan pengampunan pajak merupakan solusi yang dapat menguntungkan kedua belah pihak.

Keuntungan yang akan diperoleh oleh negara dari kebijakan pengampunan pajak termuat dalam penjelasan umum UUPP, paragraf keenam, yang menyatakan:

“Dalam jangka pendek, hal ini akan dapat meningkatkan penerimaan pajak pada tahun diterimanya uang tebusan yang berguna bagi negara untuk membiayai berbagai program yang telah direncanakan. Dalam jangka panjang, negara akan mendapatkan penerimaan pajak dari tambahan aktivitas ekonomi yang berasal dari harta yang telah dialihkan dan diinvestasikan di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Keuntungan negara ini pada akhirnya akan kembali ke rakyat, karena penerimaan pajak harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Hal ini sesuai dengan “*asas kemanfaatan*” yang diatur dalam UUPP, yaitu seluruh pengaturan kebijakan pengampunan pajak bermanfaat bagi kepentingan negara, bangsa, dan masyarakat, khususnya dalam memajukan kesejahteraan umum. Sedangkan keuntungan bagi wajib pajak yang mengikuti program tax amnesty ini, antara lain (Faisal & Akhiatri, 2016):

- a. Penghapusan pajak yang seharusnya terutang.
- b. Tidak dikenai sanksi administrasi dan sanksi pidana perpajakan.
- c. Tidak dilakukan pemeriksaan, pemeriksaan bukti permulaan, dan penyidikan.
- d. Penghentian proses pemeriksaan, pemeriksaan bukti permulaan, atau penyidikan.

- e. Jaminan rahasia data pengampunan pajak tidak dapat dijadikan dasar penyelidikan dan penyidikan tindak pidana apapun.
- f. Pembebasan pajak penghasilan untuk balik nama harta tambahan yang masih di atas namakan pihak lain (nominee) hingga 31 Desember 2017.

Dalam suatu penelitian yang dilakukan oleh Sa'adah (2017), diungkapkan bahwa kebijakan pengampunan pajak meskipun disatu sisi dianggap mencederai keadilan terhadap wajib pajak patuh, tetapi kebijakan tersebut harus dipandang dari asas manfaat, bahwa tujuan pengampunan pajak dalam jangka panjang adalah peningkatan penerimaan negara dari sektor pajak melalui perluasan wajib pajak dan penataan basis administrasi pajak. Pelaksanaan pengampunan pajak agar mampu memberi keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat sudah barang tentu dibutuhkan komitmen yang tinggi dari fiskus untuk mengawal program ini, melalui pelaksanaan pengadministrasian yang baik serta law enforcement yang tegas atas setiap pelanggaran perpajakan.

3. Efisiensi (*efficiency*)

Terminologi ini sering merujuk kepada hasil dengan biaya serendah mungkin, yang disebut efisiensi produksi. Proses produksi dikatakan efisien hanya bila memenuhi dua kondisi:

(1) tidak mungkin menghasilkan output yang sama, dengan input yang rendah, dan (2) tidak mungkin menghasilkan output yang lebih, dengan input yang sama. Kebijakan pengampunan pajak dapat dianalisis berdasarkan konsep efisiensi, dengan mempertimbangkan *cost and benefit*.

Dalam masalah perpajakan, tidak dapat dipungkiri bahwa seseorang atau wajib pajak memiliki kecenderungan untuk menghindari kewajiban perpajakan, karena pajak dianggap sebagai beban atau biaya yang harus dikeluarkan. Orang tidak akan menghindari pajak, jika keuntungan yang diharapkan dari kepatuhan membayar pajak akan lebih besar dibanding biaya (*cost*) yang timbul. Menurut Dr. Maruarar Siahaan, S.H., terdapat dua *cost* yang timbul jika wajib pajak menghindari pajak dan melarikannya ke luar negeri, yaitu:

- a. Kemampuan aparat untuk menegakkan hukumnya dan memaksa pembayar pajak memenuhi kewajibannya = *P (Probability to adjudicate)*.
- b. Hukuman (denda) maksimum yang diharapkan = *S (Sanction)*.

Perkalian dua faktor inilah yang membentuk biaya (*C = Cost*), yang diperhitungkan wajib pajak apabila ingin menghindari pajak ($C = P \times S$). Berdasarkan rumus tersebut, maka dalam kondisi pendapatan yang diinvestasikan di luar wilayah NKRI, menjadikan di luar kompetensi aparat pajak untuk memaksakan dan

menegakkan sanksi, sehingga dengan rumus $C = P \times S$ mendapatkan hasil 0 (nol), artinya wajib pajak tetap diuntungkan jika terus menempatkan uangnya di luar wilayah NKRI, karena aman dari jangkauan hukum Indonesia. Dengan kebijakan tax amnesty yang memberikan kemudahan dan jaminan hukum di Indonesia jika modal tersebut direpatriasi, dengan pengenaan uang tebusan yang sangat rendah, maka dari analisis cost and benefit, respons wajib pajak yang di luar jangkauan hukum pajak Indonesia, dengan rasionalitas sebagai maximizer of benefit, akan berubah sikap karena akan meningkatkan kepuasannya atas benefit yang diperoleh (MK, 2016a).

Terdapat berbagai manfaat yang diperoleh baik dalam jangka pendek maupun jangka menengah, wajarlah para pembuat kebijakan memandang pengampunan pajak sebagai alat yang efisien karena mampu meningkatkan pendapatan pajak tanpa harus mengubah struktur pajak (tarif pajak maupun dasar perhitungannya). Disamping itu, pembuat kebijakan juga melihat pengampunan pajak sebagai instrumen yang adil karena penghasilan yang didapat dari penghindar pajak mengurangi atau meniadakan disparitas pajak (Djanegara & Hastoni, 2017).

Meskipun melalui kebijakan pengampunan pajak ini, negara “merelakan” potensi penerimaan pajak dan sanksi denda, namun jumlah tersebut masih lebih kecil dibandingkan dengan keuntungan negara berupa besarnya uang tebusan dan peluang

penerimaan pajak pada masa mendatang dari harta wajib pajak yang berhasil diungkap melalui pengampunan pajak. Hal ini sejalan dengan penjelasan umum UUPP, paragraf keenam, sebagaimana telah dijelaskan diatas. Konsep ini sesuai dengan salah satu dari 4 asas pemungutan pajak (*four canons of taxation*) yang dikemukakan oleh Adam Smith (1723- 1790) dalam bukunya *Wealth of Nations*, yaitu asas *Low Cost of Collection* (asas efisiensi). Asas ini menekankan bahwa biaya pemungutan pajak tidak boleh lebih dari hasil pajak yang akan diterima (Bohari, 2012).

Berdasarkan analisis diatas, terlihat bahwa kebijakan pengampunan pajak yang diatur dalam UUPP telah sejalan dengan tiga konsep dasar teori *Economic Analysis of Law*, yaitu maksimalisasi (*maximization*), keseimbangan (*equilibrium*) dan efisiensi (*efficiency*). Adapun penerapan tiga konsep dasar teori *Economic Analysis of Law* tersebut dalam UUPP tercermin dalam konsideran, batang tubuh dan penjelasan umum UUPP sebagai berikut:

1. Maksimalisasi (*maximization*) Penjelasan Umum UUPP, Paragraf Ketujuh:

“Undang-Undang ini dapat menjembatani agar harta yang diperoleh dari aktivitas yang tidak dilaporkan dapat diungkapkan secara sukarela sehingga data dan informasi atas harta tersebut masuk ke dalam sistem administrasi perpajakan dan dapat dimanfaatkan untuk pengawasan kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan di masa yang akan datang”.

Pasal 9 ayat (3):

“Dalam hal wajib pajak bermaksud mengalihkan harta ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (6), selain melampirkan dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (2), wajib pajak harus melampirkan surat pernyataan mengalihkan dan menginvestasikan harta ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia paling singkat selama jangka waktu 3 (tiga) tahun terhitung sejak dialihkan”.

Pasal 9 ayat (4):

“Dalam hal wajib pajak mengungkapkan harta yang berada dan/atau ditempatkan di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (7), selain melampirkan dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (2), wajib pajak harus melampirkan surat pernyataan tidak mengalihkan harta ke luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia paling singkat selama jangka waktu 3 (tiga) tahun terhitung sejak diterbitkannya Surat Keterangan.”

2. Keseimbangan (equilibrium) Pasal 1 angka 1:

“Pengampunan Pajak adalah penghapusan pajak yang seharusnya terutang, tidak dikenai sanksi administrasi perpajakan dan sanksi pidana di bidang perpajakan, dengan cara mengungkap harta dan membayar uang tebusan sebagaimana diatur dalam Undang- Undang ini”.

Penjelasan Umum UUPP, Paragraf Kelima:

“Kebijakan Pengampunan Pajak dilakukan dalam bentuk pelepasan hak negara untuk menagih pajak yang seharusnya terutang. Oleh karena itu, sudah sewajarnya jika wajib pajak diwajibkan untuk membayar uang tebusan atas pengampunan pajak yang diperolehnya”.

Keuntungan bagi negara:

Penjelasan Umum UUPP, Paragraf Keenam:

“Dalam jangka pendek, hal ini akan dapat meningkatkan penerimaan pajak pada tahun diterimanya uang tebusan yang berguna bagi negara untuk membiayai berbagai program yang telah direncanakan. Dalam jangka panjang, negara akan mendapatkan penerimaan pajak dari tambahan aktivitas ekonomi yang berasal dari harta yang telah dialihkan dan diinvestasikan di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Keuntungan bagi wajib pajak:

Pasal 11 ayat 5:

“Wajib Pajak yang telah diterbitkan Surat Keterangan, memperoleh fasilitas Pengampunan Pajak berupa:

- a. penghapusan pajak terutang yang belum diterbitkan ketetapan pajak, tidak dikenai sanksi administrasi perpajakan, dan tidak dikenai sanksi pidana di bidang perpajakan, untuk kewajiban perpajakan dalam masa

- pajak, bagian Tahun Pajak, dan Tahun Pajak, sampai dengan akhir Tahun Pajak Terakhir;
- b. penghapusan sanksi administrasi perpajakan berupa bunga, atau denda, untuk kewajiban perpajakan dalam masa pajak, bagian Tahun Pajak, dan Tahun Pajak, sampai dengan akhir Tahun Pajak Terakhir; tidak dilakukan pemeriksaan pajak, pemeriksaan bukti permulaan, dan penyidikan Tindak Pidana di Bidang Perpajakan, atas kewajiban perpajakan dalam masa pajak, bagian Tahun Pajak, dan Tahun Pajak, sampai dengan akhir Tahun Pajak Terakhir; dan
 - c. penghentian pemeriksaan pajak, pemeriksaan bukti permulaan, dan penyidikan Tindak Pidana di Bidang Perpajakan, dalam hal WP sedang dilakukan pemeriksaan pajak, pemeriksaan bukti permulaan, dan penyidikan Tindak Pidana di Bidang Perpajakan atas kewajiban perpajakan, sampai dengan akhir Tahun Pajak Terakhir, yang sebelumnya telah ditangguhkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3), yang berkaitan dengan kewajiban perpajakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (5)".

Pasal 15 ayat (2) dan (3):

Pembebasan Pajak Penghasilan (PPh) untuk balik nama harta tambahan yang masih diatasnamakan pihak lain (nominee) hingga 31 Desember 2017.

Pasal 20:

“Data dan informasi yang bersumber dari Surat Pernyataan dan lampirannya yang diadministrasikan oleh Kementerian Keuangan atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang ini tidak dapat dijadikan sebagai dasar penyelidikan, penyidikan, dan/atau penuntutan pidana terhadap Wajib Pajak”.

Pasal 21 ayat (2) dan (3):

Jaminan kerahasiaan data pengampunan pajak.

Keuntungan bagi rakyat:

Konsideran “menimbang” huruf a.:

“bahwa pembangunan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bertujuan untuk memakmurkan seluruh rakyat Indonesia yang merata dan berkeadilan, memerlukan pendanaan besar yang bersumber utama dari penerimaan pajak”.

Pasal 2 ayat (1) huruf c.:

“Pengampunan Pajak dilaksanakan berdasarkan asas kemanfaatan”.

Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf c.:

“Yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” adalah seluruh pengaturan kebijakan pengampunan pajak bermanfaat bagi kepentingan negara, bangsa, dan masyarakat, khususnya dalam memajukan kesejahteraan umum”.

3. Efisiensi (*efficiency*)

Penjelasan Umum UUPP, Paragraf Keempat:

“Untuk itu, perlu diterapkan langkah khusus dan terobosan kebijakan untuk mendorong pengalihan harta ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sekaligus memberikan jaminan keamanan bagi warga negara Indonesia yang ingin mengalihkan dan mengungkapkan harta yang dimilikinya dalam bentuk pengampunan pajak. Terobosan kebijakan berupa pengampunan pajak atas pengalihan harta ini juga didorong oleh semakin kecilnya kemungkinan untuk menyembunyikan kekayaan di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena semakin transparannya sektor keuangan global dan meningkatnya intensitas pertukaran informasi antarnegara”.

Melalui kebijakan pengampunan pajak, meskipun negara “merelakan” potensi penerimaan pajak dan sanksi denda, namun jumlah tersebut masih lebih kecil dibandingkan dengan keuntungan negara berupa besarnya uang tebusan dan peluang penerimaan pajak pada masa mendatang dari harta WP yang berhasil diungkap melalui pengampunan pajak, sebagaimana tercermin dalam penjelasan umum UUPP paragraf keenam.

Namun demikian, penelitian ini hanya menggambarkan analisiskebijakan pengampunan pajak secara yuridis normatif semata. Untuk memperoleh data yang akurat

mengenai efektivitas penerapan kebijakan pengampunan pajak ini, maka perlu dilakukan pemeriksaan lebih lanjut. Oleh karena hak untuk memungut pajak merupakan bagian dari keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban pemungutan pajak dilakukan oleh BPK sesuai ketentuan Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang menyatakan bahwa *“Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara”*. Dalam hal ini, BPK dapat melakukan pemeriksaan kinerja atas efektivitas penerapan kebijakan pengampunan pajak, maupun pemeriksaan dengan tujuan tertentu untuk menilai kepatuhan dalam pelaksanaan UUPP. Dengan pemeriksaan BPK tersebut, diharapkan penerimaan negara yang berasal dari kebijakan pengampunan pajak tersebut dapat dilakukan secara optimal, efisien dan efektif serta tidak terjadi penyalahgunaan atau ketidakpatuhan, baik oleh fiskus maupun WP, dalam pelaksanaan UUPP.

KESIMPULAN

Berdasarkan konsideran dan penjelasan umum UUPP, diketahui bahwa konsepsi lahirnya kebijakan pengampunan pajak

dimaksudkan untuk mengoptimalkan penerimaan negara dan pertumbuhan perekonomian yang semakin menurun, dengan cara meningkatkan kembali kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak melalui program “Pengampunan Pajak”. Melalui program ini, negara akan membebaskan WP dari kewajiban membayar pajak yang terutang beserta sanksi denda dan sanksi pidana, apabila WP tersebut mau mengungkapkan hartanya dan membayar uang tebusan.

Kebijakan pengampunan pajak tersebut merupakan pilihan terbaik saat itu untuk mencapai tujuan yang diharapkan oleh pemerintah, sesuai dengan konsep dasar teori *Economic Analysis of Law*, yaitu maksimalisasi, keseimbangan, dan efisiensi. Dalam hal ini, kebijakan pengampunan pajak merupakan solusi yang dapat menguntungkan bagi semua pihak, baik negara, WP maupun Rakyat Indonesia. Negara dapat mengoptimalkan penerimaan pajak, WP mendapatkan keringanan dalam membayar pajak dan rakyat dapat menikmati hasil dari pengampunan pajak melalui pembangunan.

Namun demikian, untuk dapat memastikan bahwa kebijakan pengampunan pajak dilaksanakan secara efisien dan efektif serta taat pada peraturan perundang-undangan, maka perlu dilakukan pemeriksaan. Dalam hal ini BPK sebagai lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, dapat melakukan pemeriksaan kinerja atas efektivitas penerapan kebijakan pengampunan pajak, maupun pemeriksaan

dengan tujuan tertentu untuk menilai kepatuhan dalam pelaksanaan UUPP.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam, O., dkk. (2017). Pengaruh program pengampunan pajak terhadap efektivitas penerimaan pajak di Indonesia. *Akuntabilitas: Jurnal Ilmu Akuntansi*, 10(1), 61 – 70.
- Bisnis.com. (2016). Pengampunan pajak: 38 negara sudah terapkan tax amnesty. Diakses 1 September 2016 dari <http://finansial.bisnis.com/read/20160901/10/580310> pengampunan-pajak-38-negara-sudah-terapkan-tax-amnesty.
- Bohari. (2012). Pengantar hukum pajak. Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa.
- CITA. (2016, Oktober 20). Serial tax amnesty: Infografis menengok keberhasilan tax amnesty periode I. Center for Indonesia Taxation Analysis (CITA). Diakses dari <https://cita.or.id/news/citax/serial-tax-amnesty-infografis-menengok-keberhasilantax-amnesty-periode-i>.
- Conboy, M. G. S. S., & Adji, I. S. (2015). *Economic analysis of law: Krisis keuangan dan kebijakan pemerintah*. Jakarta: Diadit Media.
- Coorter, R., & Ulen, T. (2000). *Law and economics* (3rd ed.). USA: Addison Wesley Longman, Inc.
- Djanegara, M. S., & Hastoni. (2017). *Tax amnesty dan PSAK 70: Akuntansi aset dan liabilitas pengampunan pajak*. Bogor: Kesatuan Press.
- Faisal, E., & Akhiatri, R. (2016). *Memahami amnesti pajak dengan cerdas dan lengkap*. Jakarta: PT Buku Pintar Indonesia.

- Gaffar, F. (2014, Desember 29). Meneropong lembaga non-struktural. Media Kontan.
- Ilyas, W. B., & Burton, R. (2007). Hukum pajak (edisi 3). Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Kemenkeu. (2018). Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-03/PJ/2017 tentang Tata Cara Pelaporan dan Pengawasan Harta Tambahan Dalam Rangka Pengampunan Pajak, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER07/PJ/2018.
- Kompas. (2016a, Agustus 31). Implementasi UU "Tax Amnesty" dinilai telah membahayakan usaha kecil-menengah. Kompas. Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2016/08/31/19171261/implementasi.uu.tax.amnesty.dinilai.telah.membahayakan.usaha.kecil-menengah>.
- Kompas. (2016b, Juli 4). "Tax Amnesty" untuk koruptor atau perekonomian?. Kompas. Diakses dari <http://ekonomi.kompas.com/read/2016/07/04/173451726/.tax.amnesty.untuk.koruptor.atau.perekonomian>.
- Lutfi, M., & Kurniawan, L. J. (2011). Perihal negara, hukum dan kebijakan publik: Perspektif politik kesejahteraan, kearifan lokal, yang pro civil society dan gender. Malang: Setara Press.
- Mahfud, M. (2017). Politik hukum di Indonesia-Edisi revisi. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- MK. (2016a). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-XIV/2016, tanggal 14 Desember 2016. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.

- MK. (2016b). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-XIV/2016, tanggal 14 Desember 2016. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- MK. (2016c). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XIV/2016, tanggal 14 Desember 2016. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- MK. (2016d). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 63/PUU-XIV/2016, tanggal 14 Desember 2016. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Pohan, C. A. (2011). *Optimizing corporate tax management: Kajian perpajakan dan tax planning-nya terkini*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sa'adah, N. (2017). Kebijakan pengampunan pajak (tax amnesty) berdasarkan keadilan yang mendukung iklim investasi Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, 46(2), 182-189.
- Safyra, P. (2017a, April 1). Tax amnesty kelar, Sri Mulyani akui tak puas. CNN Indonesia. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170401033621-78204214/tax-amnesty-kelar-sri-mulyani-akui-tak-puas>.
- Safyra, P. (2017b, April 3). CORE: Hasil tax amnesty jauh dari ekspektasi. CNN Indonesia. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170403103842-78-204494/core-hasil-tax-amnesty-jauh-dari-ekspektasi>.
- Saidi, M. D. (2007). *Perlindungan hukum wajib pajak dalam penyelesaian sengketa pajak*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Santoso, U., & Setiawan, J. M. (2009). Tax amnesty dan pelaksanaannya di beberapa negara: Perspektif bagi pebisnis Indonesia. *Sosiohumaniora*, 11(2), 111–125.

Saragih, B. R. (2006). *Politik hukum*. Bandung: CV. Utomo.

Sumarsan, T. (2012). *Perpajakan Indonesia edisi 2: Pedoman perpajakan yang lengkap berdasarkan undang-undang terbaru*. Jakarta: PT. Indeks.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

4. ANALISIS SOSIAL-EKONOMI DI DAERAH

PEMEKARAN

Bambang Supriyadi,
Bahrullah Akbar,
Achmad Djazuli

PENDAHULUAN

Pengembangan wilayah selama kurun waktu tahun 1999 hingga 2004 telah terbentuk 148 daerah otonomi baru, yang terdiri dari 7 (tujuh) provinsi, 114 kabupaten dan 27 kota. Obyek penelitian adalah 114 kabupaten baru. Pengembangan wilayah adalah keterpaduan dari pembangunan sektoral dan institusional (Anwar dan Rustiadi, 2000). Tujuannya adalah untuk mencapai pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan keberlanjutan ekosistem.

Perspektif ilmu sosial-ekonomi dalam analisis spasial pada 114 kabupaten baru dimaksudkan untuk lebih menekankan tentang “apa yang menjadi masalah” (*what*) dan “mengapa masalah itu terjadi” (*why*). Aspek-aspek spasial tidak didefinisikan dalam bahasa yang memiliki pengertian posisi/lokasi kuantitatif, melainkan lebih pada permasalahannya. Bahkan aspek spasial dianggap hanya memiliki makna jika ada kejelasan masalah di dalamnya. Karena fokus pada pemahaman terhadap penyebab

permasalahan, konteks spasial lebih sering menggunakan istilah-istilah yang memiliki “arti” dalam perspektif ilmu sosial-ekonomi, seperti desa, kota, wilayah, pusat, dan *hinterland* (daerah belakang)

Yulistiani et al. (2007) menyatakan, analisis lain yang diperlukan untuk melihat pertumbuhan pembangunan ekonomi daerah otonom baru, antara lain dengan menggunakan Analisis Klassen Typology. Ini dapat digunakan untuk memetakan dan atau menggolongkan daerah-daerah yang mengalami pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita. Penggolongan tersebut diukur berdasarkan nilai rata-rata provinsi. Pertumbuhan ekonomi diletakkan dalam sumbu vertical sedangkan pendapatan per kapita ditempatkan dalam sumbu horizontal. Berdasarkan hal itu, didapatkan klasifikasi (1) daerah cepat maju dan cepat tumbuh (*high growth and high income*), (2) daerah maju tapi tertekan (*high income but low growth*), (3) daerah yang berkembang cepat (*high growth but low income*), (4) daerah tertinggal (*low growth and low income*). Secara skematis dapat melihat tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 1 Kuadran Matrik Klasifikasi Daerah

Tingkat pertumbuhan (R)	PERD per Kapita (Y)	
	$Y_i > Y$	$Y_i < Y$
$R_i > R$	Daerah maju dan cepat tumbuh	Daerah berkembang cepat
$R_i < R$	Daerah maju tapi tertekan	Daerah relatif tertinggal

Keterangan:

- R_i = tingkat pertumbuhan PDRB kabupaten/kota
- R = tingkat pertumbuhan PDRB provinsi
- Y_i = PDRB per kapita kabupaten/kota
- Y = PDRB per kapita provinsi

PERMASALAHAN

Dalam penelitian ini, analisis Klassen Typology dilakukan terhadap 114 kabupaten pemekaran dan provinsinya berdasarkan data rata-rata tahun 2005 – 2009 (BPS, 2010) untuk mengetahui pola dan struktur pertumbuhan ekonomi masing-masing daerah.

Tipologi daerah pada dasarnya membagi daerah berdasarkan indikator utama, yaitu pertumbuhan ekonomi daerah dan pendapatan per kapita daerah. Dengan menentukan rata-rata pertumbuhan ekonomi sebagai sumbu vertikal dan rata-rata pendapatan per kapita sebagai sumbu horizontal, daerah yang diamati dapat dibagi menjadi empat klasifikasi, yaitu : daerah cepat maju dan cepat tumbuh (*high growth and high income*), daerah maju tetapi tertekan (*high income but low growth*), daerah berkembang cepat (*high growth but low income*), dan daerah relatif tertinggal (*low growth ang low income*) (Hill, 1989 dan Kuncoro, 1996 dalam Kuncoro, 2004).

**Tabel 2 Matrik Klasifikasi 114 Kabupaten Pemekaran menurut
Klassen Typology**

Tingkat pertumbuhan (R)	PDRD per Kapita (Y)	
	$Y_i > Y$	$Y_i < Y$
$R_i > R$	Belitung Timur**, Boven Digoel, Kuantan Singingi, Kutai Timur**, Mimika, Mamuju Utara, Kepahiang, Parigi Moutong, Morowali**, Halmahera Timur (10 kabupaten). (Daerah maju dan cepat tumbuh)	Luwu Utara, Waropen, Bombana, Konawe Selatan, Solok Selatan, Gayo Lues, Bengkayang, Teluk Wondama, Dharmasraya, Serdang Bedagai, Bener Meriah, Bireun, Keerom, Peg. Bintang, Seluma, Rote Ndao, Tojo Una2, Kep. Aru, Simeuleu, Sekadau, Wakatobi, Tolikara, Puncak Jaya, Asmat, Rokan Hulu*, Pelalawan*, Sarolangun*, Banyuasin*, Ogan Ilir*, Nunukan**, Penajam Pasir Utara*, Teluk Bintuni*, Siak, Bangka Barat (34 kabupaten) (Daerah berkembang cepat)
$R_i < R$	Seruyan, Murung Raya, Balangan, Tanah Bumbu, Supiori, Sukamara, Luwu Timur, Banggai Kepulauan, Sumbawa Barat, Mappi, Pohuwato, Lebong, Kolaka Utara, Pasaman Barat, Kaimana, Lamandau, Katingan, Kep. Mentawai, Rokan Hilir*, Tanjung Jabung Timur*, Natuna* (21 kabupaten). (Daerah maju tapi tertekan)	Nagan Raya, Sarmi, Malinau, Kutai Barat, Muko-2, OKU Timur, Buol, Landak, Tebo, Kep. Talaud, Pulau Pisau, Aceh Tamiang, Aceh Jaya, Aceh Barat Daya, Lingga, Muaro Jambi*, Samosir, Minahasa Selatan, Gunung Mas, Minahasa Utara, Buru, Humbang Hasundutan, Barito Timur, Bangka Selatan, Karimun, Sorong Selatan, Mamasa, Pak-2 Barat, OKU Selatan, Nias Selatan, Yahukimo, Seram Bagian Timur, Lembata, Seram Bagian Barat, Kep. Sula, Halmahera Utara, Halmahera Selatan, Kaur, Manggarai Barat, Melawi, Boalemo, Maluku Tenggara Barat, Paniai, Bone Bolango, Way Kanan, Aceh Singkil, Lampung Timur*, Bangka Tengah*, Kep. Raja Ampat (49 kabupaten). (Daerah relatif tertinggal)

Sumber : BPS (2010), diolah.

*dengan minyak dan gas **dengan minyak dan non migas

Di mana :

R_i = tingkat pertumbuhan PDRB kabupaten pemekaran (%)

R = tingkat pertumbuhan PDRB provinsi (%)

Y_i = PDRB/kapita kabupaten pemekaran (dalam ribuan rupiah)

Y = PDRB/kapita provinsi (dalam ribuan rupiah)

Kriteria untuk membagi 114 kabupaten pemekaran dalam penelitian ini adalah, (1) daerah cepat maju dan cepat tumbuh, yaitu kabupaten pemekaran yang memiliki rata-rata tingkat pertumbuhan

ekonomi dan pendapatan per kapita yang lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata provinsi; (2) Daerah maju tetapi tertekan, yaitu kabupaten pemekaran yang memiliki rata-rata pendapatan per kapita (PDRB per kapita) lebih tinggi, tetapi mempunyai rata-rata pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah dari rata-rata provinsi, (3) daerah berkembang cepat, yaitu kabupaten pemekaran yang memiliki rata-rata tingkat pertumbuhan ekonomi lebih tinggi, tetapi mempunyai rata-rata pendapatan per kapita lebih rendah daripada rata-rata provinsi, (4) daerah relatif tertinggal, yaitu kabupaten pemekaran yang memiliki rata-rata tingkat pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita yang lebih rendah daripada rata-rata provinsi. Disebut 'tinggi' apabila indikator di suatu kabupaten pemekaran lebih tinggi dibandingkan rata-rata provinsi, dan digolongkan 'rendah' apabila indikator di suatu kabupaten pemekaran lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata provinsi.

Karakteristik kabupaten pemekaran sebagai “daerah yang maju dan cepat tumbuh” (10 kabupaten) selain mempunyai laju pertumbuhan ekonomi dan PDRB per kapita lebih tinggi dari provinsi, antara lain adalah:

- Angka harapan hidup (AHH) rata-rata masih di bawah AHH nasional, tetapi lebih tinggi dari klas 'daerah maju tetapi tertekan', tetapi lebih rendah dari klas 'daerah cepat berkembang' dan 'daerah relatif tertinggal'.
- Pengeluaran per kapita rata-rata melebihi pengeluaran per kapita nasional, tetapi lebih rendah dari kelas lainnya.

- Lama sekolah rata-rata masih di bawah lama sekolah nasional, tetapi lebih tinggi dari 'daerah maju tetapi tertekan' dan 'daerah cepat berkembang', namun lebih rendah dari 'daerah relatif tertinggal'.
- PDRB atas dasar harga konstan (PDRB_{adhk}) rata-rata maupun harga berlaku (PDRB_{adhb}) rata-rata melebihi PDRB atas harga konstan maupun harga berlaku nasional, dengan migas maupun non migas, dan melebihi ketiga kelas lainnya.
- Kontribusi PAD terhadap APBD kecil kurang dari lima persen dan lebih rendah dari kelas lainnya.

Sepuluh "daerah maju dan cepat tumbuh" berada di Provinsi Papua (Kabupaten Mimika dan Boven Digoel), Provinsi Maluku Tengah (Kabupaten Morowali dan Kabupaten Parigi Moutong), Provinsi Bangka Belitung (Kabupaten Belitung Timur), Provinsi Sulawesi Barat (Kabupaten Mamuju Utara), Provinsi Riau (Kabupaten Kuantan Singingi), Provinsi Kalimantan Timur (Kabupaten Kutai Timur), Provinsi Bengkulu (Kabupaten Kepahiang), Provinsi Maluku Utara (Kabupaten Halmahera Timur).

Karakteristik kabupaten pemekaran yang dalam klasifikasi "daerah maju tetapi tertekan" sebanyak 21 kabupaten, selain memiliki PDRB per kapita melebihi provinsi tetapi laju pertumbuhan ekonominya lebih rendah dari provinsi, juga memiliki karakteristik lain yaitu:

- Angka harapan hidup rata-rata lebih rendah dari AHH nasional dan paling rendah di antara kelas lainnya.

- Pengeluaran per kapita rata-rata melebihi pengeluaran per kapita nasional, dan lebih tinggi dari 'daerah maju dan cepat tumbuh' dan 'daerah relatif tertinggal'.
- Lama sekolah rata-rata jauh di bawah lama sekolah nasional dan lebih rendah 'daerah relative tertinggal' dan 'daerah maju dan cepat tumbuh'.
- PDRBadhk rata-rata di bawah PDRB adhk nasional, tetapi PDRBadhb rata-rata melebihi nasional.
- Kontribusi PAD terhadap APBD kecil, kurang dari empat persen, lebih rendah dari 'daerah berkembang cepat' dan 'daerah relatif tertinggal', serta lebih tinggi dari 'daerah maju dan cepat tumbuh'.

“Daerah yang maju tetapi tertekan” adalah kabupaten yang berada di Provinsi Kalimantan Tengah (Kabupaten Seruyan, Sukamara, Lamanadau, Katingan, Murung Raya), Provinsi Kalimantan Selatan (Kabupaten Balangan dan Tanah Bumbu), Provinsi Sulawesi Tengah (Kabupaten Banggai Kepulauan), Provinsi Sulawesi Selatan (Kabupaten Luwu Timur), Provinsi Sulawesi Tenggara (Kabupaten Kolaka Utara), Provinsi Gorontalo (Kabupaten Pohuwato), Provinsi Bengkulu (Kabupaten Lebong), Provinsi Sumatera Barat (Kabupaten Pasaman Barat dan Kepulauan Mentawai), Provinsi Nusa Tenggara Barat (Kabupaten Sumbawa Barat), Provinsi Papua (Kabupaten Supiori dan Mappi), Provinsi Papua Barat (Kabupaten Kaimana), Provinsi Riau (Kabupaten Rokan Hilir), Provinsi Jambi (Kabupaten Tanjung Jabung Timur), dan Provinsi Kepulauan Riau (Kabupaten Natuna). Untuk klasifikasi “daerah berkembang cepat” sebanyak 34

kabupaten, selain mempunyai karakteristik laju pertumbuhan PDRB per kapita lebih rendah dari provinsi dan mempunyai laju pertumbuhan ekonomi melebihi provinsi, juga mempunyai karakteristik:

- AHH rata-rata di bawah AHH nasional dan lebih tinggi dari 'daerah maju dan cepat tumbuh' dan 'daerah maju tetapi tertekan'.
- Pengeluaran per kapita rata-rata melebihi pengeluaran per kapita nasional dan melebihi ketiga kelas lainnya.
- Lama sekolah rata-rata jauh di bawah rata-rata lama sekolah nasional dan lebih rendah dari tiga kelas lainnya.
- PDRBadhb rata-rata maupun PDRBadhk rata-rata lebih rendah daripada PDRBadhb dan PDRBadhk nasional, serta lebih rendah dari 'daerah maju dan cepat tumbuh' serta 'daerah maju tetapi tertekan', tetapi lebih tinggi dari 'daerah relatif tertinggal'.
- Kontribusi PAD terhadap APBD kurang dari empat persen dan lebih tinggi dari ketiga kelas lainnya.

Kabupaten tersebut berada di Provinsi Sulawesi Selatan (Kabupaten Luwu Utara), Provinsi Sulawesi Tenggara (Kabupaten Bombana, Wakatobi, dan Konawe Selatan), Provinsi Sulawesi Tengah (Kabupaten Tojo Una-una), Provinsi Papua (Kabupaten Waropen, Pegunungan Bintang, Keerom, Puncak Jaya, Asmat, Tolikara,), Provinsi Papua Barat (Kabupaten Teluk Wondama dan Teluk Bintuni), Provinsi Sumatera Barat (Kabupaten Solok Selatan dan Dharmasraya), Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Kabupaten

Gayo Lues, Bener Meriah, Bireun, Simeuleu), Provinsi Sumatera Utara (Kabupaten Serdang Bedagai), Provinsi Bengkulu (Kabupaten Seluma), Provinsi Riau (Kabupaten Rokan Hulu, Pelalawan, Siak), Provinsi Jambi (Kabupaten Sarolangun), Provinsi Sumatera Selatan (Kabupaten Banyuasin, dan Ogan Ilir), Provinsi Bangka Belitung (Kabupaten Bangka Barat), Provinsi Maluku (Kabupaten Kepulauan Aru), Provinsi Kalimantan Barat (Kabupaten Sekadau), Provinsi Kalimantan Timur (Kabupaten Penajem Paser Utara dan Nunukan), Provinsi Nusa Tenggara Timur (Kabupaten Rote Ndao).

Sebanyak 49 kabupaten dengan klasifikasi “daerah relatif tertinggal” selain mempunyai laju pertumbuhan ekonomi dan laju pertumbuhan PDRB per kapita di bawah provinsi, juga mempunyai karakteristik:

- AHH rata-rata di bawah AHH nasional tetapi paling tinggi di semua kelas.
- Pengeluaran per kapita rata-rata melebihi pengeluaran per kapita nasional dan lebih tinggi dari ‘daerah maju dan cepat tumbuh’.
- PDRBadhk rata-rata maupun PDRBadhb rata-rata jauh di bawah PDRB nasional dan paling rendah di antara kelas lainnya.
- Kontribusi PAD terhadap APBD empat persen lebih dan lebih tinggi daripada ‘daerah maju dan cepat tumbuh’ serta ‘daerah maju tetapi tertekan’.

“Daerah relatif tertinggal” tersebut berada di Provinsi NAD (Kabupaten Nagan Raya, Aceh Tamiang, Aceh Jaya, Aceh Barat Daya, Aceh Singkil), Provinsi Sumatera Selatan (Kabupaten OKU Timur, OKU Selatan), Provinsi Jambi (Kabupaten Muaro Jambi, dan Tebo), Provinsi Kepulauan Riau (Kabupaten Lingga, dan Karimun), Provinsi Sumatera Utara (Kabupaten Samosir, Humbang Hasundutan, Nias Selatan, dan Pak-pak Barat), Provinsi Bengkulu (Kabupaten Muko-muko, dan Kaur), Provinsi Bangka Belitung (Kabupaten Bangka Tengah, dan Bangka Selatan), Provinsi Lampung (Kabupaten Way Kanan, dan Lampung Timur), Provinsi Papua (Kabupaten Sarmi, Paniai dan Yahukimo), Provinsi Papua Barat (Kabupaten Sorong Selatan, dan Raja Ampat), Provinsi Kalimantan Timur (Kabupaten Malinau, Kutai Barat), Provinsi Kalimantan Barat (Kabupaten Landak, dan Melawi), Provinsi Kalimantan Selatan (Kabupaten Pulang Pisau), Provinsi Kalimantan Tengah (Kabupaten Gunung Mas, dan Barito Timur), Provinsi Sulawesi Tengah (Kabupaten Buol), Provinsi Sulawesi Utara (Kabupaten Kepulauan Talaud, Minahasa Selatan, Minahasa Utara), Provinsi Sulawesi Barat (Kabupaten Mamasa), Provinsi Gorontalo (Kabupaten Bone Bolango, Boalemo), Provinsi Maluku (Kabupaten Buru, Seram Bagian Timur, Seram Bagian Barat, dan Maluku Tenggara Barat), Provinsi Maluku (Kabupaten Kepulauan Sula, Halmahera Utara dan Halmahera Selatan), Provinsi NTT (Kabupaten Lembata, dan Manggarai Barat).

Analisis Klassen yang telah dipergunakan dalam pemetaan 114 kabupaten pemekaran banyak kelemahannya, seperti ‘daerah maju dan cepat tumbuh’ ternyata mempunyai beberapa indikator seperti

angka harapan hidup, pengeluaran per kapita dan pendapatan asli daerahnya mempunyai nilai rata-rata yang lebih rendah dari daerah di kelas lainnya. Begitu pula untuk klasifikasi lainnya, tidak mencerminkan daerah yang bersangkutan sebagai 'daerah maju dan cepat tumbuh'. 'Daerah yang relatif tertinggal' ternyata mempunyai Angka Harapan Hidup (AHH) rata-rata di bawah AHH nasional tetapi paling tinggi di semua kelas, pengeluaran per kapita rata-rata melebihi pengeluaran per kapita nasional dan lebih tinggi dari 'daerah maju dan cepat tumbuh'. Kontribusi PAD terhadap APBD empat persen lebih dan lebih tinggi daripada 'daerah maju dan cepat tumbuh' serta 'daerah maju tetapi tertekan'. Selain hal itu, jarak antara kabupaten pemekaran tidak dapat diketahui, baik dalam satu kelompok maupun kabupaten antar kelompok.

Oleh karena itu, guna memperoleh gambaran yang lebih baik dalam pemetaan, maka Tipologi Klassen dapat diperbaiki dengan mempergunakan indikator-indikator:

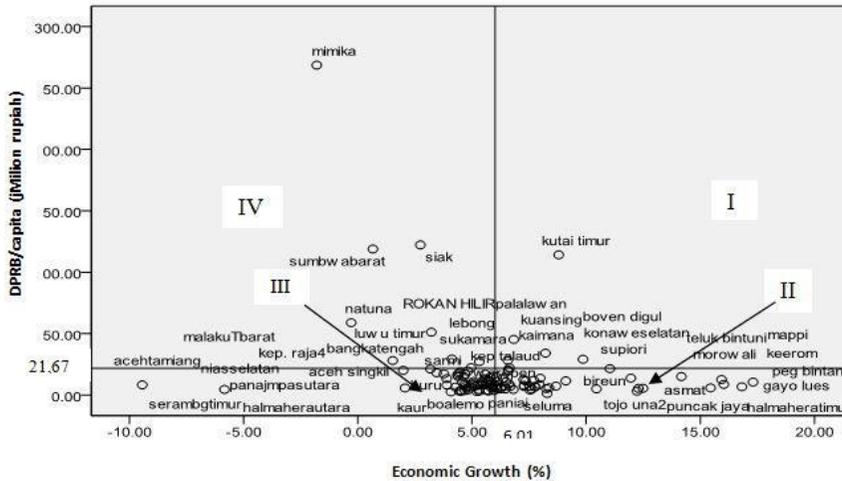
1. Laju pertumbuhan ekonomi karena angka pertumbuhan ekonomi mewakili kinerja ekonomi daerah.
2. Pendapatan perkapita (PDRB per kapita) dapat mewakili tingkat kesejahteraan ekonomi masyarakat.
3. Laju pertumbuhan penduduk, dapat menunjang (atau sebaliknya justru menghambat) peluang mereka dalam meraih tujuan-tujuan pembangunan.
4. Indek Pembangunan Manusia (IPM), mencerminkan kemampuan dasar penduduk pada tingkat kesehatan, tingkat pendidikan, dan tingkat kemampuan daya beli.

5. Tingkat kemiskinan merupakan ukuran yang umum digunakan untuk merepresentasikan kesejahteraan masyarakat dari sisi materiil.
6. Pendapatan asli daerah (PAD) kontribusinya pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) mencerminkan kinerja pemerintah daerah dalam menggali potensi daerahnya.
7. Pelayanan publik menggambarkan kinerja pemerintah daerah dalam memenuhi tujuan pembentukan daerah otonom.
8. Kondisi sosial kemasyarakatan mencerminkan kehidupan penduduk di daerah pemekaran, aktivitasnya, peranan tokoh masyarakat dan sebagainya.
9. Kondisi lingkungan hidup dan sumberdaya alam, dapat menggambarkan ada dan tidaknya kerusakan lingkungan, kepedulian pemerintah daerah dalam menangani lingkungan hidup, dan kesadaran penduduk akan lingkungan hidupnya

Selanjutnya untuk memperoleh gambaran yang lengkap akan kondisi 114 kabupaten pemekaran, maka laju pertumbuhan ekonomi ditempatkan pada sumbu x dan PDRB per kapita ditempatkan pada sumbu y yang membentuk empat kuadran. Berdasarkan hal tersebut, tidak ada satupun kabupaten pemekaran yang masuk kategori kuadran I, “daerah pemekaran yang ideal” dengan laju pertumbuhan ekonomi tinggi dan PDRB per kapita tinggi. Kebanyakan kabupaten pemekaran terkelompok di nilai PDRB per kapita di bawah Rp. 21.000.000,- dan laju pertumbuhan

ekonomi di sekitar 4 – 7 persen. Oleh karena itu, dilakukan kontrol (cut-off) dengan laju pertumbuhan ekonomi nasional dan PDRB per kapita nasional.

Dengan menggunakan asumsi-asumsi: (1) cut-off angka pertumbuhan ekonomi 6,01 persen (2008) dan (2) cut-off PDRB per kapita sebesar Rp. 21.666.748,-- (2008) disusunlah suatu kuadran yang memetakan 114 kabupaten baru/Daerah Otonom Baru dalam empat gugus atau karakter perkembangan ekonomi. Asumsi-asumsi tersebut disusun dengan dasar bahwa indikator pertumbuhan ekonomi adalah indikator utama perkembangan ekonomi suatu wilayah. Sementara itu, PDRB per kapita menunjukkan tingkat kesejahteraan ekonomi masyarakat di suatu wilayah.



Gambar 1 Matrik pengelompokan 114 kabupaten pemekaran berdasarkan Klassen Typology yang dimodifikasi

Berdasarkan sumber rujukan data dari BPS (2010), laju pertumbuhan ekonomi nasional mencapai 6,01 persen (2008) dan

PDRB per kapita sebesar Rp. 21.666.748,- (2008) yang dipergunakan sebagai cut-off, maka terjadi pergeseran kuadran, pada kuadran I (laju ekonomi dan PDRB per kapita lebih tinggi nasional, “daerah maju dan cepat tumbuh”) terdapat enam kabupaten pemekaran, yaitu: Kabupaten Kutai Timur, Pelalawan, Boven Digoel, Rokan Hulu, Kutai Barat, dan Kuantan Singingi.

Kuadran II (laju pertumbuhan ekonomi lebih tinggi dari nasional tetapi PDRB per kapita lebih rendah, “daerah berkembang cepat”) terdapat 45 kabupaten pemekaran, yaitu : Kabupaten Teluk Wondama, Yahukimo, Tolikara, Sorong Selatan, Pegunungan Bintang, Halmahera Timur, Asmat, Simeuleu, Bone Bolango, Mappi, Wakatobi, Keerom, Waropen, Boalemo, Puncak Jaya, Paniai, Gayo Lues, Lingga, Teluk Bintuni, Mamuju Utara, Buol, Solok Selatan, Tebo, Banggai Kepulauan, Malinau, Bener Meriah, Mamasa, Pohuwato, Bombana, Konawe Selatan, Sekadau, Dharmasraya, OKU Selatan, Luwu Utara, Morowali, Sarolangun, Karimun, Bireun, Tanah Bumbu, Parigi Moutong, Pasaman Barat, Serdang Bedagai, Kaimana, Sarmi, dan Supiori.

Kuadran III, laju pertumbuhan ekonomi dan PDRB per kapita lebih rendah daripada nasional (“daerah relatif tertinggal”), terdapat 54 kabupaten pemekaran, yaitu : Kabupaten Seram Bagian Timur, Pakpak Barat, Lembata, Kepulauan Aru, Buru, Kaur, Kepulauan Sula, Rote Ndao, Seram Bagian Barat, Halmahera Utara, Aceh Singkil, Kepulauan Talaud, Seluma, Maluku Tenggara Barat, Aceh Jaya, Halmahera Selatan, Melawi, Manggarai Barat, Kepulauan Raja

Ampat, Lamandau, Lebong, Muko-muko, Gunung Mas, Pulang Pisau, Kepulauan Mentawai, Aceh Barat Daya, Barito Timur, Kepahiang, Samosir, Kolaka Utara, Murung Raya, Belitung Timur, Nias Selatan, Bengkayang, Seruyan, Lampung Timur, Banyuasin, Humbang Hasundutan, Minahasa Selatan, Minahasa Utara, Balangan, Aceh Tamiang, Katingan, Nagan Raya, Way Kanan, Bangka Selatan, Penajam Paser Utara, Landak, Bangka Tengah, Ogan Ilir, Nunukan, Muaro Jambi, Tojo Una-una, dan OKU Timur.

Kuadran IV adalah kabupaten pemekaran yang mempunyai nilai PDRB per kapita lebih tinggi dari nasional tetapi mempunyai laju pertumbuhan ekonomi lebih rendah dari pertumbuhan nasional (“daerah maju tetapi tertekan”), sebanyak sembilan kabupaten, yaitu: Kabupaten Sukamara, Rokan Hilir, Bangka Barat, Natuna, Tanjung Jabung Timur, Luwu Timur, Sumbawa Barat, Mimika dan Siak.

Dengan klasifikasi yang dimodifikasi ini, dari plotting kabupaten pemekaran dalam kuadran dapat diketahui jarak dari masing-masing kabupaten dalam satu kelas maupun antar kelas. Sedangkan pada Tipologi Klassen pada umumnya tidak dapat diketahui jarak dari masing-masing kabupaten pemekaran. Penerapan modifikasi Klassen ini lebih fleksibel untuk memetakan kabupaten atau kota atau provinsi dengan indikator yang lebih luas lagi.

Bambang Supriyadi,
Bahrullah Akbar,
Achmad Djazuli.

KESIMPULAN

Modifikasi Tipologi Klassen mempunyai kelebihan dalam memetakan atau menggolongkan suatu daerah dengan daerah lainnya berdasarkan indikator-indikator ekonomi yang diinginkan dengan hasil yang lebih memadai dan komprehensif.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar Effendi dan Rustiadi Ernan. 2000. Perspektif Pembangunan Tata Ruang (Spasial) Wilayah Pedesaan Dalam Rangka Pembangunan Wilayah dan Perdesaan. Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor.
- Mawardi Mohammad Ikhwanuddin. 2009. Membangun Daerah yang Berkemajuan, Berkeadilan, dan Berkelanjutan. Bogor: IPB Press.
- Yulistiani Anny, et.al. 2007. Analisis Terhadap Evaluasi Daerah Otonomi Baru Tahun Anggaran 2007. Laporan Akhir, Desember 2007: Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri – Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2010. Provinsi Dalam Angka 2010. 26 dari 33 provinsi kecuali DKI Jakarta, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bali.
- Kuncoro Mudradjat. 2004. Otonomi dan Pembangunan Daerah. Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang. Jakarta : Penerbit Erlangga.

BAGIAN KEDUA

5. PENGEMBANGAN KAPASITAS PEMERIKSAAN KINERJA DI BPK DAN ANAO, SEBUAH KAJIAN PERBANDINGAN

Nico Andrianto

PENDAHULUAN

Di berbagai negara maju, pemeriksaan kinerja muncul di akhir tahun 1970-an sebagai bentuk yang berbeda dari pemeriksaan keuangan (Rai, 2008). Pada waktu itu berbagai pemerintahan, termasuk Australia, memulai program ekstensif pada reformasi manajemen publik, yang menempatkan penekanan pada kinerja. Pemeriksaan kinerja di Australia dimulai oleh ANAO pada tahun 1979 dan sejak itu terus berupaya mencapai bentuknya yang ideal (Nicoll, 2014). Sementara itu, di negara berkembang, termasuk Indonesia, pemeriksaan kinerja adalah praktik yang relatif baru. Meskipun pernah diinisiasi melalui *Management Audit Course* tahun 1976 bekerja sama dengan US-GAO, BPK mulai serius melakukan pemeriksaan kinerja sekitar sepuluh tahun terakhir. BPK memiliki berbagai kendala dalam pelaksanaan jenis pemeriksaan yang baru ini, karena selama ini pemeriksa BPK cenderung dipersiapkan untuk melaksanakan pemeriksaan keuangan.

Saat ini BPK berupaya untuk meningkatkan pelaksanaan pemeriksaan kinerja, baik dalam kuantitas maupun kualitas. Selama sembilan tahun terakhir ANAO menjalin kerja sama dengan BPK dalam bentuk penguatan kapasitas pemeriksaan sebagai bagian dari *Government Partnership Fund (GPF)* antara pemerintah Australia dengan Indonesia, sehingga menyediakan bahan yang berlimpah untuk kajian ini. Membandingkan institusi ANAO dengan BPK tidak selalu memberikan gambaran yang setara (*apple to apple*) karena berbedanya mandat, skala, dan luasnya yurisdiksi pemeriksaan, namun setidaknya BPK diharapkan mendapatkan banyak pelajaran berharga sekaligus mencegah kesalahan yang dilakukan oleh ANAO. Menerapkan pelajaran dari keberhasilan *Supreme Audit Institution (SAI)* lainnya akan memberikan terobosan berharga bagi BPK. Keberhasilan pelaksanaan pemeriksaan kinerja di Indonesia akan memberikan kontribusi bagi pelaksanaan program/kegiatan pemerintah yang lebih efektif, efisien dan ekonomis, sebuah pencapaian yang lebih tinggi daripada sekedar akuntabilitas keuangan.

Kajian yang membandingkan pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja antara lain adalah studi yang dilakukan oleh Cornelia (2012) yang membandingkan SAI Inggris dan Jerman, Nikodem (2004) yang membandingkan kedudukan konstitusional SAI di negara-negara Eropa Tengah, dan Tudor (2007) yang mencoba untuk membandingkan perkembangan pemeriksaan kinerja di negara-negara Eropa Timur. Kajian mengenai perbandingan pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja dari

berbagai SAI terutama di Asia belum banyak ditemukan. Paul Nicoll (2014) adalah sedikit diantaranya yang berisi perkembangan pemeriksaan kinerja di Indonesia. Tujuan dari kajian ini adalah untuk memperdalam kajian serupa yang pernah dilakukan oleh Nicoll (2014) dalam konteks praktik di Indonesia dengan membandingkan pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja sektor publik di Indonesia dengan Australia. Kajian ini bermaksud mencari faktor penting dan persyaratan kunci yang menentukan keberhasilan pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja di Indonesia dan Indonesia, apakah prasyarat tersebut tersedia di BPK dan apa yang harus dipersiapkan. Apa saja kekuatan dan kelemahan dari kedua SAI dalam memenuhi mandat mereka untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja, serta pengalaman apa yang bisa dipelajari dari masing-masing pihak.

METODOLOGI

Tulisan ini mengkaji pemenuhan faktor- faktor yang menentukan keberhasilan pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja sector publik di Indonesia dan Australia. Apakah persamaan dan perbedaan antara BPK dan ANAO dalam melaksanakan pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja. Data kualitatif dan kuantitatif digunakan untuk membangun hasil akhir kajian. Metode kualitatif digunakan untuk menjelaskan kerangka teoritis pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja.

Kajian dilakukan melalui studi literatur terkait kedua SAI dengan membandingkan faktor-faktor yang sudah ditentukan oleh INTOSAI. Profil kedua SAI didasarkan pada data yang dikumpulkan dari

laporan dan status pemantauan pemeriksaan kinerja oleh INTOSAI, website kedua SAI dan hasil kajian dari *subject matter expert* ANAO yang ditempatkan di BPK. Kriteria yang digunakan dalam kajian perbandingan ini menggunakan model yang dikembangkan berdasarkan *capacity building guidelines* yang dikeluarkan oleh INTOSAI. Kajian ini menganalisis laporan pemeriksaan kinerja yang dipublikasikan, disamping informasi terkait landasan hukum, struktur organisasi, fungsi serta pembagian kewenangan yang dijalankan. Analisis data dilakukan untuk mengidentifikasi karakteristik konsep dan praktik pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja yang dilakukan. Hasilnya digunakan untuk mengidentifikasi persamaan dan perbedaan pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja kedua SAI dan untuk memberikan penggambaran pencapaian kedua SAI

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemeriksaan kinerja dikembangkan secara intensif di BPK sejak sepuluh tahun terakhir dengan jumlah pemeriksaan yang terus meningkat setiap tahunnya (Nicoll, 2014). Pada Tahun 2010 jumlah LHP kinerja mencapai 154 buah atau 12% dari total pemeriksaan yang dilakukan BPK, kemudian meningkat menjadi 157 buah pada tahun 2011 (10%), menjadi 168 buah pada Tahun 2012 (13%), 167 buah pada tahun 2013 (13%) dan 249 pada Tahun 2014 (20%), seperti ditunjukkan oleh Tabel 1 Jumlah maupun prosentase pemeriksaan kinerja di harapkan terus meningkat dari tahun ke tahun dibandingkan dengan jenis pemeriksaan lainnya sesuai dengan Rencana Strategis yang telah disusun oleh BPK. Objek

pemeriksaan kinerja ini mulai dari pemeriksaan kinerja entitas, program atau kegiatan lokal, sampai pemeriksaan kinerja tematik yang bersifat nasional dengan melibatkan lintas kementerian dan sejumlah entitas di daerah. Untuk bisa melaksanakan pemeriksaan kinerja yang beragam dan kompleks tersebut, maka BPK harus didukung oleh kapasitas pemeriksaan yang berkualitas.

Tabel 1 Produk Pemeriksaan BPK 2010-2014

	Pemeriksaan Keuangan		Pemeriksaan Kinerja		PDTT	
2010	596	47%	154	12%	512	41%
2011	626	39%	157	10%	826	51%
2012	632	47%	168	13%	531	40%
2013	636	51%	167	13%	456	36%
2014	563	45%	249	20%	440	35%

Sumber: Holbert, 2014, IHPL 2009-2014, IHPS Sem II, 2014 (diolah)

INTOSAI, (2007) dalam *Building Capacity of Supreme Audit Institutions: A Guide* menyatakan bahwa suatu organisasi pemeriksa memiliki kapasitas yang baik apabila memiliki elemen-elemen keahlian, pengetahuan, struktur serta tata kerja yang mapan, yang membuat organisasi tersebut berjalan secara efektif dalam pelaksanaan tugas dan mandatnya. Pengembangan kapasitas memiliki arti membangun masing-masing elemen tersebut, membangun kekuatan yang sudah ada dan mengatasi kesenjangan serta kelemahan yang masih dimiliki.

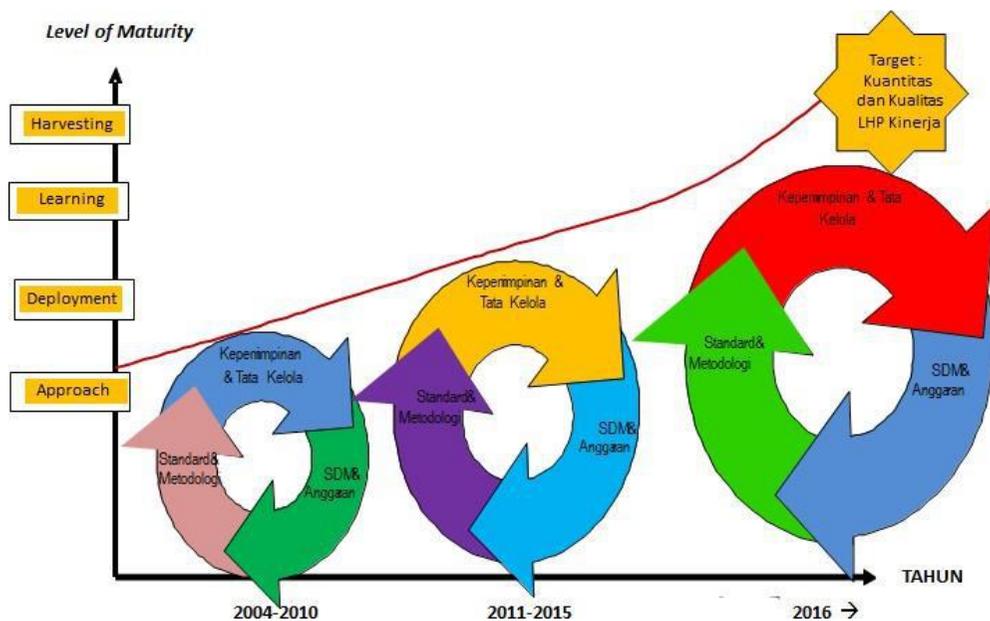
Berbagai cara dapat dilakukan oleh organisasi pemeriksa untuk meningkatkan kapasitasnya, antara lain melalui *in house training*, *workshop*, *secondment*, ataupun *peer review*. Namun demikian, kunci keberhasilan pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja tidak hanya bergantung pada penguatan penguasaan keahlian yang bersifat *soft skill*, tetapi juga terkait penguatan aspek-aspek pendukung keberhasilan yang sejalan dengan kondisi ideal yang diperlukan oleh sebuah SAI untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja. Untuk tujuan tersebut, BPK telah menetapkan tahapan pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja untuk periode 2004-2016 yang dibagi menjadi tiga fase, yaitu: (1) *approach*; (2) *deployment*; (3) *learning and harvesting*, seperti terlihat pada gambar 1

Terdapat tiga aspek utama yang harus diperhatikan dalam pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja, yaitu aspek kapasitas profesionalisme pemeriksaan, kapasitas organisasi, dan kapasitas dalam berhubungan dengan lingkungan eksternal atau para pemangku kepentingan. Ketiga aspek tersebut dijelaskan melalui unsur- unsur yang lebih detail sebagaimana digambarkan dalam gambar 2.

Penguatan keahlian profesional dan teknis merupakan elemen penting dalam strategi pengembangan kapasitas pemeriksaan. Selain itu, elemen utama yang lain dalam mendukung pengembangan keahlian organisasi pemeriksa adalah bagaimana mengelola sumber daya, baik sumber daya manusia, perangkat

lunak, maupun sumber daya pendukung lainnya, serta bagaimana organisasi dapat memberikan pengaruh positifnya bagi para pemangku kepentingan. Untuk lebih jelasnya mengenai langkah-langkah utama dalam pengembangan kapasitas pemeriksaan dapat digambarkan pada gambar 3

Perbandingan pencapaian pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja antara BPK dengan ANAO dapat digambarkan melalui paparan sebagai berikut:



Gambar 1 Model Pengembangan Kapasitas Pemeriksaan Kinerja
BPK

Sumber: Litbang BPK, 2014



Gambar 2 Aspek-aspek dalam pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja

Sumber: INTOSAI, 2007

1. Penguatan Kapasitas Profesional Pemeriksaan Kinerja

a. Mengembangkan metodologi dan manual pemeriksaan kinerja yang tepat.

INTOSAI menyarankan SAI anggotanya mengembangkan metodologi dan manual pemeriksaan kinerja yang selaras dengan yang dihasilkan oleh INTOSAI. Beberapa negara anggota memilih mengembangkan manual pemeriksaannya sendiri dengan merujuk pada prinsip-prinsip yang ada dalam *International Standard of*

Supreme Audit Institution (ISSAI), sedangkan lainnya secara penuh mengadopsi manual yang dihasilkan oleh INTOSAI tanpa perubahan:

Kondisi di BPK:

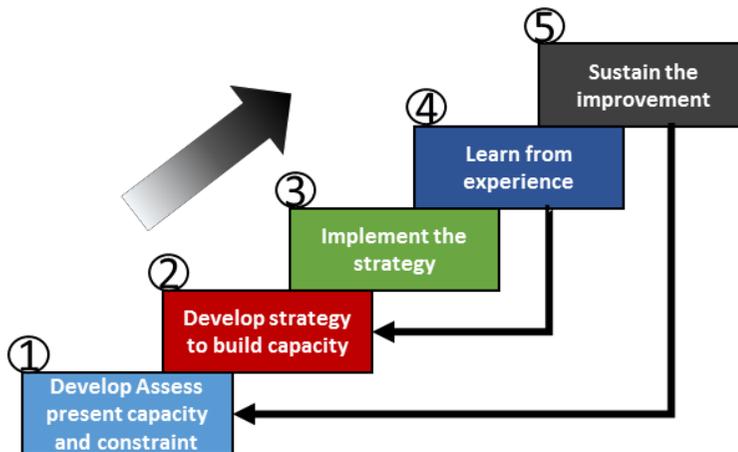
Berkaitan dengan pengembangan metodologi pemeriksaan kinerja, BPK telah menyusun beberapa pedoman pemeriksaan yang telah melalui *due process*, diantaranya adalah:

- a. Petunjuk Pelaksanaan Pemeriksaan Kinerja (tahun 2008 dan direvisi per 30 Desember 2011);
- b. Petunjuk Teknis Penentuan Area Kunci Pemeriksaan Kinerja (30 Desember 2011);
- c. Petunjuk Teknis Penetapan Kriteria Pemeriksaan Kinerja (30 Desember 2011);
- d. Konsep Petunjuk Teknis Penyusunan Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja (dalam proses legislasi); dan
- e. Petunjuk Teknis Pemerolehan Keyakinan Mutu atas Pemeriksaan Kinerja (dalam proses legislasi).

Panduan metodologi dan *quality assurance* pemeriksaan kinerja BPK telah memberikan dukungan bagi pemeriksa di lapangan. Namun demikian, masih dibutuhkan beberapa dukungan panduan untuk melengkapi hal-hal yang belum diatur, terkait *risk management*, *project management* dan perencanaan strategis, agar pelaksanaan pemeriksaan kinerja lebih terkelola dengan baik dan program pemeriksaan sesuai dengan perencanaan strategis atau prioritas pembangunan nasional.

Kondisi di ANAO:

ANAO telah memiliki metodologi pemeriksaan kinerja yang terintegrasi dan lengkap sehingga bisa menjadi dasar referensi bagi pemeriksa untuk melaksanakan dan menghasilkan laporan hasil pemeriksaan yang berkualitas. Metodologi pemeriksaan tersebut adalah *Performance Audit Manual* yang telah selaras dengan ISSAI. Metodologi pemeriksaan kinerja tersebut dituangkan dalam pedoman/panduan pemeriksaan kinerja yang dapat diakses dengan mudah oleh pemeriksa. Pedoman tersebut memiliki kualitas terkait akurasi, principle based, kejelasan, mudah dipahami, relevan dengan praktik pemeriksaan kinerja, serta mutakhir. Manual tersebut telah mencakup isu-isu penting, termasuk perencanaan strategis dengan memasukkan aspek-aspek *project management* dan *quality assurance*.



Gambar 3 Tahapan dalam pengembangan kapasitas pemeriksaan

Sumber: INTOSAI, 2007

b. Mengembangkan kapasitas sumber daya manusia (staf yang profesional)

Kondisi di BPK:

Sebagian besar auditor BPK masih berlatar belakang dan memiliki mindset akuntan. Hal ini terjadi karena sampai saat ini BPK masih memberikan penekanan pada jenis pemeriksaan atas laporan keuangan. Pada semester pertama pemeriksa BPK akan melakukan pemeriksaan keuangan dan pada semester kedua melakukan jenis pemeriksaan lainnya termasuk kinerja. Kondisi ini tidak ideal karena kedua jenis pemeriksaan memiliki karakteristik dan mindset berfikir yang jauh berbeda.

BPK telah terdapat upaya untuk meningkatkan kualitas pemeriksaan kinerja pemeriksanya, diantaranya melalui pelaksanaan diklat, sosialisasi, serta pendampingan yang berkesinambungan. Namun, upaya tersebut dirasa kurang optimal karena gap latar belakang pendidikan yang ada. Masalah berikutnya adalah kurang meratanya kemampuan dan jumlah pemeriksa kinerja di setiap kantor perwakilan BPK, sebagai dampak dari pola rotasi yang kurang mempertimbangkan kebutuhan keahlian terkait pemeriksaan kinerja. Permasalahan lainnya adalah adanya pemahaman pemeriksaan kinerja pada tingkat *middle* dan *top management* masih belum seragam.

Kondisi di ANAO:

Pemeriksaan kinerja di ANAO telah dilaksanakan oleh pemeriksa yang memiliki keahlian dan kompetensi yang dibutuhkan. Pemeriksa kinerja dituntut memiliki latar belakang keilmuan,

seperti: ilmu sosial, ilmu militer, teknik, administrasi publik, *policy analyst*, ataupun keahlian di bidang evaluasi, yang telah diakomodir oleh ANAO mulai dari proses rekrutmen pegawai. Hal ini terjadi karena ANAO telah memisahkan antara pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Selain itu, pemeriksa ANAO dituntut memiliki kualifikasi personal tertentu, seperti: kemampuan analitis, daya kreativitas, komunikasi lisan dan tulisan, serta kemampuan membuat pertimbangan profesional. Karena pemeriksaan kinerja pada umumnya terkait dengan administrasi publik, maka kompetensi pemeriksa kinerja di ANAO tidak terbatas pada hal-hal terkait keuangan.

Pemeriksaan kinerja di ANAO telah diakui sebagai sebuah *knowledge based* dan ANAO telah mengembangkan sebuah sistem *transfer of knowledge* yang efisien dan efektif diantara para auditornya. Dengan demikian auditor ANAO terus bisa mengakumulasi pengetahuan yang telah terspesialisasi tersebut dengan dukungan database yang kuat.

c. Memperbaiki perencanaan dan manajemen kerja yang profesional

Kondisi di BPK:

Perencanaan dan manajemen pemeriksaan kinerja di BPK saat ini masih kurang terkoordinasi dengan baik (Litbang, 2014). Hal ini disebabkan karena;

1. Tidak meratanya komitmen para anggota BPK atas pemeriksaan kinerja;

2. Fokus pemeriksaan kinerja hanya dialokasikan pada semester dua, dimana dilakukan setelah pemeriksaan keuangan yang bersifat *mandatory*;
3. Program pemeriksaan dibuat oleh masing-masing satuan kerja, Auditorat Keuangan Negara (AKN), sehingga (pada saat artikel ini ditulis) belum dilakukan melalui rencana strategis BPK secara komprehensif dan sinergis. Hal ini mengakibatkan tujuan pemeriksaan kinerja diindikasikan menjadi terbatas serta belum mampu melihat akar permasalahan serta masih lemahnya kesimpulan yang dihasilkan;
4. Keterbatasan anggaran dan sumber daya manusia, baik dalam aspek kuantitas maupun kualitas, mengakibatkan belum optimalnya kualitas pemeriksaan kinerja. Saat ini, perencanaan dan penganggaran pemeriksaan kinerja belum dilakukan berdasarkan basis keperluan serta tujuan, dan tidak memiliki fleksibilitas yang memungkinkan pelaksanaan pemeriksaan kinerja secara optimal.

Kondisi di ANAO:

ANAO telah memiliki perencanaan strategis pemeriksaan kinerja yang kemudian diterjemahkan dalam perencanaan jangka pendek (*audit work program* dan *audit work plan*) yang disusun dengan melibatkan para auditor senior yang berpengalaman di bidangnya. Perencanaan tersebut juga merefleksikan sumber daya/kemampuan yang dimiliki, tentang berapa lama waktu pemeriksaan dan berapa banyak biaya yang dibutuhkan. Selain itu, ANAO telah

mengembangkan kemampuan *project management* yang melekat pada perencanaan mereka, sehingga proses pemeriksaan kinerja mereka dapat dilaksanakan dengan hasil yang berkualitas dan selesai tepat waktu. Peran manajer senior dan pemimpin tim senior telah mampu memberikan coaching kepada auditor atau staf junior mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan pemeriksaan. Selain itu, perencanaan strategis ini benar-benar dijadikan acuan dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan pemeriksaan serta monev secara berkala.

b. Mengembangkan Quality Assurance Pemeriksaan Kinerja

Kondisi di BPK:

Pada saat ini pedoman *quality assurance* pemeriksaan kinerja masih dalam proses legislasi di internal BPK. Selama ini BPK telah memiliki Petunjuk Pelaksanaan Sistem Pemerolehan Keyakinan Mutu, tetapi Juklak ini tidak dikhususkan bagi pemeriksaan kinerja. Penjaminan kualitas pemeriksaan yang dilakukan di BPK merupakan reuiu yang dilakukan pada waktu pemeriksaan (*hot review*) sebagai bagian dari *quality control* dalam tim. Proses ini dilakukan pada tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan secara berjenjang oleh masing-masing ketua tim, pengendali teknis/mutu dan penanggung jawab. Reuiu juga dilakukan setelah pemeriksaan (*cold review*) yang dilakukan oleh internal control BPK. Kelemahan yang ditemui dalam proses reuiu diantaranya adalah pelaksanaan *hot review* seringkali tidak dilaksanakan dengan baik yang tercermin dari minimnya dokumentasi atas reuiu ini. Faktor pemicu permasalahan ini diantaranya karena supervisor kurang memiliki pengetahuan

yang memadai atas pemeriksaan kinerja dan peran dalam tim pemeriksaan.

Kondisi di ANAO:

ANAO telah mendefinisikan dan menetapkan standar serta prosedur *quality assurance* pemeriksaan kinerja yang memastikan standar terbaik dilaksanakan di lapangan. *Quality Assurance on Performance Audit (QAPA)* di ANAO telah terintegrasi dalam audit manual mereka dan telah masuk dalam aplikasi sistem informasi terkomputerisasi yang memudahkan proses pemeriksaan serta pelaksanaan pemeriksaan kinerja yang berkualitas terlaksana. Sistem tersebut juga memastikan resiko pemeriksaan dibagi kepada berbagai tingkatan peran yang bertanggungjawab atas proses pemeriksaan.

c. Menyusun strategi pendidikan dan pelatihan di BPK

Kondisi di BPK:

Diklat pemeriksaan kinerja yang dilakukan BPK selama ini dikelompokkan ke dalam diklat untuk peran anggota tim dan ketua tim serta diklat eksekutif untuk para pejabat eselon. Pengelompokan ini dimaksudkan untuk membentuk keahlian pemeriksaan kinerja sesuai dengan peran yang dimiliki pemeriksa. Pelatihan juga diberikan untuk topik tertentu, misalnya penetapan kriteria, penentuan area kunci ataupun diklat khusus untuk penulisan laporan pemeriksaan kinerja, yang diharapkan menjembatani gap antara teori dan praktik. Diseminasi pengetahuan juga dilakukan melalui sosialisasi Juklak/Juknis

pemeriksaan kinerja. Selain itu, BPK juga merancang pelatihan berbentuk *shortcourse* bagi para pemeriksa yang disesuaikan dengan fase pemeriksaan yang sedang dilakukan (perencanaan, pelaksanaan, pelaporan), yang diharapkan lebih bisa membimbing, sekaligus untuk menjaga kualitas pemeriksaan. Namun demikian, proses *knowledge management* di BPK belum memiliki bentuk yang terstruktur dan menyeluruh untuk memastikan terjadi akumulasi dan penyebaran pengetahuan pemeriksaan kinerja secara merata.

Kondisi di ANAO:

ANAO berpendirian bahwa pelatihan pemeriksaan kinerja yang paling optimal adalah melalui *on the job training* (Holbert, 2014). Namun demikian, pelatihan berkualitas sebagai cara untuk memperkenalkan metodologi pemeriksaan kinerja tetap dilakukan di ANAO, khususnya bagi para auditor pemula. Pelatihan ini dilakukan melalui diklat formal maupun *mentoring* oleh pemeriksa kinerja yang berpengalaman. Kegiatan *transfer of knowledge* ini dilakukan oleh auditor senior kepada auditor pemula. Pelatihan tersebut bisa dilakukan melalui *e-learning*, pembuatan tutorial tematik pemeriksaan kinerja melalui audio visual, ataupun pembuatan jurnal ilmiah/bulletin board internal ANAO sebagai wahana sharing pengetahuan.

2. Penguatan Kapasitas Organisasi

a. Menyusun perencanaan strategis

Kondisi di BPK:

Perencanaan strategis terkait pemeriksaan kinerja di BPK sudah pernah dilakukan dengan diterbitkannya Keputusan BPK nomor 6 tahun 2012 tentang Kebijakan Pemeriksaan Tahun 2012-2015. Namun, pemeriksa belum sepenuhnya mengikuti dan menerapkan apa yang telah ditetapkan dalam dokumen kebijakan pemeriksaan tersebut. Penyusunan perencanaan strategis yang kurang terintegrasi oleh seluruh *stakeholder* internal dan eksternal menyebabkan kurangnya rasa memiliki para pelaksana yang bekerja berdasarkan portofolio. Selain itu, rencana strategis tersebut juga kurang bisa merespon prioritas program pembangunan nasional (RPJMN/RKP). Kebijakan Pemeriksaan Tahun 2012-2015 ini merupakan produk yang terpisah dari Renstra BPK. Kedua renstra tersebut perlu disatukan agar dalam penyusunan Rencana Kerja Tahunan dapat benar-benar sinkron, termasuk dengan kebijakan pemeriksaan.

Kondisi di ANAO:

ANAO telah memiliki rencana strategis pemeriksaan kinerja yang terintegrasi dengan pengelompokan bidang-bidang program/project dalam pemerintahan Australia. Dalam penyusunan perencanaannya, ANAO mampu menyerap aspirasi *stakeholder*. Penentuan tema pemeriksaan telah mempertimbangkan kontribusi publik, didukung *database* yang handal, dan dilakukan oleh sebuah tim ahli yang terdiri para pemeriksa kinerja senior. ANAO mampu

membuat perencanaan yang mempertimbangkan pntas dengan pemahaman komprehensif atas kinerja berbagai fungsi pemerintah Australia. Produk perencanaan pemeriksaan kinerja ANAO realistis, andal, terukur dan didukung pendekatan project management yang baik untuk memenuhi harapan berbagai *stakeholder*, baik internal maupun eksternal.

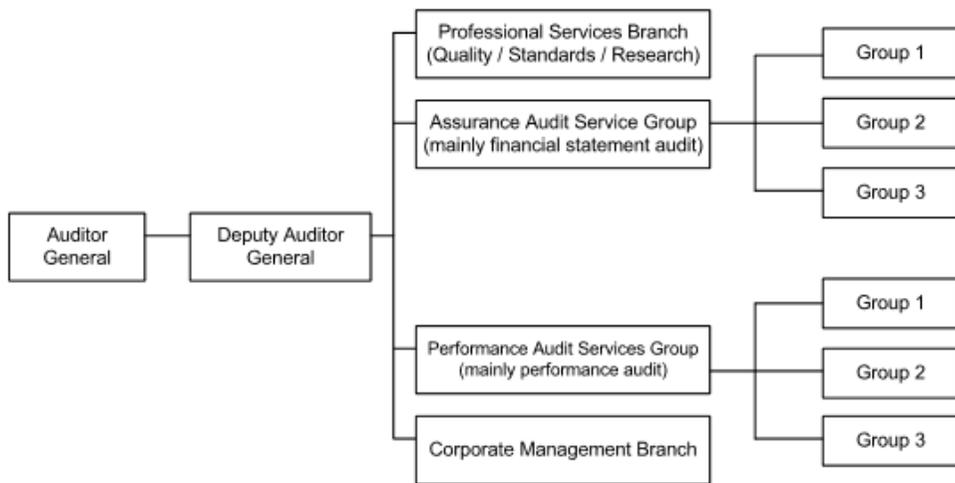
b. Memperkuat Kepemimpinan/leadership dan manajemen

Kondisi di BPK:

Beberapa anggota BPK menunjukkan komitmen yang tinggi atas peningkatan pemeriksaan kinerja (Holbert, 2014). Namun, sampai saat ini belum terdapat *champion* pemeriksaan kinerja di tingkat Badan untuk memimpin pencapaian target-target yang telah ditetapkan (Litbang, 2014). Pada proses perencanaan pemeriksaan juga belum diintegrasikan pemeriksaan lintas AKN yang menjadi prioritas Badan sehingga BPK sulit untuk memberikan rekomendasi yang bersifat nasional untuk meningkatkan peran BPK dalam peningkatan ekonomi, efisiensi, nilai keadilan dan efektifitas institusi/program/ kegiatan pemerintah. Struktur organisasi BPK dapat dilihat pada gambar 4.

Pemeriksaan kinerja di BPK relatif baru dikembangkan sehingga perlu dukungan yang memungkinkannya berkembang dan berbuah sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang pemeriksaan keuangan negara. Oleh karena itu, perlu ditetapkan *champion* yang akan memimpin pencapaian target-target pemeriksaan kinerja, memantau perkembangan, memecahkan

kebuntuan, serta menentukan reward and punishment kepada pelaksana di lapangan. Champion pemeriksaan kinerja juga diharapkan memiliki perhatian lebih untuk mengorganisasikan dan memberikan terobosan-terobosan, misalnya dengan membentuk unit-unit khusus di AKN dan perwakilan yang didedikasikan sepenuhnya untuk jenis pemeriksaan kinerja.

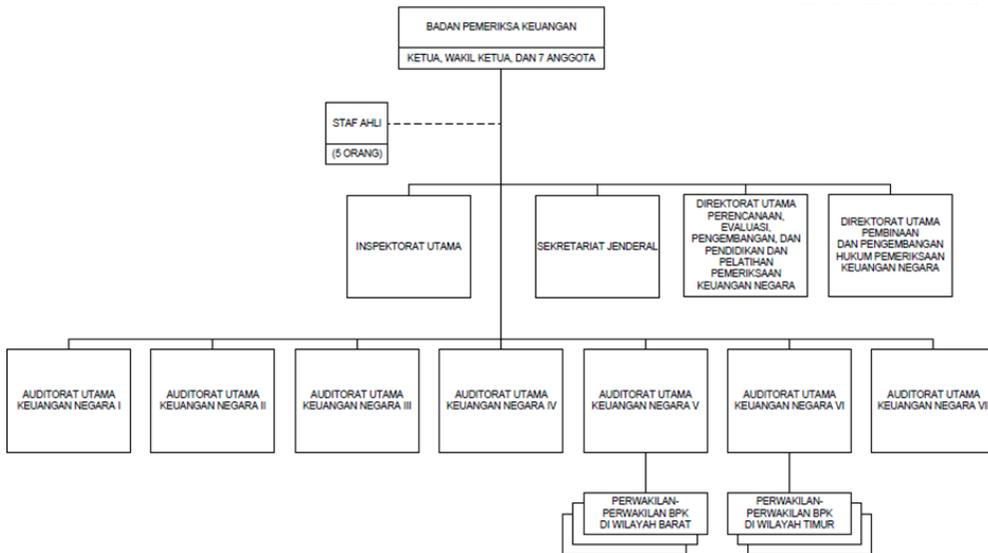


Gambar 4 Struktur organisasi BPK RI

Kondisi di ANAO:

Kepemimpinan dan manager pemeriksaan kinerja di ANAO memiliki komitmen tinggi terhadap perumusan dan pencapaian strategi serta memiliki kemampuan memimpin, mengorganisasi, memotivasi, dan mempersuasi personel untuk mendukung perubahan ke arah yang diharapkan. Hal ini terjadi karena telah dilakukan pemisahan fungsi pemeriksaan kinerja (*Performance Audit Services Group* atau PASG) dengan jenis pemeriksaan

keuangan (*assurance audit service group*). Struktur organisasi ANAO dapat dilihat pada gambar 5



Gambar 5 Struktur organisasi ANAO

Sumber: Holbert, 2014

c. Mengembangkan dan mengelola sumber daya

Kondisi di BPK:

BPK belum mempunyai *human capacity development program* (HCDP) yang secara spesifik mengatur tentang pemeriksaan kinerja, misalnya rekrutmen atau pendidikan SDM dengan berbagai level pendidikan.

Pada level pelaksana, kemampuan teknis pemeriksaan kinerja BPK terutama Pengendali Teknis dan Pengendali Mutu belum sepenuhnya merata (Litbang, 2014). Hal ini berpengaruh terhadap keberhasilan *coaching* yang mereka lakukan dalam konteks manajemen kinerja terhadap pemeriksa pada level pelaksana yang lebih rendah, dimana pemeriksaan kinerja dilaksanakan sebagai

bussiness as usual, yang akan memengaruhi kualitas hasil akhir pemeriksaan seperti tergambar melalui kualitas Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja.

Kondisi di ANAO:

Dengan telah dipisahkannya unit khusus pemeriksaan kinerja dalam *Performance Audit Services Group (PASG)*, maka ANAO memiliki sumber daya pemeriksaan kinerja yang memadai, baik dari segi kuantitas dan kualitas. Selain tepat jumlah dan kualitas, pemeriksa kinerja juga didayagunakan secara tepat untuk mencapai target-target pemeriksaan. Analisis SDM dibuat berdasarkan berbagai asumsi serta proyeksi kebutuhan pemeriksa untuk berbagai kategori pemeriksaan kinerja yang direncanakan.

d. Mengembangkan tata kelola yang lebih baik dan pelaksanaan akuntabilitas

Kondisi di BPK:

Pemeriksaan kinerja di BPK didukung oleh unit kerja yang bertanggung jawab meneliti pengembangan pemeriksaan kinerja di BPK, yaitu Sub Direktorat Litbang Pemeriksaan Kinerja. Dalam pelaksanaan pemeriksaan kinerja, spesialisasi pemeriksa dan pengorganisasian pemeriksaan kinerja yang terpisah dari jenis pemeriksaan lainnya belum terwujud. Terkait dengan akuntabilitas, laporan keuangan BPK diperiksa oleh KAP dan kinerjanya di-*peer review* oleh SAI negara lain.

Kondisi di ANAO:

ANAO telah memisahkan struktur organisasi antara pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Spesialisasi pemeriksa berdampak pada lebih fokusnya perhatian pemeriksa, lebih mudahnya mengakumulasi pengetahuan dan pola rekrutmen pemeriksa sesuai dengan latar belakang pendidikan yang dibutuhkan. ANAO juga telah memitigasi resiko pemeriksaan melalui kontrol kualitas yang ketat dalam sebuah sistem informasi yang mudah digunakan. Resiko pemeriksaan yang melekat pada pemeriksa di lapangan di- mitigasi melalui pembuatan aplikasi sistem informasi yang memungkinkan proses verifikasi, *approval* dan *quality control* berjenjang dilakukan dalam cara yang simpel. Aplikasi ini juga akan mempermudah pemeriksa lapangan membuat kertas kerja yang akan mendorong mereka lebih berfokus pada kualitas pemeriksaan dan laporan akhir.

3. Penguatan Kapasitas dalam Berhadapan dan Berkomunikasi dengan Pemangku Kepentingan.

a. Memiliki strategi komunikasi untuk mengatur hubungan dengan legislatif.

Kondisi di BPK:

Posisi BPK dalam struktur pemerintah berbeda dengan ANAO. BPK merupakan lembaga independen dan bukan bagian dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Meskipun kuantitas dan kualitas hubungan dengan parlemen belum terukur, beberapa anggota BPK memiliki latar belakang pernah menjadi anggota DPR, sehingga memiliki potensi untuk menjadi *champion* dalam membangun

komunikasi yang baik dengan DPR. Komunikasi yang paling penting dengan DPR adalah terkait penentuan prioritas tema pemeriksaan kinerja dan tindak lanjut atas rekomendasi BPK oleh entitas. Tanpa mengorbankan independensinya, BPK harus mendengarkan dan me-nyerap aspirasi parlemen yang memiliki konstituen dan banyak berhubungan dengan masyarakat tentang tema pemeriksaan kinerja apa saja yang harus diprioritaskan. DPR melalui fungsi pengawasannya seharusnya mampu memaksa entitas menindaklanjuti rekomendasi yang diberikan oleh BPK. BPK perlu meningkatkan hubungan dengan parlemen, khususnya pasca dibubarkannya Badan Akuntabilitas Keuangan negara (BAKN) di DPR yang selama ini berfungsi sebagai penyambung komunikasi dengan BPK.

Kondisi di ANAO:

ANAO telah memiliki hubungan yang sinergis dengan parlemen dalam mengawasi kinerja pemerintah, khususnya melalui jenis pemeriksaan kinerja. ANAO memiliki mekanisme untuk menangkap keinginan parlemen dalam konteks program/kegiatan pemerintah apa yang harus diprioritaskan untuk diperiksa, karena memang berfungsi sebagai kepanjangan tangan parlemen. Komunikasi ini bisa dilakukan melalui rapat dengar pendapat, atau tabling atas audit report ANAO di parlemen. Hubungan yang baik ini menyebabkan parlemen menjalankan fungsinya secara optimal, khususnya untuk mendorong tindak lanjut temuan dan rekomendasi pemeriksaan ANAO oleh *auditee*.

b. Memiliki strategi komunikasi untuk mengatur hubungan dengan eksekutif.

Kondisi di BPK:

Komunikasi secara tertulis antara pemeriksa BPK dengan auditee/entitas selama ini sudah dilakukan dengan cukup baik. Dalam konteks pemeriksaan kinerja, komunikasi dilakukan dalam bentuk kesepahaman kriteria pemeriksaan kinerja. Namun demikian, pemeriksa masih perlu meningkatkan kemampuan komunikasi lisannya untuk menjelaskan tentang hakikat dan urgensi pemeriksaan kinerja serta manfaatnya bagi entitas (Ditama Revbang, 2013).

Kondisi di ANAO:

Strategi komunikasi yang baik akan mendorong *auditee* dengan sukarela membuka data/informasi yang akan memberi manfaat berupa saran perbaikan yang tepat atas kelemahan yang ada. Misalnya, terkait komunikasi awal pada saat *entry meeting*, pada umumnya tim pemeriksaan kinerja tidak menyampaikan tentang pentingnya pemeriksaan kinerja, mengapa dilakukan, apa tujuannya, manfaat apa yang dapat diperoleh oleh entitas, dan bagaimana akan dilakukan. Hal ini menyebabkan entitas tidak dapat membedakan semua pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK dan cenderung menutup diri karena takut akan dinilai sebagai melakukan fraud/korupsi. Padahal, hakikat pemeriksaan kinerja adalah untuk membantu entitas memperbaiki kinerjanya melalui penghilangan akar permasalahan atau kelemahan sistem yang ada. Selain itu, komunikasi yang baik ini juga bermanfaat terutama dalam hal pemantauan kewajiban entitas untuk menindaklanjuti

rekomendasi yang diberikan oleh BPK ANAO selama ini telah memiliki pola komunikasi yang baik dengan auditee, misalnya melalui rilis audit report di website resmi mereka. Di ANAO auditee banyak diikutsertakan dalam proses penentuan obyek pemeriksaan, pemilihan area kunci dan penetapan kriteria. Proses pemeriksaan kinerja adalah sebuah upaya untuk memperbaiki kinerja entitas, sehingga masukan dari entitas sangatlah berharga. Dengan keikutsertaan auditee dalam segenap fase pemeriksaan kinerja, mereka menjadi lebih aktif memberikan data/informasi yang diperlukan serta menindaklanjuti rekomendasi yang diberikan oleh ANAO.

c. Memiliki strategi komunikasi untuk mengatur hubungan dengan lembaga pemeriksa/pengawas.

Kondisi di BPK:

Sejauh ini komunikasi dengan lembaga pengawasan internal membantu BPK dalam pelaksanaan pemeriksaan kinerja, terutama dalam hal data awal pemeriksaan dan pemantauan pelaksanaan tindak lanjut atas rekomendasi yang diberikan oleh BPK. Namun demikian, keberadaan lembaga pengawasan internal yang berlapis-lapis (selain BPKP juga terdapat Inspektorat Kementerian/Lembaga, Pemda yang sering tumpang-tindih fungsi) membuat komunikasi BPK dengan mereka kurang efisien dan seringkali menyebabkan terjadinya tumpang tindih pelaksanaan pemeriksaan.

Kondisi di ANAO:

Di tingkat Pemerintahan Federal Australia tidak terdapat lembaga pengawasan internal yang tumpang-tindih dengan fungsi serta kewenangan ANAO. Oleh karena itu, pemeriksaan kinerja pemerintah federal hanya dilakukan oleh ANAO (Holbert, 2014). Namun demikian, terdapat kelemahan dari pemerintahan Australia yang berbentuk federal yang menyebabkan terdapatnya auditor general di setiap negara bagian. Akibatnya, kewenangan ANAO hanya menyangkut program/ kegiatan yang dibiayai oleh pemerintah federal, sementara yang dibiayai oleh pemerintah negara bagian tidak bisa mereka periksa. Jika kegiatan/program yang ada merupakan program nasional dan lintas negara bagian, maka terdapat potensi ANAO tidak bisa berperan untuk memeriksanya.

1. Memiliki strategi komunikasi untuk mengatur hubungan dengan lembaga pemeriksa/pengawas.

Kondisi di BPK:

Ketersediaan bantuan terutama dana dari lembaga donor akan membantu membiayai pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja di BPK. Tidak dipungkiri bahwa lembaga donor kadang menyediakan bantuan pelatihan, tetapi tidak sertamerta sesuai dengan kebutuhan BPK. Dengan demikian, kebutuhan pelatihan yang bersifat tailor made harus dirancang untuk merealisasikan bantuan dari lembaga donor. Perlu pengintegrasian jenis dan besaran bantuan yang akan diterima dari lembaga donor dengan rencana kerja tahunan BPK. Untuk itu, seharusnya terdapat kajian

khusus untuk mempersiapkan materi sekaligus proposal kepada lembaga donor dimana BPK membutuhkan pelatihan yang tepat. Kajian tersebut dengan mempertimbangkan keunggulan masing-masing negara pemberi bantuan, dengan mempertimbangkan kondisi SDM dan knowledge yang telah berhasil diakumulasi.

Kondisi di ANAO:

Sebagai negara maju yang berpenghasilan tinggi, Australia merupakan negara donor yang banyak memberikan bantuan untuk negara di sekitarnya. Namun demikian, ANAO juga merupakan anggota INTOSAI yang mengambil keuntungan melalui manual dan kajian yang dihasilkan oleh organisasi SAI internasional tersebut.

2. Memiliki strategi komunikasi untuk mengatur hubungan dengan Media dan Masyarakat.

Kondisi di BPK:

Selama ini BPK telah melakukan komunikasi dengan media dan masyarakat, khususnya melalui media elektronik (TV, radio) dan media cetak (koran, majalah) serta jumpa pers. Namun demikian, BPK masih perlu meningkatkan strategi komunikasi dengan media dan publik tentang arti penting dan tujuan pemeriksaan kinerja. Sehingga diharapkan mereka dapat menjadi mitra utama dalam penyebarluasan hasil pemeriksaan BPK serta mampu menekankan pentingnya dampak hasil pemeriksaan tersebut sekaligus resiko jika hasil pemeriksaan tersebut tidak ditindaklanjuti oleh entitas dan tidak diawasi oleh parlemen. Bahkan, BPK perlu mengoptimalkan media sosial untuk menjangkau spektrum masyarakat yang luas, baik dari segi umur, tingkat pendidikan dan minat.

Kondisi di ANAO:

ANAO telah merumuskan strategi dalam hubungan dengan media massa dan masyarakat. ANAO merilis *audit report* pemeriksaan kinerja dalam website resmi mereka yang memperlancar kanal komunikasi dengan publik. Selain itu, rilis audit report dilakukan dalam kurun waktu tertentu, sehingga terus menarik perhatian publik dan media. Strategi tersebut menyangkut isu-isu yang akan selalu update di tengah masyarakat dan akan menjadi perhatian publik serta sorotan media masa. Audit report yang selalu mendapatkan sorotan media massa meningkatkan dampak pemeriksaan, yaitu mendorong *auditee* untuk menindalanjuti rekomendasi, sekaligus membuat auditor selalu berupaya menjaga kualitas hasil pemeriksaannya. ANAO telah merumuskan strategi komprehensif hubungan dengan media dan publik, untuk menjangkau berbagai spektrum masyarakat yang luas.

3. Memiliki strategi komunikasi untuk mengatur hubungan dengan asosiasi profesional dan pemeriksa di sektor non publik.

Kondisi di BPK:

Selama ini BPK sudah melakukan komunikasi dengan dunia akademis, khususnya beberapa universitas di Indonesia dalam bentuk '*BPK Goes to Campus*'. BPK juga memiliki hubungan baik dengan organisasi profesional audit, terutama melalui kepengurusan yang diantaranya terdiri dari para auditor BPK di dalamnya. Untuk membangun hubungan dengan para akademisi, BPK dapat membangun *network* untuk jasa konsultan/tenaga ahli dalam pemeriksaan kinerja atau training untuk memperkaya

metode analisa pemeriksa BPK. Hal ini sangat positif dan perlu terus dikembangkan, dengan tidak hanya melibatkan dunia kampus, tetapi juga organisasi profesi, lembaga pembuat standar, dan lembaga konsultan.

BPK diharapkan bisa mengikutsertakan berbagai stakeholder dalam proses pemeriksaan (*participatory audit*). Oleh karena itu, protokol untuk mengantisipasi proses tersebut harus dipersiapkan untuk menjaga kualitas pemeriksaan dan menjaga integritas pemeriksa dari luar BPK. Perlu dirintis implementasi pemeriksaan keuangan oleh Kantor Akuntan Publik, sehingga SDM BPK yang terbatas bisa lebih diarahkan untuk melaksanakan jenis pemeriksaan kinerja. Keikutsertaan berbagai stakeholder dalam pemeriksaan kinerja juga akan menambah "mata telinga" BPK di lapangan, sekaligus menjadikan proses pemeriksaan kinerja menjadi lebih dalam.

Kondisi di ANAO:

Hubungan ANAO dengan berbagai asosiasi profesi, misalnya Asosiasi Auditor Tersertifikasi Australia dan profesi ahli hukum, sangatlah baik. Hubungan baik tersebut juga terbangun dengan berbagai universitas temama di Australia. Hubungan baik itu diperlukan, misalnya pada saat ANAO membutuhkan tenaga ahli untuk mengisi keperluan keahlian tertentu dalam proses pemeriksaan kinerja yang memang memiliki spektrum tema yang sangat luas.

KESIMPULAN

Pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja di BPK dan ANAO memiliki perbedaan dan persamaan dalam capaian. Namun demikian, berdasarkan kriteria yang dihasilkan oleh INTOSAI, ANAO lebih maju dalam pengakumulasian kapasitas pemeriksaan kerjanya. Hal ini wajar, karena selain merupakan sebuah negara maju, Australia memiliki pengalaman yang lebih panjang dalam pelaksanaan pemeriksaan kinerja. Pengungkapan kelemahan-kelemahan yang masih ada dalam pelaksanaan pemeriksaan kinerja di BPK bukan berarti mengurangi arti penting dan peran besar pemeriksaan kinerja yang telah dilakukan selama ini, tetapi lebih sebagai upaya untuk memacu BPK untuk mencapai kualitas pemeriksaan kinerja yang unggul sesuai dengan standar internasional. Dari hasil kajian di atas diketahui bahwa permasalahan signifikan yang ditemukan dalam pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja di BPK disebabkan belum terpisahnya organisasi pelaksana pemeriksaan kinerja dari jenis pemeriksaan lainnya dan belum terspesialisasinya pemeriksa kinerja BPK. Hal ini menyebabkan tidak fokusnya perencanaan pemeriksaan, lemahnya pengakumulasian pengetahuan, serta berakibat pada kurang optimalnya kualitas pelaksanaan serta hasil pemeriksaan kinerja.

SARAN

Penulis menyarankan agar BPK memisahkan secara organisasi antara pemeriksaan kinerja dengan jenis pemeriksaan lainnya (pemeriksaan keuangan dan PDDT). Spesialisasi pemeriksaan kinerja secara organisasi dan pemeriksa akan berdampak pada rekrutmen pegawai dengan latar belakang pendidikan yang sesuai, lebih fokus dalam perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan kinerja, sehingga diharapkan memberikan dampak yang lebih berkualitas pada hasil pemeriksaan kinerja. Sementara itu, pilihan apakah mengembangkan unit-unit khusus pemeriksaan kinerja di setiap AKN/perwakilan, pembentukan unit khusus pemeriksaan kinerja, ataupun memisahkan organisasi pemeriksaan memiliki konsekuensi, insentif/disinsentif bagi para pemeriksa kinerja yang harus didesain secara matang yang berada diluar bahasan dalam kajian ini.

Selain itu, untuk mewujudkan kondisi ideal, perlu didorong *roadmap* strategi pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja di BPK. *Roadmap* tersebut dibangun berdasarkan hasil analisa atas kekuatan, kelemahan, kesenjangan, dan kendala- kendala yang dihadapi aktivitas pemeriksaan kinerja sampai dengan saat ini (Renstra 2011-2015) untuk diproyeksikan pada aktivitas BPK ke depan (Renstra 2016-2020). INTOSAI telah merancang sebuah pedekatan pengembangan kapasitas pemeriksaan, yang juga diadopsi dalam kajian ini, yang menekankan pada upaya memperkuat kapasitas profesional, kapasitas organisasi, dan kapasitas komunikasi dengan lingkungan eksternal.

Alasan-alasan apa yang ada dibalik rencana strategi pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja di BPK dan perubahan-perubahan apa yang diharapkan akan terjadi beserta implikasinya harus dipahami. Oleh karena itu, dalam pengembangan strategi pemeriksaan kinerja ini, BPK perlu menyiapkan *project management*, *change management*, dengan memerhatikan *risk management* serta mengakumulasi setiap perolehan pengetahuan baru melalui *knowledge management* yang dilengkapi dengan *communication strategy* yang jitu untuk berinteraksi dengan seluruh stakeholder. Secara lengkap model yang ditawarkan tersebut dapat dilihat dalam gambar 6.



Gambar 6 Roadmap Pengembangan Kapasitas Pemeriksaan Kinerja di BPK RI

Sumber: BPK, 2014

Dengan upaya komprehensif yang memerhatikan seluruh aspek yang terlibat serta mitigasi atas resiko-resiko yang ada, proses transformasi pengembangan kapasitas pemeriksaan kinerja di BPK diharapkan akan memberikan keberhasilan yang lebih nyata dan terukur.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. Developing measurable objectives in performance auditing (value for money auditing, A paper prepared for the SADCOPAC Conference (Draft August 2012).
- Australian National Audit Office. (2011). Performance Audit Manual, Canberra, Australia.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2007). Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, Jakarta.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2008). Panduan Manajemen Pemeriksaan, Jakarta.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2011). Petunjuk Pelaksanaan Pemeriksaan Kinerja, Jakarta.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2011). Petunjuk Teknis Penentuan Area Kunci Pemeriksaan Kinerja, Jakarta.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2011). Petunjuk Teknis Penetapan Kriteria Pemeriksaan Kinerja, Jakarta.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2013). Tujuh Tahun Kerjasama BPK RI dan ANAO, Pengembangan Pemeriksaan Keuangan Negara, Jakarta.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Ditama Revbang. (2013). Laporan Survey: Manfaat Pemeriksaan Kinerja dan Harapan Stakeholder terhadap Pemeriksaan Kinerja, Jakarta.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Direktorat Litbang. (2014). Laporan Kajian Capacity Building Need Assessment Pemeriksaan Kinerja di BPK, Jakarta.

- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2014). Organisasi dan Tata Kerja Pelaksana Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2014). Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Lima Tahun (IHPL) Semester II/2009-Semester I/2014, Jakarta.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2014). Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2014, Jakarta.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2015). Petunjuk Teknis Penulisan Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja, Jakarta (proses legislasi).
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2015). Petunjuk Teknis Pemerolehan Keyakinan Mutu atas Pemeriksaan Kinerja, Jakarta (proses legislasi).
- Cornelia, D. (2012). Great Britain and Germany Supreme Audit Institutions, Christian University "Dimitrie Cantemir" Bucharest.
- Daujotaite, D., & Macerinskiene, I. (2008). Development of Performance Audit in Public Sector, '5th International Scientific Conference, Business and Management' 2008, Lithuania.
- Holbert, B. (2014). Review of BPK's Performance Audit Methodology, BPK I ANAO Government Partnerships Fund.
- Holbert, B. (2014). Audit Kinerja -Technical Assistance in BPK RI Perwakilan Provinsi Bengkulu, 27 28 November 2014, BPK I ANAO Government Partnerships Fund (slide presentation).
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). (2007). Building Capacity of Supreme Audit Institutions: A Guide.

- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).
ISSAI 3100 Performance Audit Guidelines Key Principles.
- Nicoll, P. (2014). *Better Government and Performance Audit in Indonesia (Book Draft)*.
- Nikodem, A. (2004). *Constitutional Regulation of Supreme Audit Institutions in Central Europe in a Comparative Perspective*, *Managerial Law*, 46(6).
- Rai. (2008), *Audit Kinerja pada Sektor Publik: Konsep, Praktik, dan Studi Kasus*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- Tudor, A. T. (2007), *Performance Audit in Public Sector Entities: A New Challenge for Eastern European Countries*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 3(19), 126-141.

6. PENILAIAN INDEKS AKUNTABILITAS INSTANSI

PEMERINTAH

Dwi Afriyanti,
Harpanto Guno Sabanu,
Fahrizal Noor

PENDAHULUAN

Akuntabilitas selama ini dipahami hanya terbatas pada penyusunan laporan keuangan bahkan lebih sempit lagi yaitu hanya mencakup pertanggungjawaban anggaran. Akibatnya, entitas menganggap bahwa kewajiban mempertanggungjawabkan kegiatan secara memadai itu hanya sebatas melaporkan penggunaan dananya, tanpa mengevaluasi manfaat dari kegiatan tersebut terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini tidak sejalan dengan harapan masyarakat atas kondisi ideal pemerintah sebagai penyelenggara negara yang mampu memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

Sebagai salah satu unsur dari good governance, peningkatan akuntabilitas juga berdampak pada usaha pemberantasan korupsi. Di sisi lain, berbagai penelitian juga menunjukkan bahwa korupsi berdampak buruk bagi kesejahteraan masyarakat karena mendorong ketidakadilan, inefisiensi alokasi dan penggunaan

sumber daya. Dengan demikian upaya untuk menguatkan akuntabilitas merupakan langkah penting yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Reformasi keuangan negara yang dilakukan sejak tahun 2003 dengan diterbitkannya paket Undang-Undang (UU) Keuangan Negara masih menunjukkan banyak kelemahan. Dalam hal penyusunan laporan keuangan masih banyak ditemukan opini *disclaimer* dan wajar dengan pengecualian (WDP) dalam laporan hasil pemeriksaan pemerintah pusat dan daerah. Data dari indeks persepsi korupsi Indonesia yang dibuat oleh *International Transparency* juga menunjukkan angka yang rendah. Pada tahun 2013, Indonesia menduduki peringkat 114 dari 177 negara. Indeks persepsi korupsi Indonesia tidak berubah dibandingkan dengan tahun 2012 yaitu 32.

Hal-hal tersebut menunjukkan bahwa tingkat akuntabilitas di Indonesia masih lemah sehingga perlu dilakukan suatu upaya perbaikan. Sebagai salah satu upaya untuk mendorong instansi pemerintah untuk meningkatkan akuntabilitasnya, pemerintah telah memberikan penghargaan atas akuntabilitas entitas. Penghargaan/award masih bersifat parsial dan dilakukan oleh masing-masing institusi yang berwenang dalam melakukan penilaian tersebut. Contoh penilaian atas akuntabilitas adalah pemberian opini atas laporan keuangan pemerintah yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), pelaporan atas kinerja instansi pemerintah dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja

Instansi Pemerintah (LAKIP) yang harus disampaikan kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) dan Penilaian Inisiatif Anti Korupsi (PIAK) yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sampai dengan saat ini belum ada penilaian menyeluruh yang dapat mengukur sampai sejauh mana pemerintah telah melaksanakan akuntabilitasnya.

Masyarakat selaku pemangku kepentingan pemerintah memiliki hak untuk memantau kinerja lembaga pemerintah, demikian pula kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat/ Daerah (DPR/D) terhadap akuntabilitas pemerintah. Dengan adanya penilaian secara menyeluruh, maka para pemangku kepentingan akan dapat mengetahui akuntabilitas masing-masing entitas pemerintah dan diharapkan dapat memotivasi pemerintah untuk melakukan perbaikan. Penilaian secara menyeluruh tersebut dilakukan dengan memberikan indeks penilaian atau skor atas pencapaian akuntabilitas pemerintah dengan kriteria dan parameter yang telah ditetapkan. BPK sebagai pihak yang independen perlu mengembangkan suatu alat ukur yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas pemerintah secara kuantitatif. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memperoleh informasi tentang best-practices pengukuran akuntabilitas yang sudah berjalan di instansi pemerintah dan dari negara lain sehingga dapat merumuskan metodologi penilaian Indeks Akuntabilitas instansi Pemerintah di Indonesia.

METODOLOGI

Pelaksanaan penelitian dimulai dengan melaksanakan beberapa studi literatur tentang:

- a. Konsep *Good Government Governance* (G3),
- b. Teori akuntabilitas,
- c. Penilaian akuntabilitas instansi pemerintah (Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), KemenPAN-RB, Kementerian Keuangan (Kemenkeu), KPK dan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP)),
- d. Best practice pengukuran Indeks Akuntabilitas pada beberapa negara (Malaysia, Kanada dan Belanda).

Langkah selanjutnya adalah Direktorat Litbang melakukan survei terbatas yang diberikan pada 29 responden yang merupakan personil Direktorat Litbang BPK. Responden akan diminta untuk memberikan bobot pada beberapa parameter yang digunakan untuk menilai akuntabilitas instansi pemerintah. Hasil dari pembobotan yang diberikan oleh seluruh responden akan di rata-rata, sehingga diperoleh pembobotan untuk setiap parameter yang akan digunakan untuk menilai akuntabilitas instansi pemerintah baik pusat maupun daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Konsep Good Government Governance dan Akuntabilitas

Good Government Governance dalam arti bahasa adalah tata kelola atau pengelolaan pemerintah yang baik. Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan tata kelola adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara. *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP)* mengartikan *Governance* adalah suatu proses pembuatan keputusan dan proses tentang bagaimana keputusan-keputusan tersebut diimplementasikan. Secara mendasar, tata pemerintahan terdiri dari tiga aktor utama, yaitu pemerintah, sektor swasta dan *civil society* (masyarakat madani). Oleh karena itu pemahaman konsep *governance* yang tepat adalah dengan melalui pemahaman proses integrasi peran antara pemerintah (birokrasi), sektor swasta dan *civil society* dalam suatu mekanisme yang berlaku.

Komite nasional kebijakan *governance* telah menetapkan sepuluh prinsip *good governance*

yakni :

- a. Akuntabilitas; Meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat.
- b. Pengawasan; Meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas.

- c. Daya Tanggap; Meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat tanpa kecuali.
- d. Profesionalisme; Meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya terjangkau.
- e. Efisiensi dan Efektivitas; Menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.
- f. Transparansi; Menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi.
- g. Kesetaraan; Memberi peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya.
- h. Wawasan ke depan; Membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas dan mengikut-sertakan warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggungjawab terhadap kemajuan daerahnya.
- i. Partisipasi; Mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung
- j. Penegakan Hukum; Mewujudkan penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung

tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Unsur-unsur pokok dalam mewujudkan *good government governance* adalah *transparency, fairness, responsibility* dan *accountability*. Sesuai dengan Deklarasi Tokyo mengenai panduan akuntabilitas publik, akuntabilitas publik didefinisikan sebagai kewajiban dari individu atau penguasa untuk mengelola sumber daya publik, melaporkan pengelolaan sumber daya tersebut dan dapat menjawab hal-hal terkait pertanggungjawaban fiskal, manajerial, dan program.

Indeks Akuntabilitas (IA) adalah suatu alat untuk memberikan penilaian secara kuantitatif kepada entitas yang diperiksa. Penilaian atas Indeks Akuntabilitas ini akan bermanfaat untuk meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan efisiensi atas kinerja sistem pelayanan publik.

Akuntabilitas dapat dibedakan menjadi beberapa kategori yaitu (Cheema (2005) dalam Prasajo, (2009)):

- a. Akuntabilitas politik: ketersediaan metode-metode yang digunakan secara rutin dan terbuka untuk memberikan hukuman atau penghargaan kepada setiap orang atau institusi yang memegang jabatan publik, melalui sebuah sistem check and balances antara eksekutif, legislatif dan yudikatif.

- b. Akuntabilitas finansial: kewajiban dari setiap orang atau institusi untuk mempertanggung jawabkan dan melaporkan penggunaan sumber daya publik dalam pelaksanaan kewenangan publik yang mereka pegang.
- c. Akuntabilitas administratif: kewajiban semua orang atau institusi yang melaksanakan kewenangan publik untuk menciptakan pengawasan internal dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan.
- d. Akuntabilitas legal: mencerminkan ketepatan tindakan dan keputusan yang diambil sesuai dengan kewenangannya
- e. Akuntabilitas profesional: orang atau institusi harus melakukan fungsinya sesuai dengan prinsip profesionalisme. Hanya dengan kompetensi pengetahuan, dan ketrampilan yang cukup seseorang atau institusi dapat melaksanakan fungsinya.
- f. Akuntabilitas moral: kewajiban semua orang atau institusi untuk secara moral bertanggungjawab atas segala tindakan dan keputusan politik yang diambil.

Akuntabilitas publik di Indonesia bisa dibedakan menjadi (1) akuntabilitas publik pemerintah pusat; (2) pemerintah daerah; dan (3) BUMN. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 30 ayat (1) dan pasal 31 ayat (2) mewajibkan pemerintah untuk membuat Laporan Keuangan. Pemerintah pusat berkewajiban menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang terdiri dari Laporan Realisasi APBN (LRA) pemerintah pusat, neraca, Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan Atas Laporan Keuangan

(CALK) dan dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya. LKPP ini merupakan laporan keuangan konsolidasian dari seluruh laporan keuangan kementerian dan lembaga serta Bendahara Umum Negara (BUN). Setiap pemerintah daerah, baik tingkat pemerintah kabupaten/kota maupun pemerintah provinsi juga diwajibkan untuk menyusun suatu Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang terdiri dari laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dan CALK, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah. Undang-undang yang mewajibkan pemerintah untuk menyajikan laporan keuangan (konsolidasian) beserta lampiran merupakan langkah awal untuk mendorong terwujudnya akuntabilitas publik dan transparansi fiskal.

Akuntabilitas Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mempunyai bentuk yang berbeda dengan lembaga pemerintahan. Berdasarkan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, BPK berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN. Dalam UU tersebut disebutkan bahwa untuk pemeriksaan laporan keuangan BUMN dilakukan oleh pemeriksa eksternal yang ditentukan oleh RUPS untuk persero (perusahaan yang 51% atau lebih sahamnya dimiliki oleh negara) dan oleh menteri untuk perusahaan yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara. Dalam UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK disebutkan bahwa laporan hasil pemeriksaan oleh akuntan publik tersebut kemudian diserahkan kepada BPK untuk dievaluasi. Hasil pemeriksaan akuntan publik dan evaluasi oleh BPK tersebut

selanjutnya disampaikan oleh BPK kepada lembaga perwakilan untuk ditindaklanjuti sesuai dengan kewenangannya.

2. Best practices pengukuran Indeks Akuntabilitas pada beberapa negara.

Berikut adalah ulasan singkat mengenai praktik pengukuran indeks akuntabilitas yang dilakukan di beberapa negara.

a. Malaysia

Pemeriksaan atas instansi pemerintah di Malaysia dilakukan oleh Jawatan Audit Negara (JAN) berdasarkan atas *Federal Constitution* Pasal 106 dan 107 serta *Audit Act* 1957. Langkah JAN dalam menilai kinerja/akuntabilitas entitas adalah dengan membandingkan indeks antar departemen/ badan/ kementerian. Apabila suatu instansi memperoleh indeks di bawah instansi yang lain, maka instansi tersebut akan merasa malu sehingga timbul usaha untuk memperbaiki kinerjanya.

Penilaian kinerja dilakukan secara tahunan dan tiga tahunan. Untuk departemen yang bertugas sebagai pemungut pendapatan negara, pemberian indeks dilakukan setiap satu tahun sekali. Untuk kementerian dan badan-badan di bawah pemerintah federal, indeks diberikan setiap tiga tahun sekali karena banyaknya jumlah kementerian dan badan tersebut, sedangkan jumlah pemeriksa masih terbatas.

Penilaian indeks akuntabilitas di Malaysia dilakukan dengan menggunakan enam elemen manajemen keuangan untuk kementerian dan departemen, yaitu (1) pengendalian manajemen organisasi, (2) pengendalian anggaran, (3) pengendalian penerimaan, (4) pengendalian pengeluaran, (5) manajemen atas *Trust Accounts/Trust Funds/Deposit Accounts*, dan (6) manajemen aset dan persediaan. Sementara untuk *Statutory Bodies, Local Authorities* dan *Islamic Religious Councils*, selain enam elemen tersebut, ditambah dengan tiga elemen lain, yaitu (1) manajemen investasi, (2) manajemen hutang, dan (3) laporan keuangan.

Setiap elemen terdiri dari beberapa indikator dan setiap indikator mempunyai sub-indikator yang mendukung indikator tersebut. Berikut adalah penjelasan untuk masing-masing elemen penilaian tersebut.

1. Pengendalian manajemen organisasi.

Penilaian atas pengendalian manajemen organisasi ditujukan untuk memastikan bahwa entitas memiliki struktur, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan yang efektif.

2. Pengendalian anggaran

Pengendalian anggaran merupakan kebijakan dan prosedur yang dibuat oleh manajemen dalam mengelola dan mengendalikan penggunaan dana dan kewenangan penyusunan anggaran.

3. Pengendalian penerimaan

Pengendalian penerimaan dimaksudkan untuk menilai apakah penerimaan dikelola secara efektif sesuai dengan prosedur, ketentuan hukum dan perundangan.

4. Pengendalian pengeluaran

Penilaian atas pengendalian pengeluaran dimaksudkan untuk menentukan apakah seluruh pengeluaran telah disetujui dan digunakan sesuai dengan peruntukannya.

5. Manajemen atas *Trust Accounts/Trust Funds/Deposit Accounts*

Penilaian atas manajemen atas *Trust Accounts/Trust Funds/Deposit Accounts* dimaksudkan untuk menilai apakah *Trust Accounts/Trust Funds/ Deposit Accounts* telah dikelola dengan baik sesuai dengan tujuan, dipertanggungjawabkan secara benar untuk memastikan bahwa pencatatannya telah dilakukan secara lengkap dan benar.

6. Manajemen aset dan persediaan

Penilaian atas manajemen aset dan persediaan bertujuan untuk memastikan bahwa aset dan persediaan telah dikelola dengan baik, diamankan dan dilaporkan sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

7. Manajemen investasi

Penilaian atas manajemen investasi dimaksudkan untuk memastikan bahwa investasi telah dikelola dengan baik, diotorisasi dengan tepat dan telah dicatat dengan benar.

8. Manajemen hutang

Penilaian atas manajemen hutang dimaksudkan untuk memastikan bahwa hutang telah dikelola dengan baik.

9. Laporan keuangan

Penilaian atas laporan keuangan dilakukan untuk menilai kinerja keuangan yang meliputi laba/rugi, rasio likuiditas dan ketepatan dalam penerbitan laporan keuangan secara lengkap dan tepat waktu.

Rating akan diberikan terhadap masing-masing elemen, berdasarkan total skor seluruh indikator yang ada pada masing-masing elemen. Rating tersebut dibagi menjadi empat kelompok dan dapat dilihat pada tabel 1

Tabel 1 Indeks Akuntabilitas di Malaysia

Nilai	Rating	Level
90 – 100		Sangat Baik
70 – 89		Baik
50 – 69		Memuaskan
49 ke bawah		Tidak Memuaskan

b. Kanada

Office of Auditor General (OAG) Kanada melakukan rating atau penilaian atas kinerja departemen-departemen di Kanada. OAG Kanada menetapkan lima kriteria pelaporan kinerja yang baik. OAG berharap kriteria tersebut dapat mendorong lembaga pemerintah untuk dapat merumuskan pelaporan capaian kinerja mereka.

Kriteria pelaporan kinerja yang baik menurut OAG Kanada adalah sebagai berikut:

- a. Konteks organisasional dan outcome yang strategis ditampilkan secara jelas;
- b. Harapan capaian kinerja ditetapkan secara jelas dan konkret;
- c. Hasil yang harus dicapai harus dapat dibandingkan dengan harapan yang ditetapkan;
- d. Keandalan informasi kinerja harus didukung bukti-bukti yang valid; dan
- e. Penggunaan informasi kinerja harus dapat ditunjukkan.

Faktor-faktor yang dapat mendukung pencapaian pelaporan kinerja yang baik adalah:

- a. Senior Management yang bersedia mengikuti rating untuk kinerja tahun-tahun sebelumnya dan tahun berjalan dan berpartisipasi dalam rating antar lembaga;
- b. Budaya politik yang mendukung transparansi sehingga semua hasil rating baik positif maupun negatif akan selalu direspon dengan baik demi perbaikan dan peningkatan kinerja lembaga pemerintahan; dan
- c. Faktor lain yang dapat memberi dampak signifikan untuk meningkatkan rating kinerja pemerintah adalah dengan mempublikasikan laporan kinerja entitas ke masyarakat umum.

Penilaian pelaporan kinerja terdiri dari lima tingkatan. Penilaian tersebut dimulai dari tingkat ke-5 yang mensyaratkan suatu pelaporan kinerja yang sangat bagus, dengan menunjukkan bahwa

entitas telah memenuhi keseluruhan kriteria sebuah pelaporan kinerja yang baik. Sebaliknya, tingkat penilaian terendah hanya mensyaratkan agar entitas menyediakan informasi dasar yang ada pada mereka.

c. Belanda

Kartu kualitas manajemen operasi adalah sebuah alat baru yang dikeluarkan oleh *Netherland Court of Audit* (NCA) pada tahun 2008. NCA menggunakan kartu kualitas manajemen untuk menilai kualitas manajemen operasi sebuah entitas. Kartu kualitas mengidentifikasi kekurangan secara umum dari manajemen operasi sebuah kementerian dan mengungkapkan pasal anggaran yang dipengaruhi oleh kekurangan yang ditemukan. Kartu kualitas dibagi menjadi dua bagian. Bagian I memuat analisis unit organisasi dalam suatu kementerian dan bagian II memuat pasal anggaran sebuah kementerian. Bagian I dari kartu kualitas mengidentifikasi kekurangan yang ditemukan berdasarkan kriteria yang didasarkan pada standar untuk manajemen keuangan dan manajemen material yang berasal dari *Government Accounts Act 2001* dan peraturan turunannya. Kartu kualitas manajemen operasi terdiri dari enam elemen berikut:

1. Organisasi dan manajemen pembayaran transfer dan penerimaan:
 - a. Subsidi / hibah pemerintah
 - b. Hibah bertujuan khusus
 - c. Perpajakan

2. Organisasi dan manajemen transaksi pengeluaran dan penerimaan:
 - a. Pengeluaran pegawai
 - b. Pengeluaran peralatan
 - c. Penerimaan
3. Akuntansi (pencatatan):
 - a. Komitmen, penerimaan dan pengeluaran
 - b. Neraca saldo
 - c. Neraca
4. Manajemen material:
 - a. Manajemen properti
 - b. Administrasi / pencatatan
5. Internal organisasi:
 - a. Sistem pengendalian manajemen
 - b. Akuntansi utama dan implementasi sistem
6. Pengawasan hubungan / bidang manajemen

Bagian I kartu kualitas juga mengungkapkan area manajemen yang perlu untuk diberi perhatian. Perhatian tambahan dari *National Audit Authority* berarti pertimbangan untuk menggunakan manajemen operasi sebagai tambahan untuk pemeriksaan tahunan sesuai undang-undang. *Court of Audit* dapat memberikan pertimbangan untuk menggunakan manajemen operasi untuk pemeriksaan spesifik dalam sebuah kementerian. Dalam pemeriksaan, *Court of Audit* dan *National Audit Authority* dapat memberikan perhatian tidak saja pada semua aspek tetapi bisa saja hanya kepada salah satu aspek dari sebuah area manajemen. Bagian II dari kartu kualitas

mengungkapkan hal yang dipengaruhi oleh kekurangan yang ditemukan dan apakah kesalahan yang ditemukan melebihi batas toleransi atau tidak.

3. Peran BPK dalam menilai akuntabilitas keuangan negara

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia telah menyebutkan secara tegas bahwa BPK memiliki tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Melalui pemeriksaan yang dilakukannya, BPK memiliki tanggung jawab untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan demikian, pengelolaan keuangan negara dapat dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memerhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Tugas pokok BPK adalah memelihara transparansi dan akuntabilitas seluruh aspek keuangan negara. Sesuai dengan mandat yang diembannya, BPK memiliki peran strategis untuk mewujudkan salah satu tujuan negara yaitu mencapai masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

Sebagaimana diatur dalam UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara serta UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, terdapat tiga jenis pemeriksaan yang dapat dilakukan BPK untuk menjalankan fungsinya dalam tata kelola keuangan negara. Ketiga jenis pemeriksaan tersebut adalah: 1) Pemeriksaan keuangan yang menghasilkan opini BPK atas kewajaran laporan keuangan

pemerintah; 2) Pemeriksaan kinerja yang menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi atas aspek ekonomi, efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan; dan 3) Pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT) yang menghasilkan kesimpulan atas tujuan pemeriksaan yang ditetapkan.

Selain melakukan pemeriksaan, BPK juga dapat memberikan pendapat kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pemerintah pusat/pemerintah daerah, lembaga negara lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Layanan Umum (BLU), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yayasan, dan lembaga atau badan lain yang diperlukan karena sifat pekerjaannya. Dalam memberikan pendapat ini, BPK selalu berpegang teguh pada prinsip profesionalisme dan juga independensi, sehingga dapat memberikan kontribusi terbaiknya. BPK juga memiliki fungsi *quasi yudisial* dengan memberikan pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh pemerintah pusat/ pemerintah daerah. Dalam berbagai kesempatan, pemeriksa BPK juga telah menjalankan perannya untuk memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Pemberian rating atas tingkat akuntabilitas perlu bekerja sama dan melibatkan instansi lain yang telah melakukan penilaian atau memiliki alat pengukuran akuntabilitas sehingga tidak bertentangan dengan wewenang yang dimiliki oleh BPK. BPK dan

entitas lain harus bekerja sama untuk mengembangkan metodologi dan perangkat penilaian akuntabilitas sebagai alat untuk memberikan rating tingkat akuntabilitas entitas di Indonesia.

4. Penilaian Akuntabilitas Instansi Pemerintah

Berikut adalah contoh indeks yang sudah digunakan di beberapa instansi pemerintah di Indonesia.

a. Badan Pemeriksa Keuangan

1) Opini Laporan Keuangan

Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan. Pemeriksaan keuangan bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai (*reasonable assurance*) atas kewajaran penyajian laporan keuangan dalam semua hal yang material sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia. Opini adalah pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Opini berdasarkan pada kriteria (a) kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), (b) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), (c) kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan (d) efektivitas sistem pengendalian intern.

Merujuk pada Buletin Teknis 01 tentang Pelaporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah yang diatur dalam Keputusan BPK RI Nomor 4/K/IXIII. 2/9/2012 paragraf 13 tentang Jenis Opini, terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yaitu:

1. Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) memuat suatu pernyataan bahwa laporan keuangan menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Sesuai dengan Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) yang diberlakukan dalam SPKN, BPK dapat memberikan opini wajar tanpa pengecualian dengan paragraf penjelasan karena keadaan tertentu sehingga mengharuskan pemeriksa menambahkan suatu paragraf penjelasan dalam LHP sebagai modifikasi dari opini WTP.
2. Wajar Dengan Pengecualian (WDP) memuat suatu pernyataan bahwa laporan keuangan menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material sesuai dengan SAP, kecuali untuk
3. dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan
4. Tidak Wajar (TW) memuat suatu pernyataan bahwa laporan keuangan tidak menyajikan secara wajar dalam semua hal material sesuai dengan SAP
5. Pernyataan Menolak Memberikan Opini atau Tidak Memberikan Pendapat (TMP) menyatakan bahwa pemeriksa tidak menyatakan opini atas laporan keuangan.

2) Kerugian Negara

Kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Pasal 10 ayat 1 UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK menyatakan bahwa BPK

menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap bendahara menyatakan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan dapat membentuk Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam rangka memproses penyelesaian kerugian negara terhadap bendahara. Berdasarkan ketentuan tersebut, Majelis Tuntutan Perbendaharaan merupakan suatu lembaga adhoc yang dibentuk oleh BPK untuk melaksanakan kewenangannya dalam menilai dan/atau menetapkan kerugian negara/daerah terhadap bendahara serta menerbitkan Keputusan keputusan BPK berkaitan dengan penetapan kerugian negara/daerah. Majelis Tuntutan Perbendaharaan diketuai oleh wakil ketua BPK dan beranggotakan Anggota BPK.

3) Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan

Menurut UU No. 15 Tahun 2004 rekomendasi adalah saran dari pemeriksa berdasarkan hasil pemeriksaannya, yang ditujukan kepada orang dan/atau badan yang berwenang untuk melakukan tindakan dan/ atau perbaikan. Undang-Undang tersebut secara tegas menyatakan bahwa pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan (LHP) dan wajib memberikan jawaban atau penjelasan kepada BPK tentang tindak lanjut atas rekomendasi tersebut. Jawaban atau penjelasan

Dwi Afriyanti,
Harpanto Guno Sabanu,
Fahrizal Noor.

disampaikan kepada BPK selambat-lambatnya enam puluh hari setelah LHP diterima.

Menurut Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan, hasil penelaahan diklasifikasikan dalam empat status yaitu:

1. tindak lanjut telah sesuai dengan rekomendasi;
2. tindak lanjut belum sesuai dengan rekomendasi;
3. rekomendasi belum ditindaklanjuti; dan
4. rekomendasi tidak dapat ditindaklanjuti.

Suatu rekomendasi dinyatakan telah ditindaklanjuti sesuai dengan rekomendasi apabila rekomendasi BPK telah ditindaklanjuti secara nyata dan tuntas oleh pejabat yang diperiksa sesuai dengan rekomendasi BPK. Rekomendasi BPK diharapkan dapat memperbaiki pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara/daerah/perusahaan pada entitas yang bersangkutan.

b. Kementerian Dalam Negeri

Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD) merupakan amanah dalam Pasal 60 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Kegiatan ini dilakukan setiap tahun oleh pemerintah dan diberlakukan kepada seluruh daerah otonom yang kepala daerahnya diwajibkan untuk menyampaikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD). Tujuannya adalah untuk mengetahui keberhasilan penyelenggaraan pemerintah

daerah dalam memanfaatkan hak yang diperoleh daerah sesuai dengan capaian keluaran dan hasil yang telah direncanakan, sebagai umpan balik dan rekomendasi bagi daerah untuk mendorong peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. EKPPD menjadi bahan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) dalam memberikan pertimbangan kepada Presiden terhadap kebijakan nasional. EKPPD dilakukan oleh tim nasional yang terdiri dari Kementerian Dalam Negeri, KemenPAN-RB, Kementerian Keuangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Kepegawaian Negara, Badan Pusat Statistik dan Lembaga Administrasi Negara. Tim nasional dibantu tim daerah yang terdiri dari unsur pemda provinsi, BPKP perwakilan dan kantor wilayah BPS.

Metodologi EKPPD menggunakan Sistem Pengukuran Kinerja Daerah, dengan Indikator Kinerja Kunci (IKK), teknik pengukuran data, analisis pembobotan dan interpretasi kinerja pemda pada masing-masing indikator dan membandingkan antara satu daerah dengan daerah lainnya. IKK terdiri dari 22 variabel pada tataran pengambil kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan menghasilkan total indeks kinerja pemda dan dengan status prestasi kinerja sangat tinggi, tinggi, sedang, dan rendah.

EKPPD dilakukan dengan mekanisme sebagai berikut:

1. Tim Daerah melaksanakan penilaian terhadap LPPD kabupaten/kota di wilayah provinsi.

2. Tim nasional melaksanakan penilaian terhadap LPPD provinsi. Tim Nasional melakukan pemeringkatan capaian kinerja secara nasional.

c. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

1) Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) adalah laporan yang berisikan akuntabilitas dan kinerja dari suatu instansi pemerintah. Instansi pemerintah mulai dari tingkat kabupaten/kota, provinsi maupun kementerian dan lembaga wajib menyusun LAKIP sebagai bentuk pertanggungjawaban kinerja masing-masing instansi. Penyusunan LAKIP berdasarkan siklus anggaran yang berjalan yaitu satu tahun. Setelah LAKIP disusun, instansi tersebut wajib mengirimkan laporan tersebut kepada KemenPANRB. Selanjutnya KemenPAN-RB melakukan analisis seluruh LAKIP dan mengevaluasi laporan tersebut. Evaluasi ini menghasilkan nilai dengan indeks mulai dari A, B, CC, C hingga D.

2) Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi (PMPRB)

Selain penilaian atas LAKIP, KemenPAN-RB juga melakukan penilaian atas pelaksanaan reformasi birokrasi yang disebut dengan Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi. Pedoman Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi (PNPRB) diatur dalam PermenPAN-RB Nomor 1 Tahun 2012. PMPRB

dilakukan secara mandiri baik oleh kementerian/lembaga maupun pemerintah daerah. Penilaian pelaksanaan Model PMPRB memfokuskan penilaian terhadap langkah-langkah reformasi birokrasi yang dilakukan oleh setiap instansi pemerintah dikaitkan dengan 'Hasil Yang Diharapkan' sebagaimana tercantum di dalam Road Map Reformasi Birokrasi 2010–2014 (PerMenPAN-RB Nomor 20 Tahun 2010). Selain itu penilaian juga dikaitkan dengan Indikator Kinerja Utama instansi pemerintah dalam rangka pencapaian sasaran dan indikator keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi secara nasional sebagaimana tertuang dalam *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010- 2025 (Perpres Nomor 81 Tahun 2010).

Model PMPRB memiliki dua komponen: pengungkit (*Enablers*) dan hasil (*Results*). Hubungan sebab akibat antara komponen pengungkit dan komponen hasil dapat mewujudkan proses perbaikan bagi instansi melalui inovasi dan pembelajaran, dimana proses perbaikan ini akan meningkatkan kinerja instansi pemerintah secara berkelanjutan. Komponen pengungkit sangat menentukan keberhasilan tugas instansi sedangkan komponen hasil berhubungan dengan kepuasan para pemangku kepentingan. Untuk komponen pengungkit terdapat lima kriteria yang menjadi kunci keberhasilan yaitu: kepemimpinan, perencanaan strategis (Renstra), sumber daya manusia aparatur dengan empat kriteria kunci keberhasilan, yaitu: hasil pada masyarakat/pengguna layanan, Hasil pada komunitas lokal, nasional dan internasional, hasil pada sumber daya manusia aparatur, dan hasil kinerja utama. Pengukuran dilakukan terhadap indikator kinerja internal dan

eksternal yang menunjukkan seberapa baik suatu instansi mencapai target yang telah ditetapkan.

d. Kementerian Keuangan

1) Reward dan punishment pelaksanaan anggaran dan belanja negara

Dalam rangka optimalisasi penyerapan anggaran dan belanja, Kementerian Keuangan menerapkan *reward* dan *punishment* pelaksanaan anggaran dan belanja negara. Tata cara *reward* dan *punishment* tersebut dituangkan dalam peraturan kementerian keuangan. Untuk tahun 2014, tata cara *reward* dan *punishment* tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 158/PMK.02/2014 tentang Tata Cara Pemberian Penghargaan dan Pengenaan Sanksi Atas Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/ Lembaga. Sesuai peraturan ini, kementerian/ lembaga yang berhasil melakukan optimalisasi anggaran belanja pada tahun anggaran sebelumnya berhak memperoleh penghargaan (*reward*). Optimalisasi sendiri merupakan hasil lebih atau sisa dana yang diperoleh setelah pelaksanaan dan/atau penandatanganan kontrak dari suatu kegiatan yang target sarannya telah dicapai.

Reward yang diberikan kepada kementerian/ lembaga ini dapat berupa tambahan alokasi anggaran kementerian/ lembaga pada tahun anggaran berikutnya; prioritas dalam mendapatkan dana atas inisiatif baru yang diajukan; atau prioritas dalam mendapatkan anggaran belanja tambahan apabila kondisi keuangan negara memungkinkan. Untuk dapat mendapatkan *reward* ini,

kementerian/lembaga harus memenuhi beberapa kriteria, seperti mempunyai hasil optimalisasi atas pelaksanaan anggaran belanja tahun anggaran sebelumnya yang target sarannya telah dicapai dan belum digunakan pada tahun anggaran sebelumnya.

2) Penghargaan atas Pengelolaan Barang Milik Negara

Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) Kementerian Keuangan memberikan penghargaan/apresiasi kepada Kementerian/ Lembaga (K/L) atas peningkatan kinerja pengelolaan Barang Milik Negara (BMN). Penghargaan ini diberikan untuk mendorong K/L terus meningkatkan kinerja pengelolaan BMN yang semakin tertib, baik tertib administrasi, tertib fisik, maupun tertib hukum.

e. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Pelaporan kekayaan merupakan kewajiban penyelenggara negara dalam jabatan tertentu sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Kepatuhan setiap penyelenggara negara yang memiliki kewajiban melaporkan kekayaannya merupakan hal yang mutlak. Dalam rangka monitoring kepatuhan penyelenggara negara dalam melaporkan kekayaannya, Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi dan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara menegaskan agar masing-masing instansi membantu KPK dalam rangka penyelenggaraan pelaporan, pendaftaran, pengumuman, dan

pemeriksaan Laporan Hasil Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) di lingkungannya. KPK juga melakukan beberapa upaya untuk meningkatkan kepatuhan penyelenggara negara untuk melaporkan kekayaannya. Diantaranya dengan mengundang penyelenggara negara yang belum melaporkan kekayaan untuk mengisi LHKPN, kunjungan ke instansi tertentu dalam rangka pengisian LHKPN, bimbingan teknis pengisian LHKPN setiap bulan, menginformasikan prosedur pengisian LHKPN dan formulirnya secara online.

Selain itu, untuk memberikan apresiasi kepada instansi atas upayanya dalam meningkatkan kepatuhan dalam pelaporan kekayaan penyelenggara negara. Secara rutin KPK memberikan LHKPN *Award* kepada instansi-instansi pemerintahan yang sesuai dengan kategori yang telah ditetapkan. Pemberian award ini biasanya dilakukan pada acara Pekan Anti Korupsi bersamaan dengan hari Anti Korupsi Sedunia tanggal 9 Desember.

f. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP)

National Procurement Award merupakan penghargaan yang diberikan oleh LKPP kepada pimpinan Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah dan Instansi, Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) terbaik dan Unit Layanan Pengadaan (ULP) terbaik. Penghargaan ini diberikan dalam bentuk beberapa kategori. Tahun 2014 kategori penghargaan yang diberikan adalah sebagai berikut.

- a. Untuk pimpinan Kementerian/Lembaga,
Pemerintah Daerah dan Instansi terdiri dari:
 1. Kategori Komitmen Pencapaian Inpres Nomor 2 Tahun 2014 pada Aksi Pelaksanaan Transparansi dan Akuntabilitas dalam Mekanisme Pengadaan Barang/Jasa
 2. Kategori Kepemimpinan dalam Transformasi Pengadaan Secara Elektronik
 3. Kategori Akselerasi Penerapan *e-Procurement*
- b. Untuk LPSE terbaik diberikan untuk kategori:
 1. Kategori Pemenuhan terhadap Standar LPSE : 2014
 2. Kategori Inovasi LPSE
 3. Kategori Peran LPSE Provinsi
- c. Untuk ULP terbaik diberikan untuk kategori:
 1. Kategori Pioneer Kelembagaan dan SDM ULP yang Permanen
 2. Kategori Jangkauan Pemberian Layanan di Luar Instansi

5. Usulan Metode Penilaian Indeks Akuntabilitas

Penilaian indeks akuntabilitas terhadap instansi pemerintah akan memberikan kesempatan bagi entitas yang diperiksa untuk saling bersaing dalam meningkatkan akuntabilitasnya. Usulan metode penilaian indeks akuntabilitas ini dibuat dengan menggabungkan beberapa penilaian terkait akuntabilitas

1. Klasifikasi

Berdasarkan hasil telaah terhadap penilaian akuntabilitas yang dibuat beberapa institusi pemerintah, diusulkan penilaian indeks

akuntabilitas dengan menggunakan sepuluh parameter penilaian. Parameter ini dapat diklasifikasikan berdasarkan dimensi akuntabilitas menurut Cheema (2005) dalam Prasojo (2009). Pengelompokan tersebut dapat dilihat pada tabel 2

Tabel 2 Pengelompokan Akuntabilitas Hasil Pemeriksaan

No.	Parameter	Klasifikasi Akuntabilitas
1.	Opini LK	Akuntabilitas finansial
2.	Tindak Lanjut Rekomendasi BPK	Akuntabilitas administratif
3.	Kerugian Negara/Daerah	Akuntabilitas finansial
4.	Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD)	Akuntabilitas administratif
5.	Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi (PMPRB)	Akuntabilitas administratif
6.	Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)	Akuntabilitas administratif
7.	Hasil penilaian reward and Punishment Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara	Akuntabilitas finansial
8.	Penghargaan Pengelolaan Barang Milik Negara	Akuntabilitas finansial
9.	LHKPN award	Akuntabilitas administratif
10.	National Procurement Award	Akuntabilitas administratif

Penilaian akuntabilitas dibedakan menjadi dua bagian yaitu penilaian akuntabilitas bagi kementerian dan lembaga di pusat; dan penilaian akuntabilitas untuk pemerintah daerah.

2. Konversi Nilai

Untuk melakukan penilaian akuntabilitas, setiap parameter di atas akan diberikan nilai. Berikut ini adalah konversi nilai untuk sepuluh parameter di atas

1. Opini laporan keuangan. Konversi nilai opini pemeriksaan LK dapat dilihat pada tabel 3.

Tabel 3 Konversi Nilai Opini Pemeriksaan LK

Opini Pemeriksaan LK	Nilai
WTP	3
WDP	2
TW	1
TMP	0

2. Tindak Lanjut Rekomendasi BPK. Konversi nilai tindak lanjut rekomendasi BPK dapat dilihat pada tabel 4

Tabel 4 Konversi Nilai Tindak Lanjut Rekomendasi BPK

Hasil EKPPD	Nilai
Sangat Tinggi	4
Tinggi	3
Sedang	2
Rendah	1

3. Kerugian negara/daerah. Konversi nilai kerugian negara/daerah dapat dilihat pada tabel 5

Tabel 5 Konversi Nilai Kerugian Negara/Daerah

Kerugian Negara / Daerah	Nilai
Melakukan tindak lanjut perhitungan kerugian Negara	1
Tidak melakukan tindak lanjut perhitungan kerugian Negara	0

4. Evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah (EKPPD). Konversi nilai evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah dapat dilihat pada tabel 6

**Tabel 6 Konversi Nilai Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan
Pemerintah Daerah**

Hasil Tindak Lanjut Rekomendasi	Nilai
Tindak lanjut telah sesuai dengan rekomendasi	2
Tindak lanjut belum sesuai dengan rekomendasi	1
Rekomendasi belum dilengkapi	0

Catatan: EKPPD hanya dilakukan pada Pemerintah Daerah sehingga tidak dimasukkan dalam komponen penilaian kementerian/ lembaga

5. Hasil Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi (PMPRB). Konversi nilai PMPRB dapat dilihat pada tabel 7

Tabel 7 Konversi Nilai PMPRB

Hasil PMPRB	Nilai
0 – 10	
11 – 30	
31 – 50	
51 – 70	
71 – 90	
91 – 100	

6. LAKIP. Konversi nilai untuk LAKIP dapat dilihat pada tabel 8

Tabel 8 Konversi Nilai untuk LAKIP

Hasil Penilaian LAKIP	Nilai
A	5
B	4
CC	3
C	2
D	1

7. Hasil penilaian *reward* dan *punishment* pelaksanaan anggaran belanja negara. Konversi nilai hasil penilaian *reward* dan *punishment* pelaksanaan anggaran belanja negara dapat dilihat pada tabel 9

Tabel 9 Konversi Nilai Hasil Penilaian *Reward* dan *Punishment*
Pelaksanaan Anggaran Belanja

Hasil Penilaian <i>Reward</i> dan <i>Punishment</i>	Nilai
Memperoleh <i>Reward</i>	1
Memperoleh <i>Punishment</i>	0

8. Penghargaan pengelolaan barang milik negara. Konversi nilai atas penghargaan pengelolaan barang milik negara dapat dilihat pada tabel 10

Tabel 10 Konversi Nilai Atas Penghargaan
Pengelolaan Barang Milik Negara

Hasil Penghargaan pengelolaan barang milik negara	Nilai
Memperoleh penghargaan pengelolaan barang milik negara	1
Tidak memperoleh penghargaan pengelolaan barang milik negara	0

9. Laporan Hasil Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) *Award*. Konversi nilai atas LHPKN *Award* dapat dilihat pada tabel 11

Tabel 11 Konversi Nilai Atas LHPKN *Award*

Hasil konversi nilai atas LHPKN <i>Award</i>	Nilai
Memperoleh LHPKN <i>Award</i>	1
Tidak memperoleh LHPKN <i>Award</i>	0

10. *National Procurement Award*. Konversi nilai atas national procurement award dapat dilihat pada tabel 12

Tabel 12 Konversi Nilai atas *National Procurement Award*

Hasil <i>National Procurement Award</i>	Nilai
Memperoleh <i>National Procurement Award</i>	1
Tidak memperoleh <i>National Procurement Award</i>	0

3. Pembobotan

Setelah dilakukan penilaian untuk masing-masing parameter, akan dilakukan pembobotan untuk bagi setiap parameter. Pemberian bobot ini di lakukan dengan memberikan persentase pada setiap parameter. Pemberian persentase ini didasarkan pada hasil survei terbatas terhadap 29 responden yang merupakan personil Direktorat Litbang. Setiap responden diminta untuk memberikan persentase pada parameter penilaian akuntabilitas baik untuk pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Seluruh persentase setiap parameter akan di rata-rata, sehingga diperoleh rata-rata bobot untuk masing-masing parameter. Nilai rata-rata tersebut akan dibulatkan menjadi usulan bobot dalam bentuk persentase. Tabel berikut menunjukkan jumlah rata-rata persentase dan usulan bobot untuk masing-masing parameter penilaian akuntabilitas untuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Presentase pembobotan untuk pemerintah pusat (kementerian/lembaga) dapat dilihat pada tabel 13 sedangkan presentase pembobotan untuk pemerintah daerah dapat dilihat pada tabel 14.

Tabel 13 Presentase Pembobotan untuk Pemerintah Pusat
(kementerian/lembaga)

No	Elemen	Rata-rata (%) Berdasarkan Survey	Usulan Bobot (%)
1	Opini	19,81	20
2	Tindak Lanjut Rekomendasi BPK	18,16	20
3	<i>Reward & Punishment Anggaran</i>	10,71	10
4	PMPRB	11,53	10
5	Lakip	10,84	10
6	Penghargaan Pengelolaan Barang Milik Negara	9,95	10
7	LHKPN Award	9,78	10
8	<i>National Procurement Award</i>	9,22	10

Tabel 14 Presentase Pembobotan untuk Pemerintah Daerah

No	Elemen	Rata-rata (%) Berdasarkan Survey	Usulan Bobot (%)
1	Opini	19,81	20
2	Tindak Lanjut Rekomendasi BPK	18,16	20
3	EKPPD	10,71	10
4	PMPRB	11,53	10
5	Lakip	10,84	10
6	Penghargaan Pengelolaan Barang Milik Negara	9,95	10
7	LHKPN Award	9,78	10
8	<i>National Procurement Award</i>	9,22	10

4. Penilaian

Setelah mengetahui usulan bobot untuk setiap parameter, selanjutnya akan dilakukan penilaian hasil akhir akuntabilitas. Nilai ini didasarkan pada perbandingan skor dengan maksimal skor dikalikan dengan jumlah bobot untuk setiap parameter. Penilaian tersebut dapat dilakukan dengan menyusun matriks penilaian. Matrik penilaian untuk pemerintah pusat (kementerian/lembaga) dapat dilihat pada tabel 15 sedangkan matrik penilaian untuk pemerintah daerah dapat dilihat pada tabel 16.

Tabel 15 Matrik Penilaian untuk Pemerintah Pusat
 (kementerian/lembaga)

No	Elemen	Bobot %	Maksimal Skor	Skor	Hasil Akhir $\{(Skor/Max\ Skor)*\}$ $Bobot\}\%$
1	Opini	20	3		
2	Tindak Lanjut Rekomendasi BPK	20	2		
3	<i>Reward & Punishment</i> Anggaran	10	1		
4	PMPRB	10	5		
5	Lakip	10	5		
6	Penghargaan Pengelolaan Barang Milik Negara	10	1		
7	LHKPN Award	10	1		
8	<i>National Procurement Award</i>	10	1		
		100			

Tabel 16 Matrik Penilaian untu Pemerintah Daerah

No	Elemen	Bobot %	Maksimal Skor	Skor	Hasil Akhir {(Skor/Max Skor)* Bobot}%
1	Opini	20	3		
2	Tindak Lanjut Rekomendasi BPK	20	2		
3	PMPRB	10	4		
4	Lakip	10	5		
5	Hasil <i>Reward & Punishment</i> Pelaksanaan Anggaran	10	5		
6	Penghargaan Pengelolaan Barang Milik Negara	10	1		
7	LHKPN Award	10	1		
8	<i>National Procurement Award</i>	10	1		
		100 ^α			

Keterangan:

^α: Total bobot merupakan penjumlahan seluruh bobot elemen yang dijadikan bahan penilaian

5. Rating

Rating dapat dilihat pada tabel 17.

Tabel 17 Rating

Hasil Akhir	Tingkat Akuntabilitas
100% - 90%	Sangat Baik
89% - 70%	Baik
69% - 50%	Cukup
49% - Kebawah	Kurang

6. Contoh Pengisian:

Contoh pengisian dapat dilihat pada tabel 18.

Tabel 18 Contoh Pengisian Matriks untuk Penilaian Akuntabilitas
pada Pemerintah Daerah

No	Elemen	Bobot %	Maksimal Skor		Hasil Akhir {(Skor/Max Skor)* Bobot}%
1	Opini	20	3	2	13%
2	Tindak Lanjut Rekomendasi BPK	20	2	2	20%
3	EKPPD	10	4	3	8%
4	PMPRB	10	5	3	6%
5	Lakip	10	5	3	6%
6	Penghargaan Pengelolaan Barang Milik Negara	10	1	0	0%
7	LHKPN Award	10	1	1	10%
8	<i>National Procurement Award</i>	10	1	1	10%
		100			73%

Karena nilai total akhir penilaian akuntabilitas adalah 72,83, maka penilaian akuntabiitas “Kabupaten A” adalah “Baik”

KESIMPULAN

Perhatian para pemangku kepentingan terhadap kinerja pemerintah semakin meningkat, terutama dalam menjalankan akuntabilitas pelaksanaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Oleh karena itu, keberadaan suatu sistem yang dapat menilai tingkat akuntabilitas suatu pemerintah sangat diperlukan. Sistem tersebut berupa indeks- indeks yang dapat dipergunakan

untuk mengukur tingkat kemampuan pemerintah dalam mencapai kinerjanya bagi kesejahteraan masyarakat.

Berkenaan dengan kondisi tersebut, Direktorat Litbang telah mengidentifikasi dan menyusun suatu metodologi pengukuran indeks akuntabilitas lembaga pemerintah. Metodologi tersebut merupakan suatu rangkuman dari program-program yang sudah dilaksanakan oleh pemerintah melalui instansi-instansi yang diberi wewenang untuk melaksanakan penilaian seperti BPK RI, Kemendagri, KemenPAN-RB, Kemenkeu, KPK dan LKPP.

Metodologi ini mencoba menggabungkan metodologi penilaian dari beberapa instansi pemerintah melalui pendekatan kuantitatif. Penilaian atas tingkat akuntabilitas pemerintah dapat lebih komprehensif, bila indeks-indeks penilaian yang sudah dilakukan instansi-instansi tersebut dikelola secara terintegrasi, sehingga memperoleh hasil akhir atau simpulan kuantitatif atas penilaian-penilaian tersebut. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan diskusi lebih lanjut mengenai peran dan posisi BPK dalam merumuskan suatu indeks penilaian akuntabilitas pemerintah yang terstruktur dengan baik, komprehensif, objektif dan dapat diterapkan secara optimal.

DAFTAR PUSTAKA

- ASOSAI. (1985). *The Statement of Guidelines on the Role of Supreme Audit Institutions in Promoting Public Accountability*. Pedoman dipresentasikan pada The Third ASOSAI Assembly Meeting, 15- 21 May 1985, Tokyo-Jepang.
- Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.
- Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2014 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2014.
- Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 4/K/IXIII. 2/9/2012 tentang Buletin Teknis 01 tentang Pelaporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah.
- Komite Nasional Kebijakan Governance. (2014). Sepuluh prinsip Good Governance. Diakses dari <http://knkg-indonesia.com/home/news/93-10-prinsip-good-governance.html>.
- Komite Standar Akuntansi Pemerintahan. (2005). Buletin Teknis 01 Pelaporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah. Jakarta: Komite Standar Akuntansi Pemerintahan.
- National Audit Departement of Malaysia. (2008). *Accountability Index Financial Management*.
- Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara.

Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 158/PMK.02/2014 tentang tentang Tata Cara Pemberian Penghargaan dan Pengenaan Sanksi Atas Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.

Prasojo, E. (2009). Buku panduan tentang transparansi dan akuntabilitas parlemen, Jakarta:

DPR RI – UNDP.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN.

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara.

Dwi Afriyanti,
Harpanto Guno Sabanu,
Fahrizal Noor.

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa
Keuangan.

UNESCAP. (2014, Desember). What is Good Governance? Diakses
dari www.unescap.org/resources/whatgood-governance.

7. ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PEMERIKSAAN KINERJA

Denny Wahyu Sendjaja,
Gregorius Yorrie Rismanto,
Nico Andrianto

PENDAHULUAN

Pemeriksaan kinerja menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi, efisiensi, serta efektivitas (3E). Laporan hasil pemeriksaan kinerja memberikan rekomendasi konstruktif bagi manajemen entitas agar mengelola keuangan negara/daerah secara ekonomis dan efisien, serta memenuhi sasarannya secara efektif. Kualitas analisis pemeriksa dalam merumuskan temuan pemeriksaan kinerja menentukan tingkat ketepatan pemeriksa dalam membuat simpulan dan memberikan rekomendasi bagi perbaikan.

Pemahaman yang baik dari tahap perumusan kebijakan sampai tahap implementasi sangat penting bagi pemeriksa untuk memperoleh hasil analisis yang tepat dan tajam mengenai letak

permasalahan sesungguhnya. Permasalahan utama dalam temuan pemeriksaan kinerja dapat terletak pada tahap implementasi, tahap kebijakan, maupun pada tahap perumusan kebijakan (*agenda setting*). Sangat mungkin bahwa suatu permasalahan pada tahap pelaksanaan adalah merupakan dampak (*symptom*) dari masalah utama, yaitu pada tahap perumusan dan/ atau penetapan kebijakan yang kurang tepat.

Salah satu isu pemeriksaan kinerja yang memiliki urgensi tinggi adalah metode apakah yang dapat digunakan pemeriksa untuk mendapatkan pemahaman atas kebijakan yang melatarbelakangi kegiatan utama entitas. Pemahaman atas hal tersebut memberikan dampak yang sangat signifikan bagi tingkat keakuratan analisis permasalahan serta ketepatan dalam pemberian rekomen dari perbaikan bagi entitas.

Saat ini, fokus pemeriksaan kinerja BPK RI masih berfokus pada aspek 3E dan belum menjangkau pada pengujian atas aspek kebijakan/regulasi yang berlaku. Bila pemeriksa menemukan bahwa akar permasalahan dalam suatu objek pemeriksaan pada tahap kebijakan dan bukan pada tahap implementasi, maka sesuai dengan konsep "*Supreme Audit Institutions Maturity Level*", rekomendasi pemeriksaan tidak hanya menekankan pada aspek 3E, tetapi juga pada aspek *in-creasing insight* dan *facilitating foresight*. Rekomendasi pemeriksaan kinerja selama ini lebih menekankan pada aspek *oversight* (operasional), sehingga fokus perbaikan hanya pada tahap implementasi (*how to*).

Sebagai upaya peningkatan kapasitas pemeriksaan kinerja, BPK mulai mengembangkan metodologi pemeriksaan kinerja yang lebih komprehensif, yaitu dengan memasukkan analisis kebijakan publik sebagai salah satu tahap dalam metodologi pemeriksaan kinerja. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas pemeriksaan kinerja selanjutnya bertujuan mendorong manajermen entitas untuk meningkatkan kualitas kebijakan organisasi (*increasing insight*) dan mendorong manajemen entitas untuk memiliki visi yang lebih tajam (*facilitating foresight*), sehingga rekomendasi pemeriksaan lebih menekankan pada perbaikan di tingkat kebijakan.

Kajian ini bertujuan untuk: 1) memberikan pemahaman tentang teori kebijakan khususnya mengenai siklus kebijakan dan pengembangannya; 2) menjelaskan hubungan sistem tata kelola pemerintahan, pemahaman kebijakan publik dan pemeriksaan kinerja; dan 3) mengembangkan kerangka kerja serta menjelaskan cakupan analisis ke bijakan publik dalam pemeriksaan kinerja.



Gambar 1 SAI Maturity Level INTOSAI & GAO

METODE PENELITIAN

Penyusunan analisis kebijakan publik dalam pemeriksaan kinerja ini dilakukan melalui telaah literatur teori-teori dasar kebijakan publik dan ISSAI serta contoh-contoh singkat mengenai studi kasus di Belanda. Untuk melengkapi analisis, dilakukan diskusi dengan narasumber dari akademisi dan praktisi yaitu dari *Vrije Universiteit* serta ARK (*Algemene Rekenkamer*) dan praktisi entitas pemerintah lainnya di Belanda.

Dalam penelitian ini digunakan asumsi bahwa di Indonesia pembentukan kebijakan dan peraturan perundang-undangan diatur dalam suatu undang-undang yang sama karena bentuk kebijakan publik di Indonesia masih mengikuti pola⁸ kontinentalis (Nugroho, 2009).

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Siklus dan Elemen Kebijakan Publik

Stranks (2007) menyatakan bahwa pembentukan organisasi adalah untuk mencapai target tertentu sebagai perwujudan dari fungsi pelayanan publik. Demi mencapai kinerja pelayanan yang baik bagi masyarakat, maka organisasi harus menyusun suatu kebijakan organisasi/pemerintah. Kebijakan memuat pernyataan resmi

⁸ Paham Kontinentalis menganggap bahwa hukum adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik, atau kebijakan publik merupakan turunan dari hukum atau bahkan memiliki kedudukan yang sama, termasuk pula dengan hukum tata negara. Pembuatan hukum tidak mensyaratkan perlibatan publik. Sebaliknya, kebijakan publik bertujuan memperjuangkan kepentingan rakyat. Indonesia cenderung menganut paham Kontinentalis, sehingga Undang-Undang (yang disamakan dengan kebijakan) merupakan produk legislatif dan eksekutif tanpa peran serta publik. Paham Anglo-Saxonis membuat undang-undang yang lengkap dengan prosedur pelaksanaannya, sehingga tidak memerlukan

pemerintah tentang langkah-langkah nyata yang harus ada demi mencapai tujuan organisasi.

Proses perumusan kebijakan dikembangkan oleh para ahli menjadi siklus kebijakan yang dianggap standar dan berurutan dari tahap paling awal sebagai berikut:

1. *Agenda setting* (Identifikasi Permasalahan): Penetapan suatu subjek sebagai permasalahan yang menjadi fokus pemerintah;
2. *Policy formulation*: Meliputi pencarian alternatif tindakan yang tersedia untuk menyelesaikan permasalahan (penaksiran, dialog, formulasi dan konsolidasi);
3. *Decision-making*: Pemerintah memutuskan suatu tindakan, baik untuk mempertahankan status quo suatu kebijakan yang ada, atau mengganti suatu kebijakan (Keputusan dapat berupa positif, negatif atau keputusan untuk tidak bertindak);
4. *Implementation*: Keputusan paripurna yang dibuat dan berupa suatu tindakan nyata;
5. *Evaluation*: Mengukur efektifitas kebijakan publik baik dari sisi harapan pemerintah dan pemangku kepentingan, ataupun dari hasil nyata di lapangan.

Dunn dan Block (2012) dalam Harrington (2008) menguraikan fase penyusunan kebijakan secara lebih detail dengan memasukkan unsur: *policy adoption*; *policy assessment*; *policy adaptation*; *policy succession* dan *policy termination*. Tabel 2.1.1 menjelaskan

mengenai logika siklus pengembangan kebijakan, beserta metode analisis dan informasi yang dihasilkan sebagai prasyarat agar tiap tahap penyusunan kebijakan tersusun secara logis dan argumentatif.

Tabel 1 Siklus Pengembangan Kebijakan

Fase Kebijakan	Metode Analisis tiap fase
<p><i>1. Agenda Setting</i></p> <p>Fase ini merupakan bagian paling krusial dalam proses pembuatan kebijakan karena pembuat kebijakan harus menetapkan isu kebijakan setelah membuat skala prioritas atas segala isu yang ada di lingkungannya.</p> <p>Penentuan prioritas adalah dengan mempertimbangkan:</p>	<p>a. <i>Problem Structuring</i></p> <p>Analisis kebijakan yang menghasilkan informasi tentang kondisi/ faktor-faktor yang menyebabkan munculnya suatu permasalahan.</p>
<p>a. Aspek yang memengaruhi munculnya suatu isu/problem;</p> <p>b. Dukungan politik yang berkembang;</p> <p>c. Alternatif solusi yang ada dan paling dapat diterima oleh aktor-aktor pembuat kebijakan.</p>	
<p><i>2. Policy formulation</i></p> <p>Pengembangan kebijakan alternatif yang diperoleh sebagai solusi permasalahan</p>	<p>b. <i>Forecasting</i></p> <p>Penyediaan informasi tentang akibat lebih lanjut yang mungkin terjadi karena implementasi suatu kebijakan, termasuk tindakan yang harus (atau yang tidak perlu) dilakukan.</p>
<p><i>3. Policy Adoption</i></p> <p>Adopsi alternatif kebijakan dengan dukungan mayoritas dari pihak legislatif, konsensus diantara manajer organisasi (agensi), atau keputusan pengadilan (court).</p>	<p>c. <i>Recommendation for policy adoption</i></p> <p>Penyediaan informasi tentang dampak yang mungkin timbul dari suatu kebijakan serta;</p> <p>Penentuan tingkat keberhasilan pembuat keputusan membuat tindakan (poin b) terhadap masalah yang ada.</p>
<p><i>4. Policy Implementation</i></p> <p>Pelaksanaan kebijakan (yang telah dibuat/hasil adopsi) oleh unit administratif dengan cara pemanfaatan sumber daya manusia dan anggaran dengan mematuhi kebijakan yang ada.</p>	<p>d. <i>Monitoring</i></p> <p>Mengukur dan mencatat proses implementasi kebijakan yang masih berlangsung.</p>

<p><i>5. Policy Assessment</i></p> <p>Penentuan tingkat keterterapan suatu kebijakan dengan melihat tingkat kepatuhan antara implementasi kebijakan dengan peraturan / undang-undang di atasnya dan melihat capaian tujuan kebijakan dalam mengatasi permasalahan.</p> <p><i>6. Policy modification</i></p> <p>Block (2008) dan Dunn menguraikan alternatif bentuk policy modification menjadi tiga:</p> <p><i>a. Policy Adaptation</i> Adaptasi dilakukan bila implementasi menunjukkan kesesuaian dengan seluruh fase perumusan kebijakan.</p> <p><i>b. Policy Succession</i> Suksesi merupakan pengembangan kebijakan lebih lanjut dengan merujuk pada kebijakan lama yang dianggap berhasil dan diputuskan untuk dilanjutkan/dikembangkan.</p> <p><i>c. Policy Termination</i> Kebijakan dihentikan bila tidak sesuai dengan tujuan dan harapan organisasi. Penghentian dapat terjadi pada suatu kebijakan atas program yang sifatnya temporer (program jangka pendek atau menengah).</p>	<p><i>c. Evaluation</i></p> <p>Penyediaan informasi mengenai tingkat keberhasilan suatu kebijakan dalam menyelesaikan/ mengurangi masalah.</p>
---	--

Sumber: Disarikan dari Dunn (2012) pp.53-55

Ruiz (2009) menguraikan bahwa elemen- elemen minimum yang harus ada dalam suatu kebijakan secara umum adalah:

- a. Tujuan kebijakan (*purpose statement*): memuat pernyataan mengenai tujuan suatu organisasi menerbitkan sebuah kebijakan dan dampak dari kebijakan sesuai harapan organisasi;
- b. Lingkup dan keterterapan kebijakan (*an applicability and scope statements*): memuat pernyataan mengenai entitas dan unsur-unsur yang memperoleh dampak dari kebijakan. Tingkat keterterapan kebijakan dan lingkup dapat mengungkap pihak- pihak yang menjadi target kebijakan, dan juga pihak-pihak yang tidak memiliki kewajiban atas

- suatu ke- bijakan dan tidak memperoleh dampak atas suatu kebijakan;
- c. Tanggal berlaku suatu kebijakan (*an effective date*): menunjukkan waktu kebijakan mulai berlaku, termasuk pula bila suatu kebijakan berlaku surut;
 - d. Pihak yang bertanggungjawab (*a responsible section*): menyatakan tentang pihak-pihak yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan, termasuk penjelasan secara jelas mengenai tugas dan fungsi pihak-pihak tertentu.
 - e. Pernyataan kebijakan (*policy statements*): Menjelaskan hubungan/ ikatan hukum suatu kebijakan dengan kebijakan• kebijakan lain dan dengan aspek perilaku organisasi pembuat kebijakan. Oleh karena itu, bentuk pernyataan dalam suatu kebijakan sangat beragam dan spesifik sesuai dengan kondisi, maksud dan sifat organisasi.

2. Sistem Tata Kelola Pemerintahan dan Hubungannya dengan Pemeriksaan Kinerja

New Public Management atau NPM menurut Hood (1991) merupakan suatu pemikiran yang bertujuan untuk memperbaiki sistem tata negara dari sistem birokrasi terdahulu yang bersifat tradisional menjadi birokrasi yang lebih efisien dengan cara membangun sistem manajemen yang berorientasi pasar, dhi. publik (pendekatan manajerial). Namun demikian, Dunleavy, dkk (2006) menyebutkan bahwa perkembangan NPM telah mengakibatkan kapasitas masyarakat dalam menyelesaikan masalah sosial menurun karena NPM menambah kompleksitas kebijakan dan di aspek institusional. Dunleavy, dkk (2006) menyimpulkan bahwa

konsep NPM masih mendapat interpretasi yang terlalu beragam di antara negara-negara yang mencoba menerapkan seperti di New Zealand, Australia, Inggris dan beberapa negara Eropa. Interpretasi atas konsep NPM yang berbeda berdampak pada implementasi yang berbeda-beda pula. Urio (2012) secara garis besar berpendapat bahwa NPM lebih berfokus pada aspek *administrative value*, sehingga pemerintah tidak terdorong untuk menilai kinerjanya dari aspek *output* dan *outcome*, yaitu dampak/ nilai yang dapat dinikmati oleh masyarakat (*society*).

Stoker (2003) dalam Goldfinch dan Wallish (2009) menyebutkan bahwa konsep *public value management* merupakan penyempumaan dari konsep NPM. *Public value* menekankan pada pentingnya peningkatan *value* pada *society*/publik melalui *output* dan *outcome* dari aktivitas layanan publik oleh pemerintah. Stoker (2003) menyebutkan *Public value* sebagai "*the third way*" antara administrasi publik tradisional dan NPM (lihat juga Moore 1995). Moore (1995) mengilustrasikan pengembangan sistem tata kelola pemerintahan yang dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2 Sistem Tata Kelola Pemerintahan

Tradisional	New Public Management (NPM)	Public Value (Network)
<i>Dependent</i>	<i>Independent</i>	<i>Interdependent/ Saling bergantung</i>
Manajemen terpusat	Manajemen terdesentralisir ke unit-unit di bawahnya sampai batas tertentu, termasuk manajemen fiskal	Proses perumusan kebijakan memberi porsi kepada aktor-aktor yang mewakili kepentingan publik, sehingga terjadi hubungan mutualisme antara pemerintah sebagai penyedia layanan dengan stakeholders.

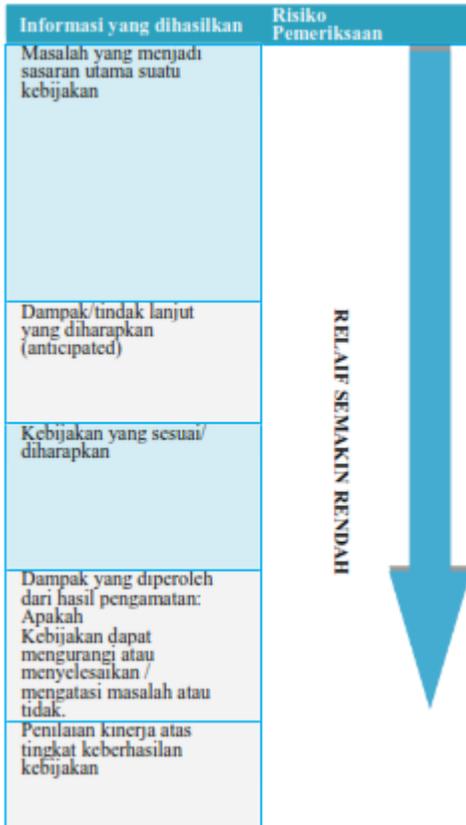
Talbot (2006) menyimpulkan bahwa kesempumaan public value tercapai bila suatu kebijakan dapat menerjemahkan dan menselaraskan harapan-harapan yang berbeda dari masyarakat.

Pemahaman atas sejarah perkembangan sistem tata kelola pemerintahan sangat membantu pemeriksa dalam usaha memahami permasalahan entitas. Pemahaman yang baik atas profil dan fungsi utama suatu entitas sangat penting bagi pemeriksa dalam merumuskan rekomendasi konstruktif yang andal bagi entitas dalam pemeriksaan kinerja. Pemeriksaan kinerja berbeda dengan pemeriksaan keuangan yang berfokus pada pemeriksaan atas transaksi keuangan, akuntansi dan laporan keuangan. Objek pemeriksaan keuangan berfokus pada kebijakan, program, organisasi, aktifitas dan sistem manajemen (ISSAI 3100 Appendix).

Dalam menilai kinerja entitas pemerintah, pemeriksa mengidentifikasi kedalaman entitas dalam membuat kebijakan pengembangan *public value* demi pencapaian kinerja pelayanan publik

3. Pentingnya Pemahaman Kebijakan Publik dalam Pemeriksaan Kinerja

Pemeriksaan kinerja merupakan salah satu metode analisis kebijakan publik yang telah berkembang pada tiga dekade ini (Lonsdale, 2011). ISSAI 300_e menegaskan bahwa pemeriksa dalam menilai kinerja entitas, khususnya pada aspek efektivitas, harus melakukan komparasi antara kondisi di lapangan dengan kebijakan yang berlaku. Pemeriksa kemudian menguji tingkat kesesuaian



antara implementasi dengan kebijakan. Oleh karena itu, penilaian kinerja entitas yang ideal adalah dengan mengukur suatu kebijakan pada tahap sebelum dan sesudah pelaksanaan kebijakan (ex-ante dan ex-post). Pemeriksaan atas kinerja suatu kebijakan pada tahap ex-ante dan ex-post (kecuali produk kebijakan itu sendiri) secara ideal dilakukan oleh entitas pengendali yang bukan merupakan subjek kebijakan itu sendiri. BPK sebagai badan pemeriksa

eksternal pemerintah memenuhi syarat tersebut. Berikut adalah ilustrasi pemeriksaan atas kinerja suatu kebijakan pada tahap ex-ante dan ex-post:

- Tahap ex-ante: Menilai suatu proses perumusan kebijakan dari agenda setting sampai tahap akhir (termination atau evaluation), baik dari proses, alasan, tujuan, aktor-aktor pembuat kebijakan dan penetapan aktor• aktor yang bertanggungjawab dalam implementasi suatu kebijakan.
- Tahap ex-post: Menilai output dan outcome serta merumuskan simpulan atas kinerja entitas dengan menilai relevansinya dengan kebijakan yang digunakan.

Pemeriksaan lebih mendalam akan memungkinkan bagi pemeriksa untuk menentukan penyebab ketidaksesuaian antara implementasi dengan kebijakan. Bila tidak sesuai, sikap skeptis pemeriksa akan mendorong pada pemikiran tentang penyebab ketidaksesuaian tersebut. Beberapa kemungkinan ketidaksesuaian antara lain adalah karena:

- a. Manajemen yang kurang memahami maksud dan tujuan dari kebijakan;
- b. Manajemen yang memahami maksud dan tujuan kebijakan, tetapi tidak mampu melaksanakan kebijakan secara penuh karena dukungan internal yang belum siap;
- c. Manajemen yang memahami maksud dan tujuan kebijakan serta mampu melaksanakan kebijakan, tetapi terjadi overlap antar sektor/agensi/kementerian dalam implementasi secara keseluruhan;
- d. Manajemen yang memahami maksud dan tujuan kebijakan, tetapi belum dapat melaksanakan karena kondisi sosial yang belum mendukung;
- e. Implementasi yang telah memenuhi target sesuai kebijakan, tetapi karena faktor diluar usaha manajemen entitas; dan
- f. Manajemen yang memahami maksud dan tujuan kebijakan serta mampu melaksanakan kebijakan, tetapi program/ kegiatan entitas tidak sesuai harapan pemangku kepentingan.

Sistem Tata Pemerintahan		
Tradisional	New Public Management	Public Value (Network)
Dependent	Independent	Interdependent



Konsekuensi bagi pemeriksa:

- Pemahaman pemeriksa atas birokrasi dalam entitas, antar entitas dan menghubungkan kondisi birokrasi entitas dengan hubungan antara entitas (kinerja) dengan para pemangku kepentingan (masyarakat, legislatif, dan lainnya).
- Pemeriksa tidak hanya fokus pada aspek “*administrative value*” entitas, namun juga pada kemampuan entitas dalam menciptakan “*public value*” dalam kegiatan pelayanan publik.

Filosofi implementasi “*public value*” dalam pemeriksaan kinerja adalah sebagai berikut:



Gambar 2 Sistem Tata Pemerintahan dan Pemeriksaan Kinerja



Gambar 3 Ilustrasi Pemeriksaan Kinerja pada Tahap Ex-ante dan Ex-post

4. Mengukur Public Value dan Kerangka Kerja Analisis Kebijakan Publik dalam Pemeriksaan Kinerja

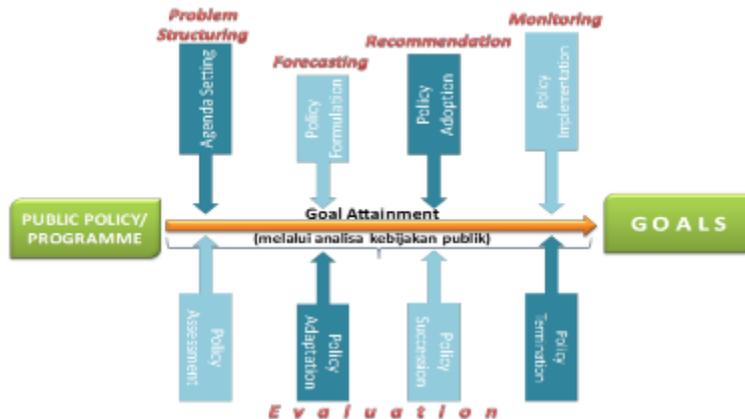
Mengukur *public value* bukan sekedar pendekatan hasil apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak dalam mengukur *outcome* dan *impact*. Mengukur *public value* dapat dilihat sebagai suatu pendekatan proses, faktor-faktor apa sajakah yang membuat suatu kebijakan atau program berhasil atau tidak. Jadi, pemeriksaan kinerja lebih berorientasi seperti *research*, yaitu mencoba merekonstruksi suatu kerangka kebijakan.

Jika pemeriksa sudah berhasil menemukan faktor-faktor apa saja yang membuat suatu kebijakan atau program berhasil atau tidak, selanjutnya pemeriksa perlu menganalisis:

1. *What*: Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan/program.
2. *Who*: Kebijakan atau program tersebut berhasil atau gagal pada kelompok yang mana
3. *When*: Kebijakan atau program tersebut berhasil atau gagal pada situasi dan kondisi seperti apa

Dengan pemahaman poin 1-3, pemeriksa dapat memahami kebijakan secara utuh. Faktor-faktor kunci apa sajakah yang berperan terhadap keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan atau program. Dengan demikian kita dapat menentukan apakah suatu kebijakan atau program dapat direplikasi guna memperoleh dampak yang sama pada kondisi atau target yang berbeda. Gambar

4 berikut adalah kerangka kerja analisis kebijakan publik dalam pemeriksaan kinerja sesuai dengan siklus pengembangan kebijakan:



Gambar 4 Kerangka Kerja Analisis Kebijakan Publik dalam
Pemeriksaan Kinerja

Sumber: Modifikasi paparan study visit ke ARK Utrecht

5. Ilustrasi Penerapan Pemeriksaan Kinerja atas Kebijakan Pemerintah pada Tahap *ex-post* dan *ex-ante*.

Ilustrasi dalam Pemeriksaan Kinerja atas Program *Low Cost Green Car* (LCGC) TA 2014 pada Gambar 2.1.5 menjelaskan mengenai metode pemeriksaan kinerja atas kebijakan pemerintah, dengan menguji kebijakan pada tahap *ex-ante* dan *ex-post*. Dalam penentuan Rencana Kerja Pemeriksaan (RKP), unit pemeriksa menggali isu-isu permasalahan di masyarakat maupun di pemerintahan. Unit pemeriksa selanjutnya menentukan isu-isu yang akan menjadi program pemeriksaan tahun berikutnya.

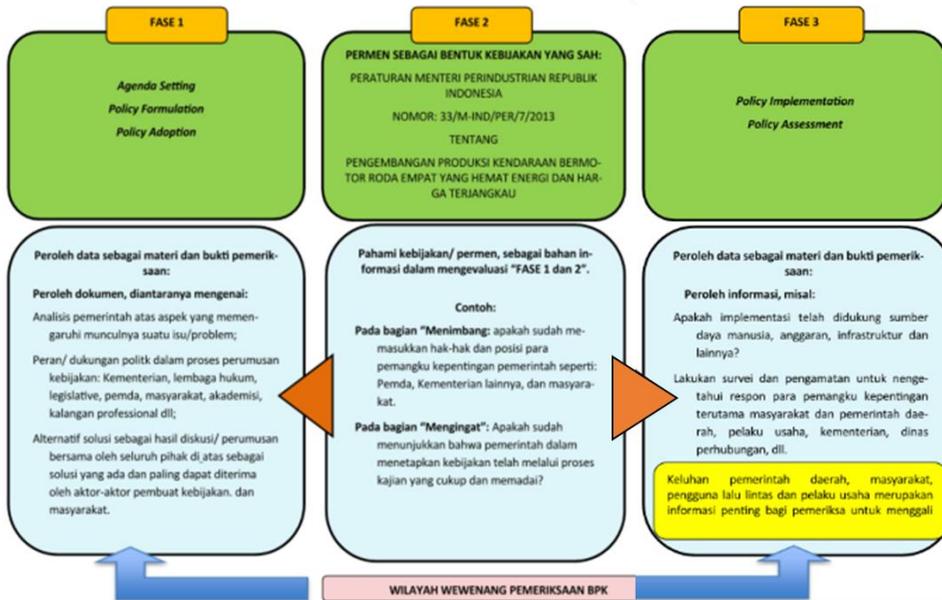
Sebagai contoh, unit pemeriksa memilih isu LCGC yang selama ini menjadi polemik baik di masyarakat maupun keluhan dari

pemerintah provinsi DKI yang menilai bahwa kemacetan meningkat tajam karena program LCGC. Sikap skeptis mengarahkan pemeriksa untuk menggali informasi lebihjauh mengenai dampak LCGC di masyarakat (tahap *ex-post*), seperti ilustrasi pada "Fase 3. Skeptisme pemeriksa selanjutnya mendorong pemeriksa untuk mengkaji unsur• unsur yang termuat dalam Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor: 33/M-IND/PER/7/2013 tentang Pengembangan Produksi Kendaraan Bermotor Roda Empat Yang hemat Energi Dan Harga Terjangkau.

Hasil kajian atas kebijakan menyimpulkan bahwa kebijakan belum mempertimbangkan kepentingan pihak-pihak di masyarakat maupun pemerintah atas dampak positif maupun negatif yang mungkin ditimbulkan oleh kebijakan ini. Di sisi lain, kebijakan tidak menunjukkan bahwa dalam merumuskan kebijakan, pemerintah belum meninjau peraturan-peraturan lain yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas, misal: perda, peraturan menteri perhubungan dan lain-lain.

Kesimpulan atas kandungan dalam Peraturan Menteri Perindustrian menunjukkan bahwa terdapat permasalahan dalam proses perumusan kebijakan sampai kebijakan tersebut ditetapkan oleh pemerintah. Pada tahap ini, dengan informasi yang diperoleh dari Fase 3 dan 2, pemeriksa melakukan evaluasi atas Fase 1 dari kebijakan pemerintah (*ex-ante*). Keseluruhan kajian di atas menjadi bahan pertimbangan unit pemeriksa untuk menetapkan

Pemeriksaan Kinerja atas Program LCGC untuk Tahun Anggaran 2014.



Gambar 5 Ilustrasi Pemeriksaan Kinerja atas Program Low Cost Green Car (LCGC) TA 2014

Pada saat pelaksanaan pemeriksaan pendahuluan, pemeriksa telah memahami dengan baik letak permasalahan atas program LCGC dari sejak tahap evaluasi isu dalam perumusan RKP, yang dipertajam pada saat pemeriksaan pendahuluan. Oleh karena itu, pemeriksa mampu menentukan area kunci pemeriksaan, tujuan dan lingkup pemeriksaan kinerja yang mencakup kinerja kebijakan LCGC terutama pada tahap *ex-ante* dan *ex-post*. Dengan demikian, pemeriksa dapat menilai kebijakan pemerintah dan mengarahkan pemerintah untuk merevisi kebijakan, tanpa perlu pemberi kesimpulan dan rekomendasi atas kebijakan pemerintah, tetapi dengan mengungkap permasalahan pada implementasi kebijakan

(*ex-post*) sebagai faktor "akibat", dan mengungkap hasil analisis atas proses perumusan kebijakan (*ex-ante*) sebagai faktor "penyebab utama".

6. Keterbatasan dan Implikasi Penelitian

Penelitian ini masih merupakan analisis awal yang disusun berdasarkan telaah literatur dan belum didukung oleh analisis atas praktik yang dilakukan oleh BPK. Penelitian ini menghasilkan beberapa pertanyaan yang dapat menjadi bahan penelitian lebih lanjut yaitu:

1. Apakah pemahaman pemeriksa atas entitas yang kurang memperhatikan aspek kebijakan pada tahap *ex-ante* dan *ex-post* dapat menyebabkan analisis temuan yang kurang tepat, sehingga menghasilkan rekomendasi yang kurang tepat?
2. Apakah beberapa kasus temuan berulang disebabkan karena pemeriksaan lebih menekankan pada aspek *ex-post* daripada *ex-ante*, sehingga meskipun entitas dapat menindaklanjuti rekomendasi BPK, namun di tahun berikutnya temuan tersebut berulang kembali karena pemeriksa belum menyentuh akar penyebab permasalahan?
3. Dapatkah suatu pemeriksaan kinerja memberikan rekomendasi pada entitas pemerintah di luar lingkup pemeriksaan, bila memang penyebab permasalahan pada *auditee* adalah entitas di luar lingkup pemeriksaan? Misal:
 - a. Lingkup pemeriksaan adalah pemerintah daerah, tetapi penyebab adanya temuan adalah pemerintah pusat;

- b. Lingkup pemeriksaan adalah pemerintah daerah/kementerian, tetapi penyebab utama temuan adalah kementerian lain di luar lingkup pemeriksaan.

KESIMPULAN

Proses perumusan kebijakan merupakan sebuah siklus yang dimulai dari identifikasi permasalahan (*agenda setting*) sampai dengan evaluasi kebijakan itu sendiri. Dalam setiap fase siklus tersebut, dapat dikembangkan metode analisis dan informasi yang harus dihasilkan sebagai prasyarat agar tiap fase tersebut berjalan secara logis dan rasional.

Selanjutnya, dalam sistem tata kelola pemerintahan terdapat konsep *public value management* yang merupakan penyempumaan dari konsep *New Public Management* (NPM). *Public value* menekankan pada pentingnya peningkatan *value* pada publik melalui *output* dan *outcome* dari aktivitas layanan publik oleh pemerintah. Kesempumaan *public value* dapat tercapai bila suatu kebijakan dapat menerjemahkan dan menyelaraskan harapan-harapan yang berbeda dari masyarakat.

Pemeriksaan kinerja merupakan salah satu metode analisis kebijakan publik yang sedang berkembang. Dalam menilai kinerja entitas khususnya pada aspek efektivitas, pemeriksa harus melakukan komparasi antara kondisi di lapangan dengan kebijakan yang berlaku. Pemeriksa kemudian menguji tingkat kesesuaian antara implementasi dengan kebijakan. Oleh karena itu, penilaian

Denny Wahyu Sendjaja,
Gregorius Yorrie Rismanto,
Nico Andrianto.

kinerja entitas yang ideal adalah dengan mengukur suatu kebijakan pada tahap sebelum dan sesudah pelaksanaan kebijakan (*ex-ante* dan *ex-post*). Pemeriksaan atas kinerja suatu kebijakan pada tahap *ex-ante* dan *ex-post* (kecuali produk kebijakan itu sendiri) secara ideal dilakukan oleh entitas pengendali yang bukan merupakan subjek kebijakan itu sendiri. BPK sebagai badan pemeriksa eksternal pemerintah memenuhi syarat tersebut. Dengan menggunakan siklus pengembangan kebijakan, Direktorat Litbang BPK telah menyusun kerangka kerja analisis kebijakan publik dalam pemeriksaan kinerja.

DAFTAR PUSTAKA

- Block, L.E. (2008). Health Policy: What it is and how it works. In C. Harrington Health Policy: Crisis and reform in the US. health care delivery system 5ed (pp 4-14). Jones and Bartlett Publishers.
- Dunleavy, P. dkk. (2006). New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. July. 16(3), 467-494. doi: 10.1093/jopart/mui057.
- Dunn, W.N.(1981). Public Policy Analysis. In Fischer. F. & Miller. G.J. (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. (p.Xix). CRC Press.
- Dunn, W.N. (2012). *Public Policy Analysis: International Edition*. Pearson Education, Limited.
- Goldfinch, S., & Wallis. J. (2009). *International Handbook of Public Management Reform*. Edward Elgar Publishing.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69 (Spring), 3-19. doi: 10.1111/j.1467- 9299 .1991. tb00779 .x
- INTOSAI. ISSAI 300. *Fundamental Principles of Performance Auditing*. INTOSAI. ISSAI 3000-3100. *Performance Audit Guidelines*.
- Lonsdale. J. dkk. (2011). *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*. Edward Elgar Pub.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

Denny Wahyu Sendjaja,
Gregorius Yorrie Rismanto,
Nico Andrianto.

- Moore. M.H. (1997). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. (Reprint ed.). Harvard University Press;
- Nugroho, R. (2009). *Public Policy: Teori Kebijakan - Analisis Kebijakan - Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management dalam Kebijakan Publik sebagai The Fifth Estate - Metode Penelitian Kebijakan*. Elex Media Komputindo.
- Pemerintah RI. (2004). UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Pemerintah RI. (2013). Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor: 33/M-Ind/Per/7/2013 Tentang Pengembangan Produksi Kendaraan Bermotor Roda Empat Yang Hemat Energi Dan Harga Terjangkau
- Ruiz. E. (2009). *Discriminate Or Diversify Positive Psyche Biz Corp*.
- Stranks, J.W. (2007). *Human Factors and Behavioural Safety*. Routledge
- Stoker. G. (2003). *Public Value Management (PVM): A new resolution of the democracy/efficiency tradeoff*. In Goldfinch. S., & Wallis. J. (2009). *International Handbook of Public Management Reform*. Edward Elgar Publishing.
- Talbot, C. (2006). *Paradoxes and prospects of 'Public value*. Paper presented at Tenth International research Symposium on Public Management, Glasgow
- Urio. P. (2012). *China, the West and the Myth of New Public Management: Neoliberalism and its Discontents*. Routledge

**8. PENINGKATAN PERENCANAAN AUDIT
(DESAIN AUDIT) BPK RI UNTUK
KESEJAHTERAAN RAKYAT: PENDEKATAN
PRAKTIS**

I Kadek Suartama,
Syamsul Nurdin,
Fakhridho SBP Susilo

PENGANTAR

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia ('BPK RI') saat ini sedang merumuskan Rencana Strategis 2016-2020 ('Renstra 2016-2020'). Hal yang menjadi bagian sentral dan penting dalam perumusan adalah pernyataan visi karena memberikan "gambar panduan" (Allison & Kaye, 2005) di mana BPK RI sebagai organisasi sedang menuju ke dalam lima tahun ke depan. Menurut Bryson (2004, p. 225): *"sulit membayangkan sebuah organisasi bertahan dalam jangka panjang tanpa semacam visi untuk menginspirasinya."* Versi awal dari Renstra 2016-2020, menyajikan visi BPK RI sebagai berikut: "Mendorong Pengelolaan Keuangan Negara untuk sebesar-besar Kemakmuran Rakyat" (Direktorat Perencanaan Strategis dan Manajemen Kinerja BPK RI, 2015).

Pernyataan visi ini menjadi menarik karena menyampaikan tiga dimensi, yaitu hukum, organisasi, dan transformasional. Pada dimensi pertama, pernyataan visi menegaskan tujuan akhir keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ('UUD 1945') yaitu untuk memberikan kontribusi bagi sebesar-besarnya untuk kemakmuran /kesejahteraan rakyat. Hal ini berkaitan langsung dengan amanat BPK RI yang diberikan berdasarkan UUD 1945 (Pasal 23E), Undang-Undang No. 15 of 2006 (Pasal 6) dan Undang-undang 15 of 2004 (Pasal 2), melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Dalam pengertian ini, dapat dikatakan bahwa BPK RI juga mempunyai tanggung jawab untuk memastikan bahwa keuangan negara dapat memberikan kontribusi pada kesejahteraan masyarakat.

Dari dimensi organisasi, pernyataan visi selaras dengan perhatian pimpinan tertinggi BPK RI tentang audit BPK RI seharusnya dapat berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan rakyat (Putri, 2014). Perhatian tersebut dituangkan dalam rapat-rapat internal di lingkungan BPK RI dan berbagai diskusi atau pembicaraan publik yang dihadiri oleh Ketua atau Anggota Dewan BPK RI dalam kapasitasnya masing-masing sebagai pembicara atau nara sumber. (Ketua BPK RI Sampaikan Kuliah Umum Kepada Mahasiswa MM USU, 2015; "*Unand Menggelar Kuliah Umum Bersama Ketua BPK RI*", 2015; Biro Humas dan Kerjasama Internasional BPK RI, 2014; BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat, 2015).

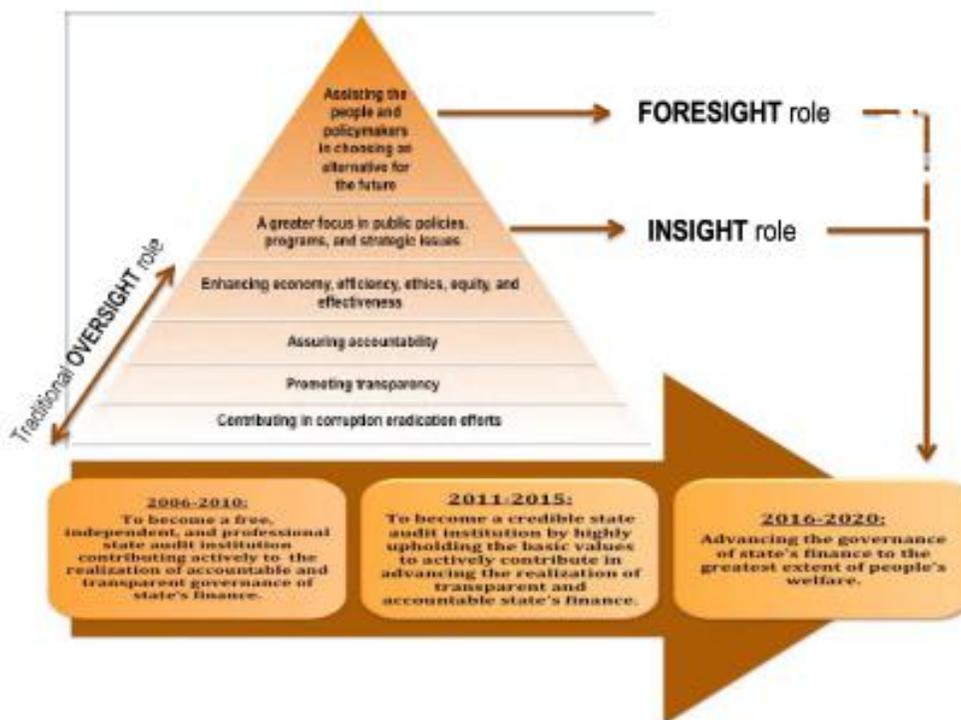
Lebih lanjut, Ketua BPK RI menegaskan kembali komitmen tersebut dalam Rapat Koordinasi BPK RI tahun 2015 yang diuraikan dalam tujuan umum pemeriksaan BPK RI sebagai berikut (Azis, 2015):

1. Menjaga dan menjamin agar keuangan negara dimanfaatkan secara optimal untuk kesejahteraan rakyat;
2. Menjamin transparansi dan akuntabilitas keuangan negara;
3. Menjamin bahwa entitas yang menerima opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK RI bebas korupsi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat;
4. Mengevaluasi upaya pembangunan pemerintah dalam mengurangi tingkat kemiskinan, pengangguran, ketimpangan pendapatan, dan peningkatan indeks pembangunan manusia.

Terakhir, dari dimensi transformasional, pernyataan visi mendorong transisi BPK RI dari organisasi yang lebih menekankan pada pengembangan kapasitas internal dan kecukupan infrastruktur, menjadi organisasi yang berorientasi ke luar yang berupaya memberikan dampak yang lebih besar pada lingkungan strategisnya. Transisi ini cukup terlihat jika kita membandingkan pernyataan visi dan fokus pada dua rencana strategis sebelumnya dengan Renstra 2016-2020.

Akibatnya, peran BPK RI bergeser dari pengawasan (oversight) di mana perhatian terletak pada pemberantasan korupsi dan

memastikan transparansi dan akuntabilitas ke wawasan (insight) dan pandangan yang lebih maju (forsight) sesuai dengan 'Accountability Organization Maturity Model (AOMM)' seperti diterangkan pada gambar berikut (Walker, 2006).



Gambar 1 Perubahan Visi BPK RI Ditinjau dari Peran yang Diharapkan Menurut AOMM

Source: modified from Walker, 2006

Untuk mencapai visi dan peran yang baru, BPK RI harus meningkatkan kapasitasnya; yang paling krusial adalah kapasitas audit yang merupakan tugas utama BPK RI. Penelitian ini akan mengulas mengenai masalah ini secara lebih menyeluruh. Pertama-tama akan dimulai dengan memeriksa sejauh mana desain kerangka audit yang ada dalam mendukung Renstra baru 2016-2020 dan

temuan-temuan yang berpotensi membuat perbedaan. Bagian selanjutnya adalah memberikan gambaran tentang apa yang akan dihadapi dimasa depan, pada penelitian ini akan menggunakan pengalaman penulis dalam merumuskan Kebijakan Audit BPK RI 2016-2020 yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Renstra 2016-2020. Bagian ini akan dilengkapi dengan berbagai landasan teoritis dari bidang audit, pengembangannya, dan literatur lain yang relevan. Di bagian penutup akan merangkum pembahasan dan saran untuk penelitian selanjutnya.

Berdasarkan hal-hal di atas, pertanyaan penelitian utama dalam makalah ini adalah: Bagaimana BPK RI melalui kewenangan pemeriksaannya dapat berkontribusi dalam upaya optimalisasi kesejahteraan rakyat? Pertanyaan penelitian ini selanjutnya dirinci menjadi beberapa sub-pertanyaan penelitian:

1. Apakah desain audit BPK RI saat ini sudah selaras dengan pernyataan visi baru dalam Renstra 2016-2020? Apakah terdapat perbedaan yang dapat ditemukan?
2. Bagaimana cara meningkatkan dan melaksanakan desain audit BPK RI?

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan pendekatan praktis bagaimana menyempurnakan desain audit BPK RI agar dapat berkontribusi pada optimalisasi kesejahteraan rakyat sebagaimana disyaratkan dalam visi baru Renstra 2016-2020. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan sudut pandang baru

bagi BPI RI dalam meningkatkan kapasitas auditnya agar dapat memberikan dampak yang lebih besar terhadap lingkungan strategisnya dan memenuhi harapan AOMM untuk memberikan peran yang lebih besar. Secara khusus, hal tersebut merupakan penghargaan atas penyempurnaan Kebijakan Pemeriksaan BPK RI 2016-2020 yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Renstra 2016-2020. Selain itu, makalah ini juga berfungsi sebagai upaya penulis untuk mendokumentasikan dan mengkomunikasikan metode yang digunakan dalam perumusan Kebijakan Audit di atas.

Oleh karena itu, pembahasan berikut akan didasarkan pada pengalaman penulis, khususnya perumusan Kebijakan Pemeriksaan 2016-2020 di mana penulis terlibat secara aktif; ulasan tentang desain audit; dan literatur teoritis dan akademis yang relevan sehingga dapat memberikan kerangka kerja yang menyeluruh sesuai dengan pernyataan diatas.

LANDASAN TEORI

1. Kesejahteraan dan Pembangunan Nasional

Konsep '*welfare*' sangat relevan untuk dibahas dalam penelitian ini karena berkaitan dengan visi Renstra BPK RI 2016-2020 sehingga akan mempengaruhi desain kerangka audit. Kata '*welfare*' ditinjau dari definisi etimologinya, kita dapat menemukan dua dimensi; yaitu kondisi dan upaya. Kamus online Merriam-Webster (nd) ,mendefinisikan '*welfare*' sebagai "keadaan melakukan dengan baik terutama sehubungan dengan nasib baik, kebahagiaan, kesejahteraan, atau kemakmuran" dan "bantuan dalam bentuk uang atau kebutuhan bagi yang membutuhkan". Demikian pula, '*welfare*'

juga dapat didefinisikan sebagai "kesehatan, kebahagiaan, dan kekayaan seseorang atau kelompok" dan "prosedur hukum atau upaya sosial yang dirancang untuk mempromosikan kesejahteraan dan materi dasar yang dibutuhkan orang" (Oxford online kamus, nd).

Kedua dimensi '*welfare*' ini membentuk pemahaman dasar terhadap konsepsi '*welfare state*', yang didefinisikan oleh Encyclopaedia Britannica (n.d) sebagai:

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

Meskipun terdapat beberapa istilah yang berbeda di setiap negara untuk konsep tersebut, seperti *Sozialstaat* di Jerman, *l'etat providence* di Prancis, dan *Folkhemmet* di Swedia, '*welfare state*' dalam arti luas didefinisikan oleh Leibfried dan Obinger (2001, hlm. 1) sebagai "intervensi yang sah dan tinggi oleh negara dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan publik." Menurut Barr (2004) peran negara dapat dilihat dari berbagai bidang seperti tingkat pendapatan; kesehatan; pendidikan; dan makanan, perumahan, serta layanan kesejahteraan lainnya. Sementara itu, Marcuzzo (2010, 191) menguraikan empat tujuan yang saling berhubungan dari '*welfare state*', yaitu untuk "peningkatan taraf

hidup, pemerataan, penstabilan harga dan pencegahan perilaku yang tidak bertanggung jawab dan merugikan. Semua ini harus dicapai dengan biaya administrasi terendah dan kehadiran negara.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa konsep '*welfare state*' terkait dengan gagasan pembangunan, yang menurut World Bank adalah memperhatikan semua aspek kesejahteraan individu mulai dari kesehatan hingga kebebasan melakukan kegiatan ekonomi dan politik, yang sesuai dengan gagasan '*human development*', dan meluas ke faktor sosial lingkungan sesuai dengan terminology '*sustainable development*' (Soubbotina, 2000). Dalam hal ini, '*welfare state*' dapat dianggap sebagai bagian dari salah satu tujuan pembangunan. Selanjutnya menurut Sumner and Tribe (2008, hlm. 13) pembangunan juga dapat dilihat dari tiga sudut pandang yang berbeda, salah satunya adalah pembangunan merupakan hasil jangka pendek-menengah dari tujuan yang diinginkan. Hal ini berkaitan dengan pembangunan sebagai kebijakan atau program yang terikat waktu dan melibatkan evaluasinya berdasarkan kriteria atau nilai tertentu.

Konsepsi pembangunan yang disampaikan oleh Sumner dan Tribe (2008) sangat relevan dalam konteks nasional, Konteks Indonesia dimana pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan rencana jangka panjang dan jangka menengah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Yang terakhir ini dikenal sebagai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yang merupakan rencana pembangunan siklus 5 tahunan sebagaimana

diatur dalam undang-undang, Pasal 1 ayat 5. Dalam hal ini, RPJMN dapat dikatakan sebagai pedoman dalam memajukan kesejahteraan sosial sebagai bagian dari upaya pembangunan nasional. RPJMN yang berlaku pada penyusunan Kebijakan Pemeriksaan BPK RI 2016-2020 adalah RPJMN 2015-2019.

2. Pengukuran Kesejahteraan

Mengingat luasnya cakupan pengertian kesejahteraan yang meliputi aspek fisik dan non fisik sebagaimana tersebut di atas, hasil dari kebijakan dan program harus dapat dipertanggungjawabkan sebagai bagian dari keberhasilan dari pembangunan nasional. Oleh karena itu, pengukuran kesejahteraan menjadi topik yang penting. Ketidakjelasan konsep awal pembangunan mendorong para peneliti untuk menetapkan indikator dan indeks sesuai dengan Sumner dan Tribe (2008) dan memunculkan pandangan tentang pembangunan sebagai kebijakan atau program yang terikat waktu dengan tujuan tertentu.

Menurut Drewnowski, Pengukuran kesejahteraan harus terlebih dahulu memperhatikan tiga aspek kesejahteraan yang meliputi (seperti dikutip dalam Roos, 1973): tingkat perkembangan fisik (status somatik) seperti gizi, kesehatan, dan harapan hidup; tingkat perkembangan mental (status budaya) seperti pendidikan dan pekerjaan; dan tingkat kedudukan sosial (status sosial). Meskipun banyak indikator dan indeks yang digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan yang diketahui hingga saat ini, penelitian ini menganggap beberapa pengukuran paling relevan adalah tiga aspek kesejahteraan menurut Dewnowski karena lebih

menekankan pada aspek manusia sebagai subjek daripada objek pembangunan.

Pengukuran tersebut meliputi Human Development Indeks (HDI) atau Indeks Pembangunan Manusia (IPM) versi Indonesia; Indeks Kesejahteraan Rakyat (IKRaR); dan Indeks Kesejahteraan Rakyat Nasional (IKRN). HDI, serta IPM, memiliki tiga kriteria utama yang menjadi dasar pengukuran, yaitu “*a long and healthy life*” (angka harapan hidup), “*being knowledgeable*” (berpendidikan), dan “*have a decent standard of living*” (kebutuhan layak hidup) (UNDP, 2014). Sedangkan IKRaR terdiri dari 3 dimensi pengukuran yaitu ekonomi, sosial dan politik (Kemenko Kesra, 2014) sedangkan IKRN memiliki 4 dimensi pengukuran yaitu kemiskinan, kesehatan, pendidikan dan infrastruktur dasar. Indikator umum di antara pengukuran ini termasuk tingkat kemiskinan, rata-rata lama sekolah, dan tingkat kematian.

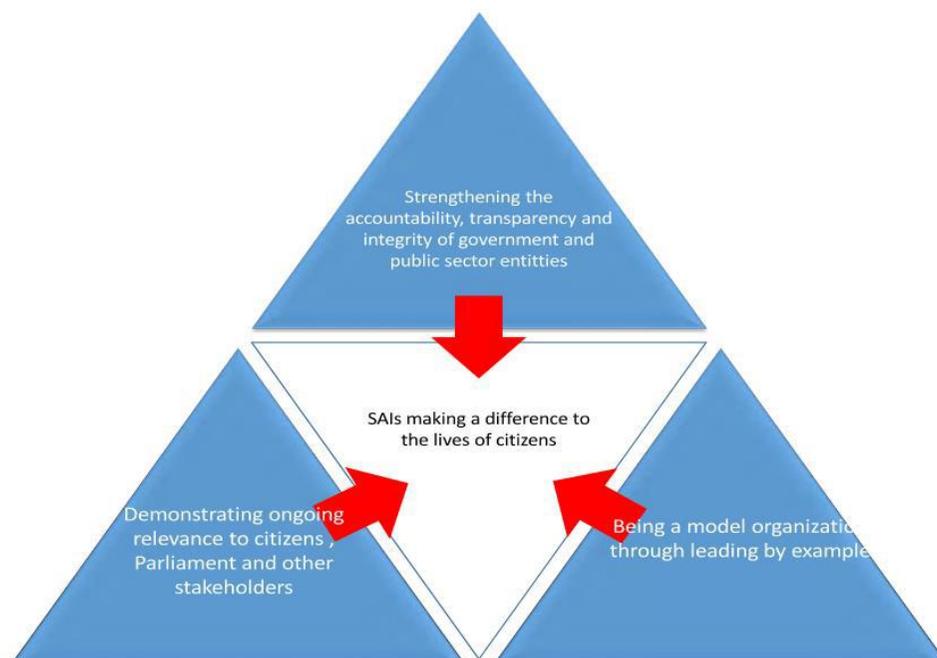
AUDIT SEKTOR PUBLIK DAN KESEJAHTERAAN

"Making a difference to the lives of citizens" adalah tujuan tertinggi yang dapat dicapai oleh lembaga audit tertinggi melalui mandat audit sektor publiknya. Tujuan tersebut dianut dalam *International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 12*, yang menguraikan nilai dan manfaat dari sebuah lembaga audit tertinggi (INTOSAI, n.d.). ISSAI 12 lebih lanjut menyoroti tiga prinsip utama sebagai prasyarat bagi lembaga audit tertinggi dalam mewujudkan tujuan tersebut, yaitu:

1. Memperkuat akuntabilitas, transparansi, dan integritas entitas pemerintah dan sektor publik.
2. Mempertunjukkan hubungan berkelanjutan antara warga, parlemen dan pemangku kepentingan lainnya; dan
3. Menjadi panutan organisasi lainnya melalui dengan bertindak dan memberikan contoh.

Prinsip pertama berkaitan dengan penerapan efisiensi, akuntabilitas, efektivitas, dan transparansi pemerintah/badan publik atas penggunaan sumber daya publik yang dipercayakan oleh warga negara. Dalam hal ini, *Supreme Audit Institution (SAI)* bertindak demi kepentingan publik untuk memastikan bahwa akuntabilitas, transparansi, dan integritas pemerintah dalam konteks menjalankan amanat warga negara melalui kinerja dan menjunjung tinggi prinsip demokrasi. Pada prinsip kedua, SAI sebagai pengemban kepentingan umum harus mampu memenuhi harapan setiap warga negara dengan berupaya berkontribusi pada optimalisasi kesejahteraan rakyat melalui fungsi auditnya yang akan diarahkan pada penilaian dan pemeriksaan. Efektivitas program pembangunan nasional yang berdampak pada hajat hidup orang banyak di Indonesia. Hal ini sebenarnya ditunjukkan melalui upaya BPK RI untuk memperkuat akuntabilitas, transparansi, dan integritas lembaga publik dengan memastikan bahwa anggaran negara yang dialokasikan melalui program-program tersebut mencapai tujuan yang dimaksudkan sehingga mewujudkan kesejahteraan rakyat. Tugas BPK RI dalam menilai dan mengkaji efektivitas program

pembangunan nasional juga mencerminkan hubungan yang sedang berlangsung dan tantangan yang dirasakan oleh masyarakat dan pemangku kepentingan yang terkait melalui audit dan pemberian wawasan yang objektif. Terakhir, untuk menjaga kepercayaan publik terhadap BPK RI, SAI perlu menjadi lembaga percontohan yang cara kerjanya mencerminkan nilai yang mereka junjung.



Gambar 2 Framework of ISSAI 12

Sumber: disesuaikan IDI, n.d.

Dengan memperhatikan prinsip-prinsip tersebut, BPK RI berupaya untuk mewujudkan tujuan akhir yaitu meningkatkan kebutuhan dan tantangan warga negara karena Indonesia sebagai negara berkembang masih berada pada peringkat terbawah dari banyak ukuran kesejahteraan. Akhirnya, pergeseran fokus audit yang dilakukan menekankan pada penilaian kinerja dan pengujian efektivitas program pembangunan nasional mengharuskan BPK RI

untuk memperbaiki diri dalam setiap aspek operasional, menyempurnakan metode dan proses pemeriksaannya sehingga dapat dijadikan model percontohan bagi organisasi atau badan publik lainnya.

Audit Sektor Publik dan Perencanaan Audit

The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 100 menjelaskan tentang cakupan atau jenis audit sektor publik yang dapat dilakukan oleh lembaga audit tertinggi, yaitu (INTOSAI, n.d.):

1. Audit Keuangan yang berfokus pada penentuan apakah informasi keuangan entitas disajikan sesuai dengan pelaporan keuangan dan kerangka peraturan yang berlaku;
2. Audit Kinerja yang berfokus pada apakah intervensi, program, dan kelembagaan berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip ekonomi, efisiensi, dan efektivitas, serta apakah ada ruang untuk perbaikan; dan
3. Audit Kepatuhan yang berfokus pada apakah suatu pokok bahasan tertentu telah sesuai dengan kriteria yang diidentifikasi oleh otoritas yang berwenang.

Selain itu, ISSAI 100 menjelaskan hal utama dan perlu diperhatikan dalam tahap perencanaan audit, yang secara garis besar dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu perencanaan strategis dan perencanaan operasional. Sebagaimana dinyatakan dalam ISSAI 100 (INTOSAI, n.d.):

"Secara strategis, perencanaan harus mendefinisikan ruang lingkup, tujuan dan pendekatan audit. Tujuan mengacu pada

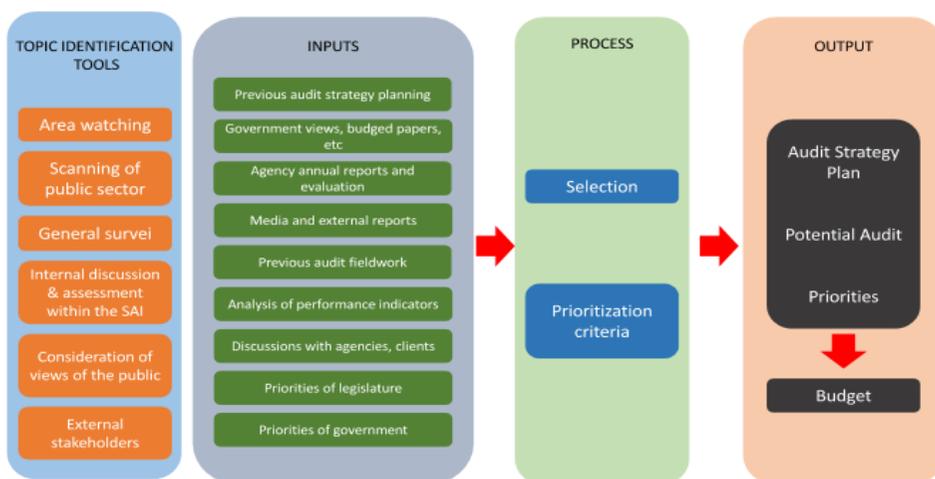
apa yang ingin dicapai audit. Ruang lingkup berkaitan dengan materi pelajaran dan kriteria yang akan digunakan auditor untuk menilai dan melaporkan materi pelajaran, dan berhubungan langsung dengan tujuan. Pendekatan akan menjelaskan sifat dan luas prosedur yang akan digunakan untuk mengumpulkan bukti audit."

Sedangkan secara operasional, "perencanaan memerlukan pengaturan jadwal untuk audit dan mendefinisikan sifat, waktu dan luas prosedur audit. Selama perencanaan, auditor harus menugaskan anggota tim mereka yang sesuai dan mengidentifikasi sumber daya lain yang mungkin diperlukan, seperti para ahli." (INTOSAI, n.d.).

Berdasarkan hal tersebut perencanaan merupakan hal strategis, yang menjadi penekanan tulisan ini, karena berkaitan langsung dengan kemampuan BPK RI untuk memenuhi fokus baru dan peran yang diharapkan dalam Renstra 2016-2020. Oleh karena itu, ISSAI 100 menegaskan bahwa salah satu hal terpenting dalam perencanaan adalah auditor perlu mengklarifikasi persyaratan audit yang mencakup informasi tentang "subjek, ruang lingkup dan tujuan audit, akses ke data, laporan yang akan dihasilkan dari audit proses audit, kontak personal, dan peran serta tanggung jawab berbagai pihak yang terlibat" (INTOSAI, nd). Selanjutnya, perlu juga untuk memperoleh pemahaman tentang sifat entitas atau program yang akan diaudit, yang mencakup "memahami kesesuaian tujuan, operasi, peraturan yang berlaku, pengendalian internal, sistem

keuangan dan sistem lainnya serta proses bisnis, dan mencari tahu sumber potensial dari bukti audit" (INTOSAI, nd).

Proses perencanaan sangat penting dalam audit kinerja di mana bertambahnya tingkat kompleksitas dan tuntutan reaksi yang semakin meningkat (van der Knaap, 2012). Oleh karena itu, INTOSAI Development Initiative (IDI) dalam buku pegangan audit kinerja menekankan perlunya perencanaan strategis dalam audit kinerja (IDI, n.d.). Proses perencanaan strategis itu sendiri didahului dengan identifikasi dan penyaringan topik-topik potensial. Laporan eksternal, dokumen, berita, penelitian, serta dokumen internal dapat digunakan untuk memindai berbagai topik potensial. Setelah dipilih, topik tersebut masuk ke dalam rencana audit resmi dan diprogramkan untuk diaudit pada tahun yang bersangkutan. Proses tersebut diilustrasikan pada Gambar 3 di bawah ini.



Gambar 3 Rencana Strategik Proses Audit Kinerja

Sumber: disesuaikan dari IDI, n.d.

MENINGKATKAN DESAIN AUDIT BPK RI: PENYELENGGARAAN AUDIT DAN RPJMN YANG LEBIH BAIK

1. Desain Audit Saat Ini dan Kebutuhan untuk Peningkatan

Sebagai lembaga pemeriksa tertinggi, kewenangan BPK RI untuk melakukan pemeriksaan diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006. Jenis pemeriksaan yang dapat dilakukan BPK RI berdasarkan undang-undang tersebut antara lain: pemeriksaan keuangan; audit kinerja; dan dengan tujuan tertentu. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 dalam Pasal 4 menjelaskan bahwa Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan yang dilakukan terhadap laporan keuangan entitas, sedangkan Pemeriksaan Kinerja adalah pemeriksaan atas tata kelola keuangan negara yang terdiri dari pemeriksaan terhadap aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan terhadap aspek efektivitas. dan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah audit yang ruang lingkupnya berada di luar Pemeriksaan Keuangan atau Pemeriksaan Kinerja.

Dalam rangka memajukan kesejahteraan rakyat, pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK RI dapat dikatakan memiliki dua tujuan yang utama. *Pertama*, memastikan bahwa program-program pembangunan yang dibiayai dengan keuangan negara yang tertuang dalam RPJMN direncanakan, dilaksanakan, dan dilaporkan secara transparan dan akuntabel sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dilihat dari jenis-jenis pemeriksaan yang menjadi kewenangan BPK RI di atas, tujuan ini paling baik dilakukan dengan menggunakan Pemeriksaan

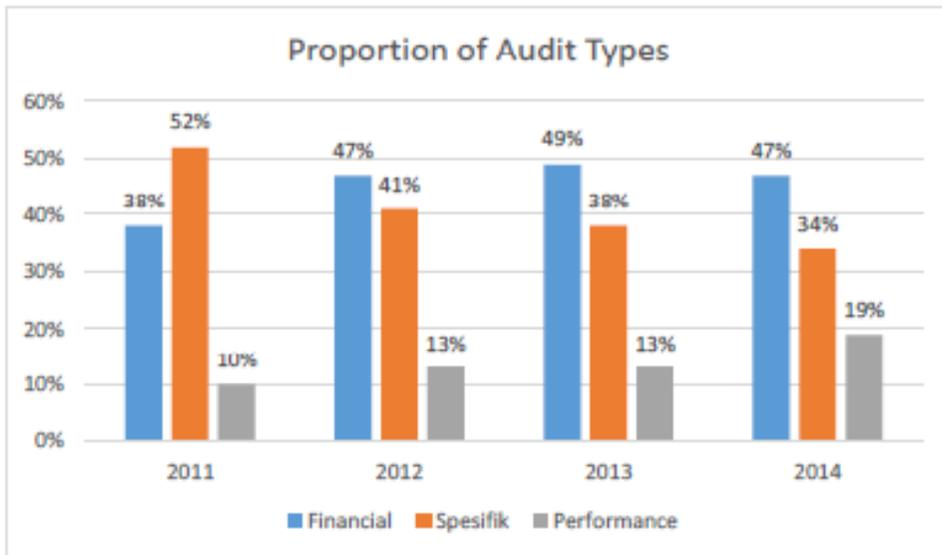
Keuangan dan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Sedangkan tujuan kedua berkaitan dengan mengkaji dan mengevaluasi apakah program-program pembangunan pemerintah dalam RPJMN telah mencapai hasil atau dampak yang diinginkan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Untuk menjawab pertanyaan audit tersebut paling tepat menggunakan pemeriksaan kinerja.

Berdasarkan perencanaan pemeriksaan BPK RI saat ini terlihat perencanaan tersebut belum diarahkan secara optimal untuk mengevaluasi secara komprehensif program-program pembangunan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat karena masih lebih fokus pada aspek transparansi dan akuntabilitas keuangan negara. Hal ini terlihat dari proporsi audit keuangan dan tujuan khusus yang masih lebih besar dibandingkan dengan audit kinerja.

Hal ini menjadi masalah karena Pemeriksaan Keuangan tidak dapat langsung dikaitkan dengan tingkat kesejahteraan di suatu wilayah karena didasarkan pada standar dan prinsip akuntansi yang ketat dan terdefinisi dengan baik, sedangkan pengukuran kesejahteraan mengharuskan seseorang untuk melihat indikator yang sama sekali berbeda dan indeks kesejahteraan seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Meskipun telah dilakukan Pemeriksaan Kinerja untuk mengukur efektivitas program-program pembangunan, pemeriksaan tersebut dilakukan secara terpisah dan seringkali tidak bersinergi dengan pemeriksaan lainnya, sehingga sulit untuk memberikan penilaian dan kesimpulan yang komprehensif tentang

apakah hasil yang diinginkan dan dampak program pembangunan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat telah tercapai.

Penjelasan di atas sama sekali tidak bermaksud meremehkan kontribusi BPK RI terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Selama ini BPK RI telah berkontribusi untuk memastikan penggunaan keuangan negara secara administrasi dan rekomendasinya telah membantu pemerintah dalam meningkatkan akuntabilitas dan transparansi keuangan negara. Hal ini dapat dilihat pada Gambar 5 dan Gambar 6 dimana persentase entitas pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang menerima opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) meningkat sepanjang periode 2011 hingga 2014. BPK RI juga berhasil dalam penanganan untuk memulihkan (menyelamatkan) kerugian keuangan negara akibat kecurangan atau salah urus sebesar lebih dari 500 miliar Rupiah per tahun 2014 (BPK RI, 2014). Perbaikan bertahap dalam pelaporan keuangan dan penganggaran juga memungkinkan transisi yang lebih mulus dari 'akuntansi 'berbasis kas' ke 'akuntansi berbasis akrual' oleh pemerintah (Negara, 2015) yang selanjutnya akan meningkatkan pengelolaan keuangan negara.

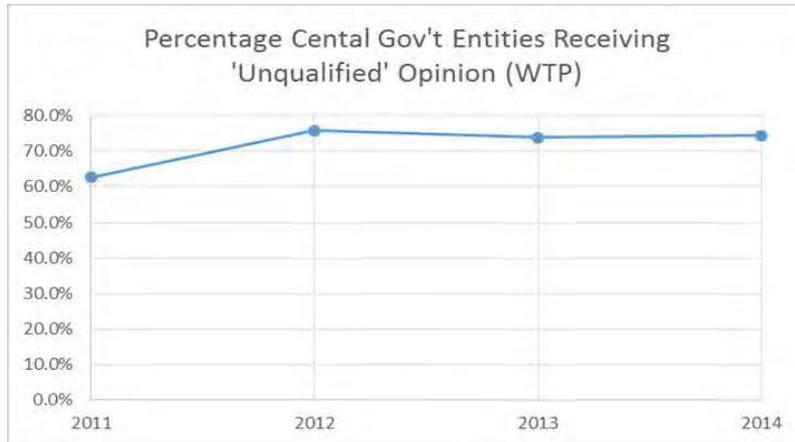


Gambar 4 Proporsi Pemeriksaan BPK per tahun 2011-2014

Sumber: data diolah

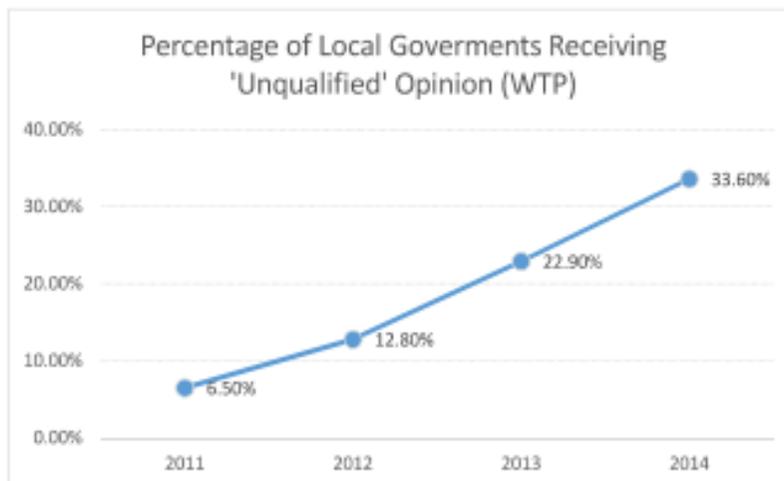
Namun demikian, pada pertanyaan yang lebih substansial apakah penggunaan keuangan negara benar-benar telah meningkatkan kesejahteraan rakyat dan berhasil mengatasi tantangan yang paling mendesak di Indonesia, belum ada upaya terpadu/holistik oleh BPK RI untuk menjawab pertanyaan tersebut. Sampai saat ini, pemeriksaan yang bertujuan untuk mengevaluasi dan menjawab pertanyaan ini masih dilakukan secara terpisah, pada tingkat yang sangat kecil, atau bahkan lebih buruk, secara tidak sengaja. Oleh karena itu, menjadi tantangan bagi BPK RI untuk merancang audit yang dapat memberikan kepastian baik dari aspek administrasi maupun substantif keuangan negara. BPK RI diharapkan mampu mengevaluasi secara komprehensif dan holistik bahwa program-program pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan oleh pemerintah benar-benar diarahkan untuk meningkatkan

kesejahteraan rakyat dan mengatasi tantangan paling mendesak yang dihadapi Indonesia sebagai sebuah negara.



Gambar 5. Persentase Pemerintah Pusat yang Menerima Opini WTP

Sumber: data diolah BPK RI, 2011; 2012; 2013; 2014



Gambar 6. Persentase Pemerintah Daerah yang Menerima Opini WTP

Source: modified from BPKRI, 2011; 2012; 2013; 2014

2. Relevansi RPJMN 2015-2019 dalam Desain Audit

Sebelum memulai pembahasan tentang penyempurnaan desain audit BPK RI saat ini, ada baiknya untuk memberikan pandangan menyeluruh tentang RPJMN 2015-2019 dan relevansinya sebagai dokumen sentral dalam kerangka desain audit yang baru. Sebagai dokumen perencanaan, RPJMN 2015-2019 memuat Sasaran Pokok Pembangunan untuk memperhitungkan keberhasilan (hasil dan dampak) dari keseluruhan upaya pembangunan pada akhir periode 5 tahun. 'Sasaran Pokok Pembangunan (*Primary Development Goals*) memuat indikator kesejahteraan sebagai ukuran yang melihat kesejahteraan secara holistik dari segi sosial, ekonomi, dan politik. Sebenarnya Sasaran Pokok Pembangunan tersebut berkorelasi langsung dengan banyak indikator kesejahteraan yang telah disebutkan sebelumnya, misalnya IPM, IKRaR dan IKRN, yang dapat dilihat pada Tabel 1

Tabel 1. Korelasi Sasaran Pokok Pembangunan dalam RPJMN dan IKRaR and IKRN

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

Source: modified from Bappenas, 2015

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa program pembangunan nasional dalam RPJMN 2015-2019 pada dasarnya diarahkan untuk mencapai tujuan pembangunan yang mencerminkan indikator atau ukuran kesejahteraan. Meskipun ada program-program yang tidak berkorelasi langsung dengan indikator kesejahteraan, program-program tersebut tetap memiliki daya ungkit yang besar terhadap pencapaian tujuan pembangunan. Oleh karena itu, masuk akal bagi BPK RI untuk menyelaraskan desain auditnya dengan RPJMN 2015-2019 agar dapat berkontribusi terhadap kemajuan kesejahteraan rakyat.

3. Meningkatkan perencanaan untuk desain audit yang lebih baik

Meningkatkan desain audit BPK RI untuk dapat mengevaluasi program pembangunan pemerintah secara komprehensif dan holistik memerlukan keselarasan yang lebih baik antara audit BPK RI dan RPJMN sebagai dokumen pemandu dalam kemajuan kesejahteraan sosial Indonesia. Penyelarasan tersebut menjadi penting pada tahap perencanaan audit karena setidaknya memiliki dua alasan. Pertama, perencanaan audit adalah penentuan tujuan dan ruang lingkup audit sehingga akan sangat mempengaruhi pelaksanaan dan kemampuan BPK RI untuk pada akhirnya menyimpulkan keberhasilan (atau kegagalan) program-program pembangunan RPJMN sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Kedua, informasi yang diperoleh selama perencanaan dapat digunakan untuk menentukan skala audit, dan mempertimbangkan

komitmen pada sumber daya dan dukungan lain yang diperlukan untuk keberhasilan.

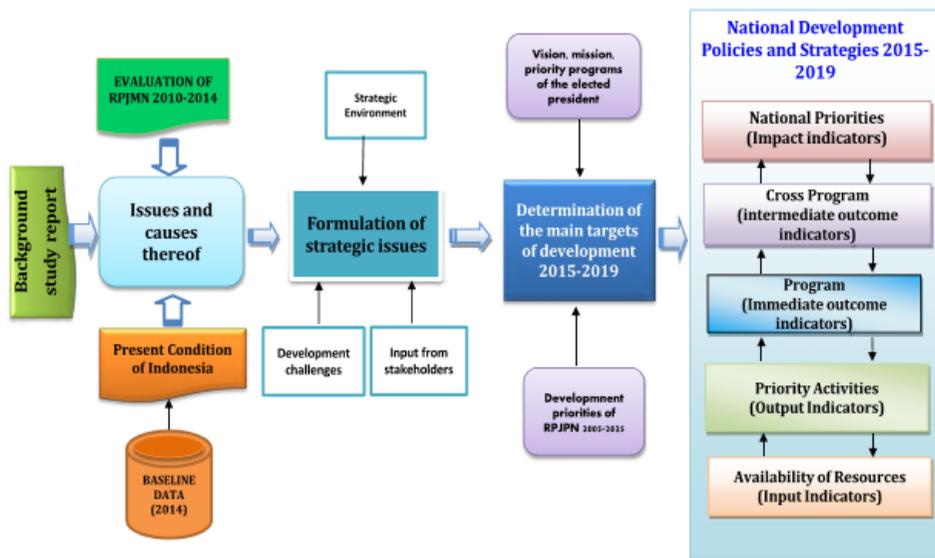
Rencana strategis audit BPK RI dirumuskan untuk jangka waktu 5 tahun dan diwujudkan dalam 'Kebijakan Audit BPK RI 2016-2020 yang menyoroti fokus (topik) audit BPK RI dan strategi masing-masing untuk lima tahun ke depan, termasuk bidang-bidang utama yang dianggap penting untuk dievaluasi dalam setiap fokus audit. Rencana strategis akan dirinci lebih lanjut ke dalam Rencana Kerja Pemeriksaan (RKP) tahunan di mana tujuan penugasan lebih rinci dan ditentukan objek pemeriksaan atau entitas. Penyelarasan dengan RPJMN 2015-2019 dalam kebijakan baru audit dilakukan dalam beberapa hal di bawah ini.

a. Identifikasi Fokus Audit

Dalam merumuskan rencana audit strategis berdasarkan ISSAI 100 sebagaimana disebutkan di atas, langkah pertama adalah memperjelas ketentuan audit yang mencakup identifikasi 'subject matter' audit. 'subject matter' pada dasarnya dapat diidentifikasi pada tataran strategis dan operasional. Dalam rangka perumusan 'Kebijakan Pemeriksaan BPK RI 2016-2020, pokok bahasan pada tingkat strategis disebut sebagai 'Fokus Pemeriksaan' sedangkan pada tingkat operasional dikenal sebagai Obyek Pemeriksaan dan akan dibahas kemudian. Karena pemilihan Fokus Audit terutama didasarkan pada RPJMN 2015-2019 sebagai acuan, maka dapat didefinisikan sebagai program pembangunan nasional yang dipilih

untuk diaudit oleh BPK RI pada tingkat strategis untuk lima tahun ke depan.

Dalam pemilihan Fokus Audit, penulis awalnya berurusan dengan mengidentifikasi pada level mana RPJMN 2015-2019 (yaitu Prioritas Nasional, Lintas Program, Program, atau Kegiatan) akan dipilih Fokus Audit. Berdasarkan analisis penyusunan RPJMN 2015-2019 dan pembahasan awal dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), diputuskan Fokus Audit akan dipilih dari Lintas Program karena dianggap lebih konkrit daripada lapisan atas namun cukup strategis untuk dijadikan sebagai Fokus Audit. Lintas Program sendiri dirancang untuk mengatasi isu-isu strategis pembangunan dalam RPJMN 2015-2019 seperti yang digambarkan di atas.

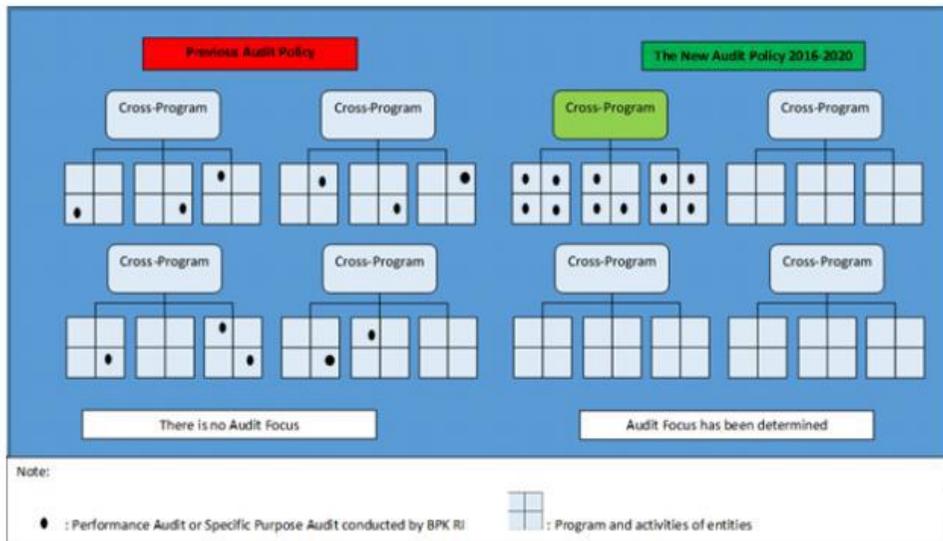


Gambar 7. Perumusan RPJMN 2015-2019 dan Program Pembangunan Nasional

Sumber: Bappenas, 2015

Analisis lebih lanjut terhadap berbagai Lintas Program yang terdapat dalam RPJMN 2015-2019 menghasilkan 87 Potensi Fokus Audit. Karena Cakupan yang luas dari semua 87 Lintas Program, audit komprehensif terhadap semua Lintas Program hampir tidak mungkin dilakukan. Oleh karena itu, BPK RI harus menyeleksi antara 87 yang akan diaudit selama 5 tahun ke depan.

1) Materialitas keuangan; 2) Kepentingan umum; 3) Kepentingan politik; 4) Signifikansi program; 5) kemampuan audit; 6) Dampak lingkungan; 7) Efek Pengganda; 8) Risiko; 9) Partisipasi AKN dan kantor wilayah BPK RI; dan 10) Keberlanjutan. Berdasarkan hasil scoring tersebut, terdapat 18 Lintas Program yang dipilih sebagai Fokus Audit BPK RI untuk lima tahun ke depan.



Gambar 8. Ilustrasi Paradigma Baru Audit Policy 2016-2020

Sumber: Data diolah

Setelah menetapkan Fokus Pemeriksaan di atas, BPK RI akan dapat mengkonsentrasikan pemeriksaan (dan sumberdaya) untuk menilai hanya 18 program pembangunan nasional yang memiliki dampak atau daya ungkit terbesar dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Desain baru ini jelas menandai perbaikan dari paradigma lama di mana audit dilakukan secara terpencar-pencar dan tidak terfokus pada sejumlah program pembangunan. Dengan demikian, BPK RI diyakini dapat memberikan penilaian yang lebih holistik dan komprehensif terhadap program-program pembangunan nasional yang dipilih sebagai Fokus Audit. Hal ini diilustrasikan pada Gambar 8.

Tabel 2. Fokus Audit BPK RI 2016-2020

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

b. Perumusan Strategi Tujuan Pemeriksaan

Langkah selanjutnya setelah menyusun Fokus Audit adalah menetapkan Tujuan Pemeriksaan untuk setiap Fokus Audit. Karena Fokus Audit ditentukan pada tingkat strategis, maka Tujuan Auditpun demikian. Pertimbangan penting dalam menetapkan Tujuan Pemeriksaan pada tingkat strategis adalah bahwa tujuan tersebut harus dapat menggali aspek administrasi dan substantif keuangan negara agar BPK RI dapat mengevaluasi program pembangunan secara komprehensif/holistik dan memberikan kesimpulan yang benar atas keberhasilan atau kegagalan program tersebut pada akhir periode 5 tahun. Oleh karena itu, Tujuan Pemeriksaan dalam Kebijakan Pemeriksaan BPK RI Tahun 2016-2020 dikategorikan menjadi tiga tahap sebagai berikut:

A. Perencanaan; yang membahas bagaimana kebijakan, strategi, dan program dalam RPJMN dijabarkan ke dalam dokumen rencana dan penganggaran entitas. Hal ini bertujuan untuk melihat apakah kebijakan, strategi, dan program tersebut telah secara konsisten dilaksanakan oleh entitas tersebut dan anggaran yang dialokasikan dengan baik untuk menjamin keberhasilan.

Pemeriksaan yang dilakukan pada tahap ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa keuangan negara diarahkan pada pencapaian tujuan utama pembangunan.

Melalui audit yang dilakukan pada tahap perencanaan, BPK RI diharapkan dapat memberikan rekomendasi kepada pemerintah atau entitas mengenai rancangan kebijakan, strategi, dan program terkait dengan

penganggarannya sehingga tujuan pembangunan dapat terwujud dan pemborosan sumber daya dapat dihindari.

B. Penerapan; hal ini berkaitan dengan bagaimana pelaksanaan program-program pembangunan dalam RPJMN 2015-2019 mampu mencapai hasil dan dampaknya masing-masing, terutama dalam rangka memajukan kesejahteraan rakyat.

Di sinilah sebenarnya tingkat kerumitan dalam audit karena setiap program memiliki elemen khasnya sendiri

Illustration 1

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

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

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

The AUDIT FOCUS selected by BPK RI include:

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

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

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

yang mempengaruhi keberhasilan (atau kegagalan) program tersebut, sehingga identifikasi elemen unik tersebut sangat penting. Dalam mengidentifikasi elemen unik dari program tertentu, auditor dapat melihat isu-isu strategis yang dijelaskan dalam RPJMN 2015-2019; hasil audit sebelumnya; proses bisnis program tersebut; laporan atau

dokumen eksternal; dan informasi serta alat lain yang relevan. Audit yang dilakukan pada fase ini harus mempertimbangkan elemen-elemen ini untuk memberikan kesimpulan yang komprehensif dan rekomendasi yang dapat diterapkan, termasuk, misalnya, praktik terbaik yang telah dilakukan dan area yang perlu ditingkatkan.

C. Pelaporan; hal ini berkaitan dengan apakah pelaporan secara akurat mencerminkan kinerja entitas dalam pelaksanaan program, termasuk keberhasilan atau kegagalannya.

Dengan kata lain, audit pada tingkat ini secara khusus bertujuan untuk menilai pencapaian aktual dari hasil atau dampak tertentu dari program terhadap laporan pemerintah tentang program tersebut untuk menemukan perbedaan dan

Illustration 2

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

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

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

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

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

memberikan rekomendasi yang sesuai. Audit pada tahap pelaporan dapat dilakukan melalui pengesahan atas laporan kinerja atau dokumen lain yang relevan yang menggambarkan kinerja program entitas tersebut. Dengan melakukan audit terhadap tahapan-tahapan atau fase-fase pembangunan tersebut di atas, diharapkan BPK RI dapat mengawal dan memastikan bahwa dampak program-program pembangunan benar-benar dirasakan oleh masyarakat. Dengan demikian, visi Renstra 2016-2020 untuk memajukan tata kelola keuangan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan terlayani dengan baik.

c. Mengidentifikasi objek Audit dan jenis Audit yang relevan.

Tugas selanjutnya dalam perencanaan audit adalah pemilihan Obyek Pemeriksaan yang lebih rinci. Saat ini, belum ada konsensus tunggal tentang apa yang dimaksud dengan Obyek Pemeriksaan di BPK RI. Beberapa mendefinisikannya sebagai entitas yang akan diaudit, sementara yang lain mendefinisikannya sebagai akun (pengeluaran, pendapatan, dll.) yang akan diverifikasi oleh auditor. Telah ditegaskan pada bagian sebelumnya bahwa dalam Kebijakan Pemeriksaan BPK RI 2016-2020, Obyek Pemeriksaan ditetapkan sebagai pokok bahasan pada tingkat operasional, yang sesuai dengan Fokus Pemeriksaan sebagai pokok bahasan pada tingkat strategis. Oleh karena itu, Obyek Audit dapat berubah atau berubah setiap tahun sedangkan Fokus Audit ditetapkan untuk jangka waktu 5 tahun.

Selanjutnya, apabila Fokus Audit dipilih dari Lintas Program strategis, Obyek Audit dipilih dari tingkat yang lebih operasional seperti program, proyek, atau kegiatan dalam RPJMN 2015-2019 dan dokumen penganggaran entitas. Mengingat berbagai Obyek Audit yang mungkin timbul selama identifikasi, auditor perlu membuat prioritas untuk menyempurnakan Obyek Audit. Hal ini dapat dilakukan dengan menggunakan sepuluh faktor seleksi seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

Setelah Obyek Pemeriksaan diidentifikasi, langkah terakhir adalah memilih jenis pemeriksaan yang paling sesuai dengan kewenangan BPK RI yang terdiri dari pemeriksaan keuangan; audit kinerja; dan tujuan khusus audit. Sebagaimana telah disebutkan pada bagian sebelumnya, pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu dapat berfungsi dengan baik untuk memastikan bahwa program-program pembangunan yang dibiayai dengan menggunakan keuangan negara sebagaimana tercantum dalam RPJMN direncanakan, dilaksanakan, dan dilaporkan secara transparan dan akuntabel sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan pemeriksaan kinerja paling baik digunakan untuk memeriksa dan mengevaluasi apakah program-program pembangunan pemerintah di bawah RPJMN telah mencapai hasil atau dampak yang diinginkan dari peningkatan kesejahteraan rakyat.

PENUTUP

Pemeriksaan BPK RI selama ini masih didominasi oleh Pemeriksaan Keuangan dan dilakukan secara terpisah-pisah, tidak bersinergi satu sama lain, yang menjadi tantangan besar bagi BPK RI untuk dapat memberikan penilaian dan kesimpulan yang komprehensif tentang apakah hasil dan dampak yang diinginkan dari kebijakan program pembangunan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat telah tercapai. Hal ini akibatnya akan mempengaruhi kemampuan BPK RI untuk menjawab visi dan peran baru yang diharapkan dalam Renstra 2016-2020 yaitu memajukan pemeriksaan atas tata kelola keuangan negara untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Makalah ini telah menguraikan secara panjang lebar salah satu cara untuk mengatasi tantangan tersebut dengan berfokus pada penyempurnaan desain audit BPK RI, khususnya perencanaan pemeriksaan, melalui penyelarasan dengan berdasarkan pada RPJMN 2015-2019. Dalam 5 tahun ke depan, BPK RI harus berkembang pemeriksaan kinerjanya sambil menjaga semua hasil pemeriksaannya bersinergi satu sama lain. Audit tersebut harus diarahkan pada program-program pembangunan nasional dalam RPJMN 2015-2019 yang berkorelasi langsung atau memiliki daya ungkit yang besar dalam pencapaian indikator kesejahteraan.

Agar BPK RI dapat memberikan penilaian dan pemeriksaan pada tingkat yang lebih strategis, maka ditetapkan Fokus Audit untuk 5 tahun ke depan, beserta tujuan audit strategis. Ini berasal dari

tingkat Lintas Program RPJMN 2015-2019. Fokus Audit tersebut beserta tujuan strategis audit masing-masing tertuang dalam Kebijakan Audit 2016-2020 yang akan diintegrasikan dengan Renstra 2016-2020. Kebijakan Audit ini akan menjadi pedoman dalam proses perencanaan audit sehingga ke depan audit dilakukan secara lebih komprehensif dan mampu memberikan kontribusi yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

Agenda selanjutnya adalah memastikan kelancaran transisi desain baru audit dan dukungan penuh dari para pemangku kepentingan BPK RI sehingga BPK RI dapat berperan lebih besar dalam kontribusinya bagi bangsa. Oleh karena itu, BPK RI perlu: menyusun pedoman koordinasi pemeriksaan; menyempurnakan manajemen proyek untuk setiap Fokus Audit; dan merumuskan metodologi pelaksanaan setiap Fokus Audit termasuk persyaratan pengambilan sampel minimum untuk setiap Fokus Audit, teknik untuk memperoleh bukti audit untuk menilai efektivitas program dan pencapaian hasil dan dampak pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

- Allison, M., & Kaye, J. (2005). *Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Azis, H. A. (2015). *Sambutan Ketua BPK RI Dalam Pembukaan Rapat Kerja Pelaksana BPK*. Presentation at BPK RI's Coordination Meeting, 10 August 2015.
- BPK RI's Directorate of Strategic Planning and Performance Management. (2015). *Konsep Rencana Strategis 2016-2020*.
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic Planning For Public And Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. 3d Edition. San Francisco: Jossey-Bass.
- Indonesia's Coordinating Ministry for People's Welfare. (2014). *Indeks Kesejahteraan Rakyat (IkRAR), Buku 1*. Jakarta: Indonesia's Coordinating Ministry for People's Welfare.
- INTOSAI Development Initiative. (n.d.). *ISSA! Implementation Handbook: Performance Audit*.
- INTOSAI. (n.d.-a). *ISSA! 12: The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions making a difference to the lives of citizens*. Vienna: INTOSAI.
- INTOSAI. (n.d.-b). *Fundamentals of Public Sector Auditing*. Vienna: INTOSAI.

- Leibfried, S., & Obinger, H. (2001). Welfare state futures: an introduction, in Stephen Leibfried (ed.), *Welfare State Futures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marcuzzo, M. C. (2010). *Whose Welfare State? Beveridge Versus Keynes in No Wealth but Life: Welfare Economics and the Welfare State in Britain, 1880-1945*, Roger Backhouse and Tamotsu Nishizawa (eds.). New York: Cambridge University Press.
- Negara, I. G. B. S. (2015). "Toward Implementation of Accural Basis in Indonesia Government: Key Success Factors". *GSTF Journal on Business Review*, 4 (1).
- Putri, T. A. (2014). *BPK: Tak Ada Hubungan Opini WTP dan Kesejahteraan*. Retrieved from <http://bisnis.tempo.co/read/news/2014/12/15/087628607/bpk-tak-ada-hubungan-opini-wtp-dan-kesejahteraan> (10 October 2015).
- Roos, J.P. (1973). *Welfare theory and Social Policy: A Study in Policy Science*. Helsinki: Societas Scientiarum Fennica.
- Soubbotina, T. P. (2000). *Beyond economic growth: meeting the challenges of global development*. Washington: The World Bank.
- Sumner, A., & Tribe, M. (2008). *International Development Studies: Theories and Methods in Research and Practice*. London: SAGE Publications.
- UNDP. (2014). *Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, in *Human Development Report 2014*.

I Kadek Suartama,
Syamsul Nurdin,
Fakhridho SBP Susilo.

Van der Knaap, P. (2012). Making Performance Audits More Responsive in International Journal of Government Auditing, January 2012.

Walker, D. M. (2006). Modernizing Accountability Organizations in Times of Fiscal Constraint. Presentation at the National Intergovernmental Audit Forum, 1 December 2006.

Welfare. (n.d.). in Merriam-Webster's online dictionary. Retrieved 1 October 2015, from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/welfare>.

Welfare. (n.d.). in Oxford online dictionary. Retrieved 1 October 2015, from <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/welfare>.

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

9. PEMERIKSAAN SUBSIDI BAHAN BAKAR MINYAK (BBM) UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT

Haris Pamugar

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada pasal 33 Ayat (3) mengamanatkan Pemerintah yang menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pemerintah bertanggung jawab untuk mengelola kekayaan alam untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Indonesia dikenal sebagai negara yang memiliki kekayaan alam berlimpah. Sumber daya alam yang dimiliki Indonesia meliputi sumber daya energi, mineral, minyak dan gas (migas) yang tersebar di berbagai wilayah provinsi.

Salah satu kekayaan alam adalah minyak bumi yang kemudian diolah menjadi Bahan Bakar Minyak (BBM). Lebih lanjut terkait pengolahan minyak bumi menjadi BBM diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi pasal 3 yang menyatakan bahwa, "*Penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi bertujuan antara lain menjamin efisiensi serta efektivitas tersedianya minyak dan gas bumi baik sebagai sumber energi maupun sebagai bahan baku untuk kebutuhan dalam negeri dan*

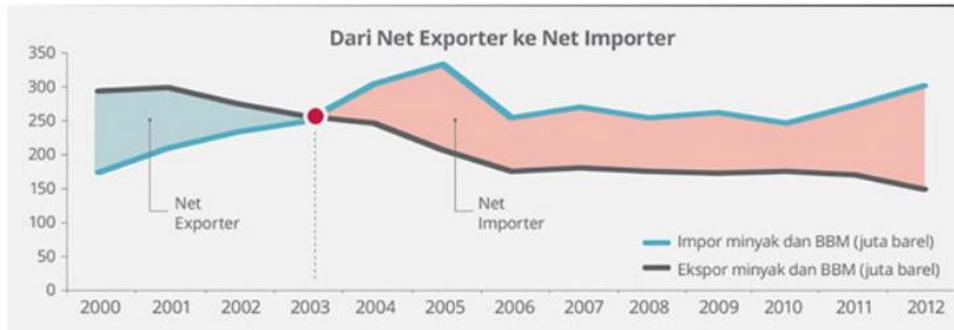
pelaksanaan serta pengendalian usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga secara akuntabel." Sedangkan dalam pasal 8 ayat (2) menyatakan bahwa,

"Pemerintah wajib menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian Bahan Bakar Minyak yang merupakan komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak di seluruh wilayah NKRI. Untuk itu Pemerintah berkewajiban untuk menjamin agar selalu tersedia cadangan BBM Nasional dalam jumlah cukup untuk jangka waktu tertentu." Hal tersebut yang mendasari Pemerintah untuk menjamin ketersediaan BBM dan pemberian subsidi BBM kepada masyarakat yang berhak di seluruh wilayah NKRI.

Subsidi BBM telah ada sejak era orde baru sampai dengan era reformasi saat ini. Di era orde baru negara mampu menanggung subsidi BBM karena Pemerintah memperoleh pendapatan yang besar dari ekspor minyak. Saat itu, Indonesia merupakan negara eksportir minyak yang memiliki kualitas minyak terbaik dunia dengan kategori light crude. Setiap kenaikan harga minyak menjadi tambahan penghasilan untuk negara. Sedangkan saat ini Indonesia justru menjadi negara importir minyak dan tidak lagi menjadi negara eksportir minyak sejak tahun 2003.

Indonesia sebelumnya bergabung dalam *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC), namun keluar pada tanggal 9 September 2008 setelah sejak tahun 2003 tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan dalam negeri dan lebih banyak impor. Hal ini

sejalan dengan hasil penelitian Agustina, dkk. (2008) yang menyatakan bahwa pendapatan dari minyak dan gas telah menurun sejak tahun 2001, sementara subsidi BBM semakin naik dan mencapai rekor tertinggi di tahun 2008. Perkembangan Indonesia dari eksportir menjadi importir dapat dilihat dalam gambar 1.



Gambar 1 Indonesia dari Negara Eksportir Menjadi Importir
Minyak

Sumber : <http://katadata.co.id>

Cheon dkk. (2013) dalam penelitiannya menyatakan bahwa negara yang memiliki penghasilan minyak akan memberikan subsidi lebih besar daripada negara yang miskin minyak (sampel 137 negara). Hal yang tidak wajar jika negara importir minyak memberikan subsidi BBM yang lebih besar daripada saat menjadi eksportir minyak, sehingga di era reformasi saat ini Pemerintah semakin memperkecil subsidi BBM dan bahkan untuk BBM Premium telah dihapuskan di era Presiden Joko Widodo. Berikut sejarah harga BBM bersubsidi dari era orde barn sampai dengan saat ini:

Tabel 1 menunjukk:an pada 1 Oktober 2005 harga BBM di Indonesia mengalami kenaikan paling tinggi dalam sejarah, yang terjadi pada

masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Harga Premium naik sebesar Rp2.100,00 atau 87,5% dari Rp2.400,00 menjadi Rp4.500,00 per liter, dan solar naik sebesar Rp2.200,00 atau 104,8% dari Rp2.100,00 menjadi Rp4.300,00 per liter (Tribunnews, 2014). Sebagai bentuk kompensasi kepada masyarakat miskin atas kenaikan harga BBM di tahun 2005 akibat pengurangan subsidi BBM, Pemerintah memberikan Bantuan Langsung Tunai (BLT) untuk pertama kalinya sesuai Instruksi Presiden Nomor 12 Tahun 2005. Untuk kenaikan harga BBM di tahun 2008, Pemerintah kembali memberikan BLT sesuai Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2008. Sedangkan kenaikan BBM di tahun 2013, Pemerintah memberikan kompensasi dalam bentuk Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2013.

Pada tanggal 18 November 2014, Presiden Joko Widodo mengumumkan kenaikan harga BBM di awal kepemimpinannya. Premium naik dari Rp6.500,00 menjadi Rp8.500,00 per liter, sedangkan solar dari Rp5.500,00 menjadi Rp7.500,00 per liter. Menurut Pemerintah, penurunan subsidi BBM dapat memberikan ruang fiskal hingga Rp100 triliun (Tempo, 2014a). Untuk mengantisipasi perubahan tersebut, Presiden memperkenalkan suatu skema bantuan sosial baru sebagai kompensasi terhadap dampak harga energi yang meningkat, yaitu Program Keluarga Produktif yang mencakup bantuan keuangan, pendidikan, dan kesehatan, yang dilaksanakan melalui sejumlah kartu pintar (Tempo, 2014b).

Tabel 1 Sejarah Harga BBM Bersubsidi dari Era Orde Baru sd Era Reformasi

Periode		Harga (Rupiah per Liter)						Masa Kepresidenan
Tahun	Tanggal	Premium (Rp)	Naik/Turun (%)	Solar (Rp)	Naik/Turun (%)	Minyak Tanah (Rp)	Naik/Turun (%)	
2016	1 April	6.550,00 (Jawa, Bali, dan Madura)	√7,1	5.150,00	√8,8	2.500,00	-	Joko Widodo
		6.450,00 (selain Jawa, Bali, dan Madura)	√7,2					
	5 Januari	7.050,00 (Jawa, Bali, dan Madura)	√3,4					
		6.950,00 (selain Jawa, Bali, dan Madura)	√4,8					
2015	28 Maret	7.300,00	^7,4	6.900,00	^7,8	2.500,00	-	
	1 Maret	6.800,00	^3	6.400,00	-	2.500,00	-	
	19 Januari	6.600,00	√13,2	6.400,00	√11,7	2.500,00	-	
	1 Januari	7.600,00	√10,6	7.250,00	√3,3	2.500,00	-	
2014	18 November	8.500,00	^30,8	7.500,00	^36,4	2.500,00	-	
2013	22 Juni	6.500,00	^44,4	5.500,00	^22,2	2.500,00	-	
2009	15 Januari	4.500,00	√25	4.500,00	√18,2	2.500,00	-	
2008	1 Desember	6.000,00	^33,3	5.500,00	^27,9	2.500,00	^25	Susilo Bambang Yudhoyono
2005	1 Oktober	4.500,00	^87,5	4.300,00	^104,8	2.000,00	√9,1	
	1 Maret	2.400,00	^32,6	2.100,00	^11,1	2.200,00	^11,7	
2003		1.810,00	^16,8	1.890,00	^64,3	1.970,00	^55,1	Megawati Soekarnoputri
2002		1.550,00	^6,9	1.150,00	^27,8	1.270,00	^217,5	
2001		1.450,00	^26,1	900,00	^50	400,00	^14,3	Abdurrahman Wahid
2000		1150,00	^15	600,00	^9,1	350,00	^25	
1998		1.000,00	√16,7	550,00	√8,3	280,00	√20	B.J. Habibie
1998		1.200,00	^71,4	600,00	^57,9	350,00	^25	
1993		700,00	^40	380,00	^26,7	280,00	-	Soeharto
1991		500,00	^233,3	300,00	^471,4	-	-	
1980		150,00	-	52,50	-	-	-	

Sumber : diolah dari Peraturan Menteri ESDM Tahun 2008-2009, 2013-2014; Kementerian ESDM (2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e, 2016a, 2016b dan 2016c); *Tribunnews* (2014); *Liputan 6* (2015)

Tabel 1 menunjukkan pada 1 Oktober 2005 harga BBM di Indonesia mengalami kenaikan paling tinggi dalam sejarah, yang terjadi pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Harga Premium naik sebesar Rp2.100,00 atau 87,5% dari Rp2.400,00 menjadi Rp4.500,00 per liter, dan solar naik sebesar Rp2.200,00 atau 104,8%

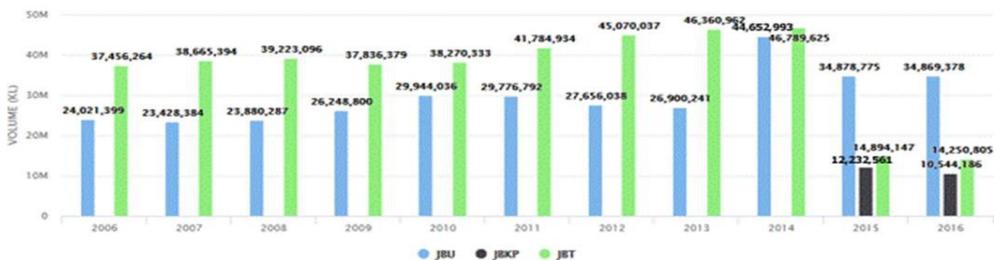
dari Rp2.100,00 menjadi Rp4.300,00 per liter (Tribunnews, 2014). Sebagai bentuk kompensasi kepada masyarakat miskin atas kenaikan harga BBM di tahun 2005 akibat pengurangan subsidi BBM, Pemerintah memberikan Bantuan Langsung Tunai (BLT) untuk pertama kalinya sesuai Instruksi Presiden Nomor 12 Tahun 2005. Untuk kenaikan harga BBM di tahun 2008, Pemerintah kembali memberikan BLT sesuai Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2008. Sedangkan kenaikan BBM di tahun 2013, Pemerintah memberikan kompensasi dalam bentuk Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2013.

Pada tanggal 18 November 2014, Presiden Joko Widodo mengumumkan kenaikan harga BBM di awal kepemimpinannya. Premium naik dari Rp6.500,00 menjadi Rp8.500,00 per liter, sedangkan solar dari Rp5.500,00 menjadi Rp7.500,00 per liter. Menurut Pemerintah, penurunan subsidi BBM dapat memberikan ruang fiskal hingga Rp100 triliun (Tempo, 2014a). Untuk mengantisipasi perubahan tersebut, Presiden memperkenalkan suatu skema bantuan sosial baru sebagai kompensasi terhadap dampak harga energi yang meningkat, yaitu Program Keluarga Produktif yang mencakup bantuan keuangan, pendidikan, dan kesehatan, yang dilaksanakan melalui sejumlah kartu pintar (Tempo, 2014b).

Pada 1 Januari 2015, Presiden Joko Widodo secara resmi menghapus subsidi BBM jenis premium, dan menetapkan subsidi

tetap untuk solar sebesar Rp 1.000,00 sesuai Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 39 Tahun 2015. Perhitungan harga menggunakan rumus yang ditetapkan oleh Pemerintah dan mengacu pada harga minyak dunia, kurs Rupiah terhadap Dolar AS, serta faktor inflasi. Pada 1 Juli 2016, subsidi tetap untuk Solar diturunkan menjadi sebesar Rp500,00 berdasarkan Peraturan Menteri ESDM Nomor 27 Tahun 2016.

Di Indonesia, hal ini tampak dari tingginya konsumsi masyarakat terhadap penggunaan BBM. Berdasarkan data statistik Badan Pengatur Hilir (BPH) Migas menunjukkan bahwa konsumsi BBM di Indonesia dalam 10 tahun terakhir (tahun 2006 s.d. 2016) semakin meningkat setiap tahunnya dan mulai menurun pada tahun 2015 dan 2016 seperti dalam gambar 2.



Catatan:

- JBU (Jenis Bahan Bakar Minyak Umum) : Data sampai dengan September 2016
- JBU (Jenis Bahan Bakar Minyak Khusus) : Data sampai dengan September 2016 (hasil verifikasi), data s.d. Desember 2016 (Laporan realisasi dari Badan Usaha)
- JBU (Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu) : Data sampai dengan November 2016 (hasil verifikasi), data s.d. Desember 2016 (Laporan realisasi dari Badan Usaha)

Gambar 2 Konsumsi BBM Nasional

Sumber: <http://www.bphmigas.co.id>

Konsumsi BBM di Indonesia yang semakin meningkat pada tahun 2006 s.d. 2014 dipengaruhi oleh semakin meningkatnya belanja

subsidi BBM setiap tahun. Pemberian subsidi BBM oleh Pemerintah ditujukan untuk masyarakat yang memiliki kemampuan ekonomi rendah, sehingga semakin meningkatnya anggaran subsidi BBM diharapkan dapat semakin meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun, pada kenyataannya penyaluran subsidi BBM tidak merata kepada masyarakat yang berhak menerima subsidi. Masih banyak masyarakat yang tergolong mampu dan pihak-pihak yang tidak berhak ikut mengkonsumsi subsidi BBM, sehingga Pemerintah menganggap pemberian subsidi BBM perlu dikaji kembali.

Besarnya belanja subsidi BBM dan penyalurannya yang tidak tepat sasaran dinilai sangat membebani anggaran negara dan dianggap sebagai permasalahan yang menghambat perekonomian dan pembangunan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut menjadikan Pemerintah di tahun 2015 mulai menghapus subsidi BBM jenis premium dan membatasi subsidi BBM jenis solar sebesar subsidi tetap Rp 1.000,00 per liter. Penurunan konsumsi BBM nasional di tahun 2015 dan 2016 dikarenakan pelemahan ekonomi nasional dan berkurangnya kegiatan transportasi (Berita Satu, 2015).

Sehubungan dengan penyaluran subsidi BBM oleh Pemerintah, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT) atas pendistribusian dan perhitungan subsidi BBM. Pemeriksaan subsidi BBM tersebut dilakukan untuk memastikan pendistribusian subsidi BBM sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tersalurkan kepada pihak-pihak yang

berhak menerima subsidi. Selain itu, pemeriksaan subsidi BBM ditujukan untuk menilai kewajaran perhitungan besarnya nilai subsidi yang layak dibayar oleh Pemerintah kepada Badan Usaha penyalur BBM. Dengan demikian, tujuan penganggaran subsidi BBM untuk kesejahteraan rakyat dapat tercapai melalui transparansi dan akuntabilitas pengelolaan subsidi BBM yang baik.

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui urgensi pemeriksaan subsidi BBM dan apakah pemeriksaan subsidi BBM memiliki hubungan dengan kesejahteraan rakyat. Metode penelitian yang digunakan yaitu studi literatur dengan mempelajari dan menganalisis Laporan Hasil PDTT atas Pendistribusian dan Perhitungan Subsidi BBM Tahun 2012 s.d. 2016, Laporan Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Subsidi BBM per Semester I Tahun 2016, dokumen anggaran dan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), peraturan perundang-undangan, penelitian dan artikel terkait. Penelitian ini menggunakan data subsidi BBM dan pemeriksaan subsidi BBM dalam lima tahun anggaran (tahun 2011 s.d. 2015).

Subsidi menurut *Oxford Advanced Learners Dictionary* (1990) dalam penelitian Nwaogai & Ani Casimir (2013) memiliki definisi, "*The money that is paid by a government or organization to reduce the cost of services or of producing goods so that their prices can be kept low*". Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, subsidi adalah bantuan uang dan sebagainya kepada yayasan, perkumpulan, dan sebagainya (biasanya dari pihak pemerintah) (www.kbbi.co.id).

Sedangkan definisi subsidi BBM menurut Nugroho (2005) sesuai naskah RAPBN dan Nota Keuangan adalah pembayaran yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia kepada Badan Usaha penyalur BBM, dimana pendapatan yang diperoleh Badan Usaha dari tugas menyediakan BBM di Tanah Air adalah lebih rendah dibandingkan biaya yang dikeluarkannya untuk menyediakan BBM tersebut. Apabila bernilai positif, maka selisih ini disebut Laba Bersih Minyak. Subsidi BBM adalah selisih negatif antara hasil penjualan BBM dengan seluruh biaya yang dikeluarkan untuk pengadaan dan distribusi BBM di dalam negeri (Tarigan, 2014).

Menurut Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), konsep subsidi adalah bantuan pemerintah kepada masyarakat konsumen maupun produsen agar harga barang dan jasa lebih rendah dan jumlah yang dibeli masyarakat lebih banyak. Subsidi merupakan salah satu mekanisme Pemerintah dalam melaksanakan fungsi distribusi sebagai upaya pemerataan kesejahteraan rakyat. Dalam pelaksanaannya diusahakan agar pemberian subsidi lebih terarah dan tepat sasaran untuk masyarakat miskin, namun tetap memperhitungkan efisiensi dan kemampuan keuangan negara. Secara umum, kebijakan belanja subsidi adalah melanjutkan kebijakan subsidi sebelumnya yang efisien dan tepat sasaran (Munawar, 2013).

Dalam kajian yang dilakukan Tarigan (2014) menjelaskan bahwa tujuan pemberian subsidi adalah sebagai alat untuk meningkatkan

daya beli masyarakat dan meminimalisasi ketimpangan akses barang dan jasa. Subsidi juga ditujukan untuk membantu meringankan beban rakyat atas harga komoditas yang menguasai hajat hidup orang banyak guna menjaga stabilitas harga, sehingga terjangkau oleh sebagian besar golongan masyarakat. Subsidi tersebut dapat berupa alokasi anggaran belanja negara yang distribusinya dilakukan oleh BUMN /swasta seperti subsidi BBM.

Definisi BBM didasarkan pada Peraturan Presiden No. 191 Tahun 2014, dimana Pemerintah membagi jenis BBM dalam 3 (tiga) jenis yaitu sebagai berikut:

1. Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu (JBT) yang selanjutnya disebut Jenis BBM Tertentu adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi dan/atau bahan bakar yang berasal dan/ atau diolah dari Minyak Bumi yang telah dicampurkan dengan Bahan Bakar Nabati (Biofuel) sebagai Bahan Bakar Lain dengan jenis, standar dan mutu (spesifikasi), harga, volume, dan konsumen tertentu dan diberikan subsidi.
2. Jenis Bahan Bakar Minyak Khusus Penugasan (JBKP) yang selanjutnya disebut Jenis BBM Khusus Penugasan adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi dan/atau bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi yang telah dicampurkan dengan Bahan Bakar Nabati (Biofuel) sebagai Bahan Bakar Lain dengan jenis, standar dan mutu (spesifikasi) tertentu, yang didistribusikan di wilayah penugasan dan tidak diberikan subsidi.

3. Jenis Bahan Bakar Minyak Umum (JBU) yang selanjutnya disebut Jenis BBM Umum adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi dan/atau bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi yang telah dicampurkan dengan Bahan Bakar Nabati (Biofuel) sebagai Bahan Bakar Lain dengan jenis, standar dan mutu (spesifikasi) tertentu dan tidak diberikan subsidi.

Pemerintah telah lama melakukan kajian terkait subsidi BBM, terutama tentang penghapusan BBM. Hal ini dikarenakan penyaluran subsidi BBM tidak tepat sasaran dan lebih banyak dinikmati oleh masyarakat yang mampu (Meliala, 2014). Kajian Pemerintah sejalan dengan kesepakatan bersama para pemimpin G20 dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) G20. Pada KTT G20 yang dilaksanakan di Pittsburgh pada bulan September 2009, para pemimpin G20 telah sepakat untuk mengendalikan subsidi BBM yang tidak efisien dan lebih mengutamakan bantuan untuk masyarakat miskin. Pada KTT berikutnya di Toronto pada bulan Juni 2010 dan di Seoul pada bulan November 2010, negara G20 kembali mempertegas komitmen mereka untuk mengatasi subsidi BBM yang tidak efisien. Pengendalian subsidi merupakan langkah penting dalam pembangunan yang berkelanjutan dan ekonomi ramah lingkungan (Nugraheni, dkk., 2013). Kemudian pada KTT di Cannes pada bulan November 2011 dan di Los Cabos pada bulan Juni 2012, para pemimpin G20 menegaskan kembali komitmen untuk merasionalisasi dan mengurangi subsidi energi fosil jangka menengah yang tidak efisien dan mendorong konsumsi boros,

sekaligus memberikan dukungan penuh bagi masyarakat miskin (Tarigan, 2014).

Akbar & Djazuli (2015) dalam penelitiannya menyatakan bahwa kemakmuran menggunakan pendekatan ekonomi makro yaitu tingkat pengangguran, pendapatan dan kemampuan daya beli. Sedangkan kesejahteraan menggunakan pendekatan ekonomi mikro yaitu optimalisasi penggunaan sumber daya ekonomi atau efisiensi yang dianalisis secara agregat. Lebih lanjut menurut Sumner (1996) dalam penelitian Akbar & Djazuli (2015) menyatakan bahwa perbedaan kemakmuran dan kesejahteraan terletak pada lingkungannya. Lingkup kesejahteraan hanya mencakup kesejahteraan ekonomi seperti kemampuan manusia dalam memenuhi kebutuhan pokoknya yaitu sandang, pangan, perumahan, kesehatan dan pendidikan. Sedangkan lingkup kemakmuran meliputi kesejahteraan ekonomi dan non ekonomi. Kesejahteraan non ekonomi lebih banyak kepada pemenuhan faktor-faktor non ekonomi seperti kebahagiaan, banyaknya waktu dapat berkumpul dengan keluarga, pulang kerja tepat waktu dan tidak perlu lembur untuk memperoleh pendapatan yang lebih tinggi, serta merasakan aman dan nyaman dalam hidup. Kesejahteraan masyarakat menurut Todaro & Smith (2003) adalah ukuran hasil pembangunan masyarakat dalam mencapai kehidupan yang lebih baik, meliputi: 1) Peningkatan kemampuan dan pemerataan distribusi kebutuhan dasar seperti makan, perumahan, kesehatan, dan perlindungan; 2) Peningkatan tingkat kehidupan, tingkat pendapatan, pendidikan

yang lebih baik; 3) Memperluas skala ekonomi dan ketersediaan pilihan sosial dari individu dan bangsa.

Indikator kesejahteraan rakyat antara lain adalah tingkat pertumbuhan ekonomi, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), tingkat kemiskinan, dan tingkat pengangguran (Akbar & Djazuli, 2015). Secara nasional PDRB diukur dengan Produk Domestik Bruto (PDB) mencakup tingkat konsumsi rumah tangga yang mencerminkan tingkat kemampuan daya beli masyarakat sebagai tolok ukur kemampuan ekonomi masyarakat. Todaro & Smith (2003) menambahkan bahwa indikator pembangunan ekonomi terkait peningkatan kesejahteraan rakyat tidak hanya diukur dengan indikator ekonomi seperti pertumbuhan ekonomi, melainkan dilengkapi juga dengan indikator sosial, seperti pengentasan kemiskinan, penurunan ketimpangan distribusi pendapatan, dan penurunan tingkat pengangguran.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 23 ayat (1) menyatakan bahwa, "*Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*" Pasal ini secara eksplisit menjelaskan bahwa kemakmuran rakyat dapat tercapai jika pengelolaan keuangan dilakukan secara terbuka (transparan) dan bertanggung jawab (akuntabel) (Akbar & Djazuli, 2015). BPK memiliki peranan besar sebagai salah satu pihak yang menjaga dan memastikan penggunaan keuangan negara untuk

sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Penggunaan keuangan negara yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dapat mengakibatkan tidak tercapai tujuan penganggarannya. BPK melalui pemeriksaannya mendorong Pemerintah dan Badan Usaha penyalur BBM agar transparan dan akuntabel dalam penggunaan keuangan negara demi terwujud kesejahteraan rakyat (BPK, 2015a). Hal tersebut sesuai dengan tugas BPK untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara (Undang-Undang No. 15 Tahun 2006).

Akbar & Djazuli (2015) dalam penelitiannya menyatakan bahwa secara empiris belum ada hubungan yang kuat antara audit keuangan dengan kesejahteraan rakyat. Penelitian tersebut membandingkan opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (*audited*) di wilayah Provinsi Bali dengan indikator kesejahteraan ekonomi yang menunjukkan tidak memiliki hubungan yang kuat. Kondisi yang kontradiktif terjadi menurut bukti empiris bahwa Pemerintah Daerah dengan indikator kesejahteraan baik namun mendapatkan opini non Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) (Keuangan Negara, 2015).

Berbeda dengan pemeriksaan laporan keuangan yang bertujuan untuk menilai kewajaran penyajian saldo dalam laporan keuangan dengan output berupa opini audit, pemeriksaan subsidi BBM

merupakan jenis pemeriksaan PDTT. Tujuan pemeriksaan subsidi BBM yaitu:

1. Menilai kewajaran volume penjualan BBM yang didistribusikan kepada konsumen di seluruh wilayah Indonesia;
2. Menilai kewajaran besarnya nilai subsidi yang layak dibayar oleh Pemerintah; dan
3. Menilai ketepatan waktu dan jumlah pembayaran subsidi BBM.

Tujuan pemeriksaan tersebut kemudian dituangkan dalam Program Pemeriksaan dan dijabarkan lebih lanjut dalam Prosedur Pemeriksaan yang dirancang secara komprehensif dan sistematis untuk menjawab dan memenuhi tujuan pemeriksaan yang ditetapkan. Metode pemeriksaan yang dilakukan meliputi penilaian risiko, penentuan materialitas dan metode uji petik, pengumpulan bukti, dan pengujian substantif (BPK, 2016c). Dengan pemeriksaan subsidi BBM diharapkan pengelolaan subsidi BBM dapat dilakukan secara transparan dan akuntabel sehingga tercapai tujuan penganggarannya untuk kesejahteraan rakyat.

PEMBAHASAN

BBM telah menjadi kebutuhan utama dalam kehidupan masyarakat Indonesia dan dunia. Pemberian subsidi BBM tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah Indonesia, namun juga dilakukan oleh negara-negara lain di dunia. Mayoritas negara pemberi subsidi BBM di dunia adalah negara-negara produsen dan eksportir minyak. Di

antaranya tergabung dalam OPEC yang didirikan dengan tujuan sebagai wadah koordinasi untuk menyatukan kebijakan perminyakan negara-negara anggota, serta menjamin pasokan dan stabilitas pasar minyak bumi.

Indonesia merupakan salah satu negara pemberi subsidi BBM terbesar di dunia kepada rakyatnya. 10 negara lain di dunia yang memberikan subsidi BBM terbesar dapat dilihat dalam tabel

Tabel 2.3. 1 10 Negara Pemberi Subsidi BBM Terbesar di Dunia
Selain Indonesia

No	Nama Negara	Keanggotaan OPEC	Jumlah Produksi Minyak (Barel/hari)	Subsidi BBM
1	Iran	Ya	3.862.000	Di tahun 2010, Iran mengeluarkan USD80 miliar untuk belanja subsidi BBM, sehingga harga bensin menjadi murah.
2	Arab Saudi	Ya	9.946.000	Subsidi yang besar dari Pemerintah membuat harga satu galon bensin lebih murah dari sebotol air.

3	Rusia	Tidak	10.733.000	International Energy Association (IEA) menyatakan bahwa biaya subsidi di Rusia pada tahun 2010 mencapai USD39,3 miliar.
4	India	Tidak	735	Pada tahun 2010, Pemerintah India mengeluarkan biaya subsidi BBM mencapai USD22 miliar.
5	China	Tidak	3.855.000	China menganggarkan biaya subsidi yang sangat besar menyamai gabungan jumlah konsumsi BBM di Uni Eropa, Amerika Serikat, dan Jepang.
6	Mesir	Tidak	490	Pemerintah Mesir mengeluarkan biaya subsidi BBM sebesar USD 20,3 miliar.
7	Venezuela	Ya	2.194.000	The German Society for International Cooperation (GIZ) menyatakan bahwa harga bensin di Venezuela hanya sebesar 2 sen per liter. Harga tersebut jauh lebih murah daripada harga bensin di negara-negara lain. Pada tahun 2010, Venezuela mengeluarkan biaya

Pemeriksaan Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM)
untuk Kesejahteraan Rakyat

				subsidi sebesar USD20 miliar.
8	Uni Emirat Arab	Ya	2.988.000	Berdasarkan catatan IEA, UEA pada tahun 2010 memberikan subsidi BBM sebesar USD 2,500 per orang.
9	Uzbekistan	Tidak	50	Pada tahun 2010, Pemerintah Uzbekistan mengeluarkan biaya subsidi BBM sebesar USD12 miliar atau setara hampir 1/3 produk domestik brutonya.
10	Amerika Serikat	Tidak	9.031.000	Pemerintah AS memberikan keringanan pajak sebagai bentuk subsidi kepada rakyatnya, sehingga biaya produksi lebih rendah dan konsumsi menjadi meningkat. Keringanan pajak eksplorasi dan pengembangan lapangan meningkatkan subsidi BBM mencapai USD5 miliar.

Sumber Diolah dari National geographic (2012); Sindo News (2015);

<https://id.tradingeconomics.com>

1. Kebijakan Pemerintah terkait Subsidi BBM

Pemerintah saat ini sedang dalam proses semakin menurunkan subsidi BBM untuk dialihkan ke peningkatan sektor lain yang lebih

memberikan manfaat untuk masyarakat miskin dan dapat meningkatkan perekonomian nasional, antara lain sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Selain itu, penurunan subsidi BBM ditujukan untuk mendorong penggunaan energi terbarukan sebagai langkah Pemerintah untuk mengurangi ketergantungan pada sumber energi minyak bumi yang nantinya akan habis dan tidak dapat diperbarui. Salah satu langkah tersebut adalah kebijakan konversi minyak tanah ke tabung LPG 3 kilogram sejak era Presiden SBY.

Direktur Jenderal Migas Kementerian ESDM, menjelaskan bahwa pencabutan subsidi BBM yang dilakukan Indonesia ditiru oleh beberapa negara lain seperti Arab Saudi dan Iran. Selain itu, kedua negara tersebut juga mengikuti skema penetapan harga BBM yang dievaluasi setiap tiga bulan. Skema penetapan harga BBM ini membantu Pemerintah dalam menjaga kestabilan harga bagi dunia usaha, sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri ESDM Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perhitungan Harga Jual Eceran BBM, sebagaimana telah diubah ke Peraturan Menteri ESDM Nomor 4 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri ESDM Nomor 39 Tahun 2015 (Antaraneews, 2016).

Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 menjelaskan bahwa subsidi BBM hanya untuk Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu (JBT) yang terdiri dari minyak solar (*gas oil*) dan minyak tanah (*kerosene*). Minyak solar diberikan subsidi tetap dari selisih kurang harga dasar

per liter setelah ditambah pajak-pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Besaran subsidi minyak solar di tahun 2016 adalah sebagai berikut:

1. Tanggal 1 Januari s.d. 30 Juni 2016, besaran subsidi minyak solar (*gas oil*) diatur berdasarkan Peraturan Menteri ESDM No. 39 Tahun 2015 tanggal 9 November 2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri ESDM No. 39 Tahun 2014 tentang Perhitungan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak dalam pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa perhitungan harga jual eceran jenis BBM tertentu berupa minyak solar (*gas oil*) di titik serah, untuk setiap liter ditetapkan dengan formula sesuai dengan harga dasar ditambah Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB) dikurangi subsidi sebesar Rp1.000,00.
2. Tanggal 1 Juli s.d. 31 Desember 2016, besaran subsidi minyak solar (*gas oil*) diatur berdasarkan Peraturan Menteri ESDM No. 27 Tahun 2016 tanggal 13 Oktober 2016 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri ESDM No. 39 Tahun 2014 tentang Perhitungan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak dalam pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa perhitungan harga jual eceran jenis BBM tertentu berupa minyak solar (*gas oil*) di titik serah, untuk setiap liter ditetapkan dengan formula sesuai dengan harga dasar ditambah PPN dan PBBKB dikurangi subsidi sebesar Rp500,00.

Sedangkan subsidi untuk minyak tanah adalah selisih kurang antara harga jual eceran per liter dikurangi pajak-pajak dengan harga dasar per liter.

Pemerintah di tahun 2015 telah mencabut subsidi premium, sehingga subsidi BBM hanya diberikan untuk solar dan minyak tanah. Meskipun subsidi BBM telah dikurangi, namun masih saja terdapat pengguna BBM subsidi yang seharusnya tidak berhak menerima subsidi. Subsidi BBM dinilai belum sepenuhnya tepat sasaran karena golongan ekonomi menengah ke atas masih dapat menikmati subsidi BBM tersebut. Pemberian subsidi BBM yang tidak efektif akan membebani anggaran negara karena tujuan subsidi tidak sepenuhnya tercapai.

Kebijakan Pemerintah era Jokowi yang mengalihkan anggaran subsidi BBM untuk alokasi sektor lain dijelaskan lebih lanjut oleh Tim Komunikasi Presiden melalui Teten Masduki yang menyatakan bahwa pengalihan dana subsidi BBM ditujukan untuk rakyat yang kurang mampu dan program-program yang produktif. Anggaran pengalihan subsidi BBM tersebut pada APBN Perubahan Tahun 2015 mencapai Rp186 triliun, dengan rincian penganggaran secara garis besar sebagai berikut (Setkab, 2014):

1. Penambahan dana perlindungan sosial sebesar Rp 14,3 triliun, yaitu untuk program Kartu Keluarga Sejahtera dan Keluarga Harapan;
2. Penambahan dana perlindungan kesehatan sebesar Rp 422 miliar, yaitu untuk penambahan program Kartu Indonesia

Sehat (KIS) dengan peningkatan penerima 1,8 juta orang, dan penambahan fasilitas, sarana, prasarana untuk RS rujukan nasional sebesar Rp 2,2 triliun;

3. Dana Desa sebesar Rp 11, 7 triliun;
4. Dana pengembangan armada perbatasan, peningkatan sistem informasi dan keperluan logistik kelautan sebesar Rp3,3 triliun;
5. Dana sektor pendidikan sebesar Rp 6,4 triliun, yaitu untuk tambahan 10 juta siswa penerima Kartu Indonesia Pintar (KIP), sehingga total penerima menjadi 19,2 juta siswa;
6. Dana sektor pertanian sebesar Rp 16,9 triliun, yaitu untuk peningkatan produksi pangan melalui pembangunan irigasi, peningkatan alat dan mesin pertanian, serta penyediaan pupuk dan benih unggul;
7. Dana sektor pekerjaan umum dan perumahan rakyat sebesar Rp8,4 triliun yaitu untuk pembangunan irigasi, waduk, dan pengendalian banjir. Kemudian dana sebesar Rp 9,1 triliun untuk pengelolaan air minum, kesehatan lingkungan, dan pengembangan pemukiman. Sedangkan dana sebesar Rp10 triliun untuk pembangunan infrastruktur jalan dan jalan wilayah perbatasan, serta sebesar Rp 5,75 triliun untuk pembangunanjalan tol;
8. Dana sektor perhubungan sebesar Rp 11,9 triliun yaitu untuk pembangunan berbagai jenis kapal, fasilitas pelabuhan dan sistem informasi; dan
9. Peningkatan Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk membantu daerah melalui Pemerintah Daerah, yang terdiri dari

pembangunan infrastruktur irigasi sebesar Rp9 ,3 triliun, sektor pertanian sebesar Rp4 triliun, pembangunan jalan sebesar Rp5 triliun dan peningkatan pelayanan rujukan kesehatan sebesar Rp 1,4 triliun.

2. Peran BPK terhadap Subsidi BBM

a. Urgensi Pemeriksaan Subsidi BBM

BPK sebagai pemeriksa eksternal yang bertugas memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, memiliki peranan penting dalam penyaluran subsidi BBM kepada masyarakat. Melalui pemeriksaan subsidi BBM, BPK memastikan pendistribusian subsidi BBM telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tersalurkan kepada pihak-pihak yang berhak menerima subsidi. BPK juga melakukan perhitungan besarnya nilai subsidi BBM yang seharusnya dibayar oleh Pemerintah kepada Badan Usaha penyalur BBM.

Tabel 3 Perbandingan Anggaran dan Realisasi Total Belanja, Belanja Subsidi, dan Realisasi Belanja Subsidi BBM

Tahun	Total Belanja (Trilyun Rp)		Belanja Subsidi (Trilyun Rp)		Belanja Subsidi BBM (Trilyun Rp)	
	(Trilyun Rp)	Realisasi	APBN-P	Realisasi	Audited BPK	% terhadap Belanja Subsidi
2011	1.320,75	1.294,99	237,19	295,36	149,02	50,45
2012	1.534,59	1.489,72	273,16	346,42	193,27	55,79
2013	1.722,03	1.650,56	358,18	355,05	193,65	54,54
2014	1.876,87	1.770,56	403,04	391,96	186,25	47,52
2015	1.984,15	1.806,52	212,10	185,97	17,19	9,24

Sumber: Diolah dari data Kementerian Keuangan (2011 s.d. 2016); LHP BPK (2012 s.d. 2016)

Hasil perbandingan antara anggaran dan realisasi belanja subsidi dengan realisasi belanja subsidi BBM (*audited BPK*) yang disajikan pada tabel 3 menunjukkan bahwa Pemerintah memberikan subsidi BBM yang besar kepada rakyatnya di tahun 2011 s.d. 2014. Belanja subsidi BBM mengambil porsi paling besar dalam Belanja subsidi pemerintah. Sebelum kebijakan pencabutan subsidi BBM dan pengalihan ke subsidi lain (periode 2011-2015), rata-rata 52% dari belanja subsidi adalah belanja subsidi BBM.

BPK selalu berupaya untuk melindungi uang negara dari kecurangan dan ketidaktepatan dalam penggunaannya termasuk untuk pembayaran subsidi BBM oleh Pemerintah. Dalam pemeriksaannya, BPK menemukan adanya penyaluran BBM bersubsidi yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang•undangan, yaitu penyaluran subsidi BBM kepada pihak-pihak yang tidak berhak menerima subsidi dan melebihi kuota pemberian subsidi yang ditetapkan. Pemeriksaan BPK dilakukan atas nilai subsidi JBT awal berdasarkan data volume verifikasi BPH Migas dan Kementerian Keuangan. Pemeriksaan tersebut telah menghasilkan penghematan atas keuangan negara berupa pengurangan nilai subsidi yang dibayarkan Pemerintah kepada Badan Usaha penyalur BBM dalam lima tahun terakhir sejak tahun 2011 s.d. 2015. BPK melakukan koreksi nilai subsidi BBM dengan mengeluarkannya dari nilai tagihan Badan Usaha penyalur BBM ke Pemerintah (BPK, 2012, 2013, 2014, 2015b, dan 2016a). Rincian koreksi BPK berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Subsidi JBT tahun 2011 s.d. 2015 disajikan pada tabel 4.

Tabel 4 Koreksi BPK atas Subsidi Jenis BBM Tertentu

No	Tahun	Unaudited (Rp)	Nilai Koreksi (Rp)	Audited (Rp)
1	2011	149.091.751.300.986,00	73.842.229.526,45	149.017.909.071.460,00
2	2012	194.269.109.231.930,00	995.157.814.127,00	193.273.951.417.803,00
3	2013	193.705.718.155.669,00	53.246.029.679,00	193.652.472.125.990,00
4	2014	186.336.225.739.611,00	82.006.568.338,00	186.254.219.171.173,00
5	2015	17.211.443.319.755,80	22.508.583.297,31	17.188.934.736.458,50

Sumber: Diolah dari LHP BPK Tahun 2012 -2016

Koreksi BPK atas penyaluran BBM subsidi yang tidak sesuai dengan peraturan perundang- undangan tersebut antara lain disebabkan oleh:

1. Penyaluran BBM bersubsidi kepada kendaraan Instansi Pemerintah dan BUMN/BUMD, peralatan industri dan kendaraan penunjang industri (truk angkutan industri dan alat berat) serta kendaraan pengangkut pertambangan dan perkebunan;
2. Penyaluran BBM bersubsidi kepada Layanan Umum yang melebihi alokasi kuota;
3. Penyaluran BBM bersubsidi tanpa melalui dispenser;
4. Penyaluran BBM bersubsidi menggunakan drum dan jerigen tanpa surat rekomendasi; dan
5. Penyaluran BBM bersubsidi yang dijual dengan harga non subsidi.

Selain itu, Badan Usaha penyalur BBM bersubsidi masih menghitung stock akhir JBT yang belum disalurkan kepada konsumen sebagai nilai subsidi JBT yang ditagihkan kepada Pemerintah. Pengendalian yang lemah juga merupakan penyebab penyaluran JBT tahun 2014

melebihi kuota penetapan Pemerintah, sehingga kelebihan penyaluran JBT tersebut tidak dapat ditagihkan sebagai subsidi JBT kepada Pemerintah (BPK, 2012, 2013, 2014, 2015b, dan 2016a).

Besarnya porsi subsidi BBM membutuhkan pengawasan dan pemeriksaan untuk memastikan bahwa pengelolaan dan pertanggungjawabannya telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Peran tersebut antara lain dilakukan oleh BPK sebagai pemeriksa eksternal pemerintah melalui pemeriksaan subsidi BBM. Temuan, koreksi dan rekomendasi yang diberikan oleh BPK selain menghemat keuangan negara juga memperbaiki pengelolaan subsidi BBM.

Hasil Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan (PTLHP) atas pemeriksaan subsidi BBM pada Semester I Tahun 2016 menunjukkan bahwa tingkat persentase tindak lanjut pihak auditee sangat tinggi (BPK, 2016b). Hal tersebut dapat dilihat di tabel 5

Berdasarkan tabel 5 tampak bahwa memiliki kinerja yang tinggi dalam penyelesaian tindak lanjut atas hasil pemeriksaan subsidi BBM. Dari rekomendasi- rekomendasi yang diberikan oleh BPK, rata-rata 91 % dapat dan telah ditindak lanjuti oleh *auditee*. Tingginya persentase tindak lanjut auditee atas rekomendasi BPK menunjukkan pengelolaan subsidi BBM semakin baik dan diharapkan ke depannya penyaluran subsidi BBM dapat tepat sasaran dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan, sehingga tujuan penganggaran Pemerintah untuk kesejahteraan rakyat dapat tercapai.

**Tabel 5 Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Subsidi BBM
Periode Semester 1 Tahun 2016**

No	Tahun LHP Subsidi BBM	Jumlah Temuan	Jumlah Rekomendasi	S	%	BS	%	BD	%	TDD	%
1	2011	45	72	72	100.00	-	-	-	-	-	-
2	2012	48	94	94	100.00	-	-	-	-	-	-
3	2013	57	121	78	64.46	17	14.05	25	20.66	1	0.83
4	2014	87	149	149	100.00	-	-	-	-	-	-
5	2015	100	179	163	91.06	11	6.15	4	2.23	1	0.56

Catatan:

S = Sesuai; BS = Belum Sesuai; BD = Belum Ditindaklanjuti;

TDD = Tidak Dapat Ditindaklanjuti

Sumber : Diolah dari Laporan PTLHP Subsidi BBM Periode Semester 1 Tahun 2016

b. Hubungan Pemeriksaan Subsidi BBM dengan Kesejahteraan Rakyat

Hasil pemeriksaan BPK (audited) menghasilkan volume penjualan BBM dan nilai belanja subsidi BBM yang wajar untuk dibayarkan Pemerintah kepada Badan Usaha penyalur BBM. Nilai subsidi BBM (*audited*) merepresentasikan besaran subsidi BBM yang telah disalurkan Pemerintah kepada masyarakat yang berhak menerima subsidi, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan sesuai dengan tujuan penganggaran untuk mencapai kesejahteraan rakyat.

Selain itu, temuan pemeriksaan BPK yang mengakibatkan koreksi kurang atas nilai tagihan Badan Usaha penyalur BBM ke Pemerintah

berdampak pada penghematan pengeluaran/belanja Pemerintah untuk pembayaran subsidi BBM. Penghematan keuangan negara yang sangat material sebesar total Rp1.226.761.224.967,76 atas koreksi subsidi BBM tahun 2011 s.d. 2015 tersebut dapat dimanfaatkan untuk dialokasikan ke program Pemerintah yang mendukung peningkatan kesejahteraan dan hajat hidup rakyat Indonesia antara lain pada sektor pembangunan/infrastruktur, perekonomian, pendidikan, dan kesehatan rakyat.

Penelitian ini menyajikan analisis sederhana atas data belanja subsidi BBM hasil pemeriksaan BPK dan data tingkat kemiskinan untuk mengetahui apakah pemeriksaan subsidi BBM memiliki hubungan dengan kesejahteraan rakyat. Tingkat kemiskinan merupakan salah satu indikator kesejahteraan rakyat (Akbar dan Djazuli, 2015), yang menurut penulis merupakan indikator yang memiliki hubungan langsung dengan pemberian subsidi, baik subsidi BBM maupun subsidi penggantinya, mengingat masyarakat miskin adalah target dari subsidi pemerintah. Perbandingan tersebut dapat dilihat pada tabel 6

Pada rentang waktu 2011 s.d 2015 terdapat penurunan tren nilai subsidi BBM. Pada rentang tahun yang sama, tren tingkat kemiskinan juga mengalami penurunan. Hal ini mengindikasikan bahwa pengalihan subsidi BBM oleh pemerintah, baik dalam bentuk bantuan tunai maupun pengalihan kepada program-program kesejahteraan rakyat berperan dalam menurunkan tingkat kemiskinan atau dengan kata lain meningkatkan kesejahteraan

rakyat. Dengan demikian pemeriksaan atas subsidi BBM secara tidak langsung memiliki hubungan pula dengan kesejahteraan rakyat. Antara lain dengan temuan pemeriksaan dan rekomendasi yang diberikan untuk perbaikan dalam pengelolaan subsidi supaya lebih tepat sasaran. Namun untuk membuktikan hal tersebut diperlukan penelitian lebih lanjut dengan melibatkan indikator-indikator kesejahteraan yang lain.

Tabel 6 Perbandingan Realisasi Belanja Subsidi BBM dan Indikator Kesejahteraan Rakyat

No.	Tahun LHP Subsidi BBM	Belanja Subsidi BBM (Audited BPK)		Tingkat Kemiskinan	
		Nilai (Trilyun Rp)	%	Nilai (Trilyun Rp)	Naik/turun (%)
1	2011	149,02	-	12,49	-
2	2012	193,27	29,70	11,96	(4,24)
3	2013	193,65	0,20	11,37	(4,93)
4	2014	186,25	(3,82)	11,25	(1,06)
5	2015	17,19	(90,77)	11,22	(0,27)

Sumber: Diolah dari data Kementerian Keuangan (2011 s.d. 2016); LHP BPK (2012 s.d. 2016); BPS (2013 s.d. 2016)

KESIMPULAN DAN SARAN

Belanja subsidi BBM oleh Pemerintah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Penelitian ini menunjukkan bahwa belanja subsidi pemerintah sebagian besar adalah belanja subsidi BBM. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK menjadi sangat penting untuk akuntabilitas pengelolaan dan pertanggungjawaban atas subsidi BBM. BPK juga dapat memberikan usulan perbaikan berupa rekomendasi maupun koreksi atas temuan pemeriksaan yang diperoleh.

Temuan pemeriksaan BPK yang mengakibatkan koreksi kurang atas nilai tagihan Badan Usaha penyalur BBM berdampak pada penghematan pengeluaran Pemerintah untuk pembayaran subsidi BBM. Penghematan keuangan negara yang sangat material tersebut dapat dimanfaatkan untuk dialokasikan ke program pemerintah yang mendukung peningkatan kesejahteraan rakyat antara lain pada sektor pembangunan/infrastruktur, perekonomian, pendidikan, dan kesehatan rakyat. Sehingga secara tidak langsung pemeriksaan atas subsidi BBM memiliki hubungan dengan kesejahteraan rakyat.

Penelitian ini memiliki keterbatasan, sehingga terdapat beberapa saran untuk penelitian selanjutnya dan rekomendasi kebijakan yang dapat diambil.

1. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang berdasarkan pada kajian pustaka dan menggunakan analisis sederhana, sehingga masih terbatas pada kajian literatur dan masih memerlukan penelitian lanjutan secara empiris di lapangan.
2. Penelitian dapat dikembangkan lebih lanjut mengenai pengaruh pemeriksaan subsidi BBM oleh BPK terhadap kesejahteraan rakyat.
3. Penelitian ini dapat menginspirasi perlunya dilaksanakan pemeriksaan kinerja atas pengaruh subsidi BBM terhadap kesejahteraan rakyat untuk mengetahui efektifitas, efisiensi, dan ekonomis (3E) penyaluran subsidi BBM dan pencapaian tujuan penganggarnya untuk kesejahteraan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, B., & Djazuli, A. (2015). Audit Keuangan dan Kesejahteraan Rakyat Studi pada Kabupaten Badung, Tabanan dan Kota Denpasar Tahun 2013. *Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara*, 1(1), 1-18.
- Agustina, C. D. R., dkk. (2008). Black Hole or Black Gold? The Impact of Oil and Gas Prices on Indonesia's Public Finances. *Policy Research Working Papers*.
- AntaraneWS. (2016). Pencabutan Subsidi BBM Indonesia Ditiru Negara Lain. Diakses dari <http://www.antaraneWS.com/berita/546542/pencabutan-subsidi-bbm-indonesia-ditiru-negara-lain>.
- BPK. (2012). Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Subsidi Jenis BBM Tertentu dan LPG Tabung 3 Kg Tahun 2011 pada PT Pertamina (Persero), PT AKR Corporindo Tbk, PT Petronas Niaga Indonesia, BPH Migas, Kementerian ESDM dan Instansi Terkait Lainnya. Jakarta: BPK.
- BPK. (2013). Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Subsidi Jenis BBM Tertentu dan LPG Tabung 3 Kg Tahun 2012 pada PT Pertamina (Persero), PT AKR Corporindo Tbk, PT Petronas Niaga Indonesia, PT Surya Pama Niaga, BPH Migas, Kementerian ESDM, dan Instansi Terkait Lainnya. Jakarta: BPK.
- BPK. (2014). Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Pendistribusian dan Perhitungan Subsidi Jenis BBM Tertentu dan LPG Tabung 3 Kg Tahun 2013 pada PT Pertamina (Persero), PT AKR Corporindo Tbk, PT Surya Pama Niaga,

Kementerian Keuangan, Kementerian ESDM, Kementerian Kelautan dan Perikanan, BPH Migas dan Instansi Terkait Lainnya. Jakarta: BPK.

BPK. (2015a). BPK Wujudkan Kesejahteraan Rakyat Melalui Pemeriksaan Keuangan Negara. Diakses dari <http://www.bpk.go.id/news/bpk-wujudkan-kesejahteraan-rakyat-melalui-pemeriksaan-keuangan-negara>. Jakarta: BPK.

BPK. (2015b). Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Pendistribusian dan Perhitungan Subsidi Jenis BBM Tertentu dan LPG Tabung 3 Kg Tahun 2014 pada PT Pertamina (Persero), PT AKR Corporindo Tbk, PT Surya Pama Niaga, Kementerian Keuangan, Kementerian ESDM, Kementerian Kelautan dan Perikanan, BPH Migas dan Instansi Terkait Lainnya. Jakarta: BPK.

BPK. (2016a). Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Pendistribusian dan Perhitungan Subsidi Jenis BBM Tertentu dan LPG Tabung 3 Kg Tahun 2015 pada PT Pertamina (Persero), PT AKR Corporindo Tbk, Kementerian Keuangan, Kementerian ESDM, BPH Migas, BPD PKS dan Instansi Terkait Lainnya. Jakarta: BPK.

BPK. (2016b). Laporan Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan atas Pendistribusian dan Perhitungan Subsidi Jenis BBM Tertentu dan LPG Tabung 3 Kg periode Semester I Tahun 2016. Jakarta: BPK.

BPK. (2016c). Program Pemeriksaan Tahap II atas Pendistribusian dan Perhitungan Subsidi Jenis BBM Tertentu dan LPG Tabung 3 Kg Tahun 2015 pada PT Pertamina (Persero), PT AKR

- Corporindo, Kementerian Keuangan, Kementerian ESDM, BPH Migas, BPDP, dan Instansi Terkait Lainnya. Jakarta: BPK.
- BPS. (2013). Indikator Kesejahteraan Rakyat (Welfare Indicators) 2013. Jakarta: BPS.
- BPS. (2014). Indikator Kesejahteraan Rakyat (Welfare Indicators) 2014. Jakarta: BPS.
- BPS. (2015). Indikator Kesejahteraan Rakyat (Welfare Indicators) 2015. Jakarta: BPS.
- BPS. (2016). Indikator Kesejahteraan Rakyat (Welfare Indicators) 2016. Jakarta: BPS.
- Berita Satu. (2015). Per September, Konsumsi BBM Masih Rendah. Diakses dari <http://id.beritasatu.com/energy/per-september-konsumsi-bbm-masih-rendah/130417>.
- BPH Migas. (2017). Konsumsi BBM Nasional Tahun 2006 s.d. 2016. Diakses dari <http://www.bphmigas.go.id/konsumsi-bbm-nasional>.
- Cheon, A., Urpelainen, J., & Lackner, M. (2013). Why Do Governments Subsidize Gasoline Consumption? An Empirical Analysis of Global Gasoline Prices 2002-2009. *Energy Policy*, 56, 382-390.
- Instruksi Presiden No. 12 Tahun 2005 tanggal 10 September 2005 tentang Pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai kepada Rumah Tangga Miskin. Jakarta.
- Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2008 tanggal 14 Mei 2008 tentang Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai untuk Rumah Tangga Sasaran. Jakarta.

Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2013 tanggal 8 Mei 2013 tentang Sosialisasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak. Jakarta.

Kamus Besar Bahasa Indonesia. (2017). Diakses dari <http://kbbi.co.id/arti-kata/subsidi>.

Katadata. (2014). Grafik Indonesia dari Negara Ekprotir Menjadi Importir Minyak. Diakses dari <http://katadata.co.id/infografik/2014/11/12/rezim%20subsidi-bbm-makin-ditinggalkan>.

Kementerian ESDM. (2014). Peraturan Menteri ESDM No. 39 Tahun 2014 tanggal 31 Desember 2014 tentang Perhitungan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak. Jakarta: Kementerian ESDM.

Kementerian ESDM. (2015a). Peraturan Menteri ESDM No. 4 Tahun 2015 tanggal 16 Januari 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perhitungan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak. Jakarta: Kementerian ESDM.

Kementerian ESDM. (2015b). Peraturan Menteri ESDM No. 39 Tahun 2015 tanggal 9 November 2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perhitungan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak. Jakarta: Kementerian ESDM.

Kementerian ESDM. (2015c). Siaran Pers No. 07/SJI/2015 tanggal 16 Februari 2015 tentang Penetapan Harga BBM Bulan Februari 2015. Diakses dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/penetapan-harga%20bbm-bulan-februari-2015>.

Kementerian ESDM. (2015d). Siaran Pers No. 11/SJI/2015 tanggal 28 Februari 2015 tentang Penetapan Harga BBM Bulan Maret 2015. Diakses dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/penetapan-harga•bbm-bulan-maret-2015>.

Kementerian ESDM. (2015e). Siaran Pers No. 16/SJI/2015 tanggal 27 Maret 2015 tentang Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak. Diakses dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/penetapan-harga-bbm•berlaku-mulai-28-maret-2015>.

Kementerian ESDM. (2016a). Peraturan Menteri ESDM No. 27 Tahun 2016 tanggal 13 Oktober 2016 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perhitungan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak.

Kementerian ESDM. (2016b). Siaran Pers No. 01.Pers/04/SJI/2016 tanggal 4 Januari 2016 tentang Penetapan Harga BBM Berlaku Mulai 5 Januari 2016. Diakses dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/penetapan-harga-bbm-berlaku-mulai-5-januari-2016>.

Kementerian ESDM. (2016c). Siaran Pers No. 026.Pers/04/SJI/2016 tanggal 30 Maret 2016 tentang Penetapan Harga BBM Berlaku 1 April 2016. Diakses dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/penetapan•harga-bbm-berlaku-1-april-2016>.

Kementerian Keuangan. (2011). Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2011. Jakarta: Kementerian Keuangan.

- Kementerian Keuangan.(2012). Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2012. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan. (2013). Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2013. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan.(2014). Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2014. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan. (2015). Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2015. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan.(2016).Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2016. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Keuangan Negara. (2015). Audit dan Kesejahteraan Rakyat. Diakses dari <http://keuangan.co/audit-dan-kesejahteraan-rakyat/>.
- Liputan6. (2015). Harga BBM Premium Turun Jadi Rp6.600, Solar Rp6.400 per Liter. Diakses dari<http://bisnis.liputan6.com/read/2161931/harga-bbm-premium-turun-jadi-rp-6600-solar-rp-6400-per-liter>.
- Meliala, J. S. (2014). Upaya Optimalisasi Penghematan Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) Agar Tepat Sasaran. *Binus Business Review*, 5(1), 333-343.
- Munawar, D. (2013). Memahami Pengertian dan Kebijakan Subsidi dalam APBN. Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK) Kementerian Keuangan.

- National Geographic. (2012). 11 Negara dengan Biaya Subsidi BBM Terbesar di Dunia. Diakses dari <http://nationalgeographic.co.id/berita/2012/06/11-negara-dengan-biaya-subsidi-bbm-terbesar-di-dunia>.
- Nugraheni S., Hermawan, Y. P., & Rakhmindyarto. (2013). Komitmen Indonesia untuk Pembatasan Subsidi Bahan Bakar Fosil dan Peningkatan Efisiensi Energi di G20. Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral (PKPPIM) Kementerian Keuangan.
- Nugroho, H. (2005). Tinjauan terhadap Masalah Subsidi BBM, Ketergantungan pada Minyak Bumi, Manajemen Energi Nasional, dan Pembangunan Infrastruktur Energi. *Perencanaan Pembangunan*, X (02).
- Nwaogai, K. C. & Casimir, A. (2013). Fuel Subsidy Removal in Nigeria: Socio• Religious and Value Implications Drawn from the Theistic Humanism of Professor Dukor. *Open Journal of Philosophy*. 3(1A), 240-247.
- Setkab. (2014). Peraturan Presiden No. 191 Tahun 2014 tanggal 31 Desember 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak. Jakarta: Setkab.
- Sindonews. (2015). Perusahaan Minyak Negara dengan Produksi Melimpah. Diakses dari <http://nasional.sindonews.com/read/1004058/149/perusahaan-minyak-negara-dengan-produksi-melimpah-1432265383/1>.
- Tarigan, E. D. (2014). Intervensi Pemerintah Atas Subsidi Bbm dan Komitmennya Dalam Kerjasama Forum G20 Sampai Masa

- Presidensi Rusia 2013. Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral (PKPPIM) Kementerian Keuangan.
- Tempo. (2014a). Menkeu Paparkan Manfaat Harga BBM Naik ke Investor. Diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/news/2014/11/26/090624626/menkeu-paparkan-manfaat-harga-bbm-naik-ke-investor>.
- Tempo. (2014b). Umumkan Harga BBM, Jokowi Dinilai Berani. Diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/news/2014/11/18/090622792/umumkan-harga-bbm-jokowi-dinilai-berani>.
- Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2003). *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Edisi Kedelapan. Jakarta: Erlangga.
- Tradingeconomics. (2016). Produksi Minyak Mentah Daftar Negara. Diakses dari <https://id.tradingeconomics.com/country-list/crude-oil-production>
- Tribunnews. (2014). Dari Semua Presiden, SBY Pegang Rekor Tertinggi Naikkan Harga BBM. Diakses dari <http://sumsel.tribunnews.com/2014/11/18/dari-semua-presiden-sby-pegang-rekor-tertinggi-naikkan-harga-bbm>.
- Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 33 ayat (3).
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tanggal 23 November 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tanggal 30 Oktober 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

PROFIL PERSEMBAHAN



Dr. ACHMAD DJAZULI. S.E., M.M.

Tempat Tanggal Lahir : Jakarta, 1 Agustus 1970

Wafat : Jakarta, 27 Desember 2020

Beliau adalah dosen dan praktisi keuangan negara. Pernah mengajar pada Instituti Agama Islam Taskia, Sekolah Tinggi Ilmu Pemerintahan Abdi Negara, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Institut Pertanian Bogor, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Pandu Madani, Universitas Nasional, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Ahmad Dahlan dan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Mochtar Talib.

Selama beliau hidup sudah sumbangsih baik tulisan maupun praktek tentang pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel. Lebih dari 26 jurnal ilmiah telah diterbitkan atas nama beliau baik itu yang bertaraf nasional maupun international. Aktif dalam kegiatan konferensi maupun seminar dalam upaya membagikan pengetahuan beliau kepada khalayak luas. Terakhir beliau menjabat sebagai Tenaga Ahli Anggota V Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) membawahi pemeriksaan Kementerian Agama,

Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah Indonesia
Bagian Barat.

PROFIL PENYUNTING

Prof. Dr. Bahrullah Akbar, MBA., CIPM., CA., CPA., CSFA., CFrA., CGCAE., QGIA.

Lahir di Jakarta pada tanggal 23 Maret 1959, NIP 240001879 / 195903231986011002, NIDN 0323035901 dan No Register Akuntan 21943. Lulus S2 dari Hull University, England dan S3 di Universitas Padjadjaran. Mengawali karier sebagai guru SMA, Auditor, dan menjadi Guru Besar IPDN pada tahun 2015, Anggota BPK (periode 2011 – 2021), dan menjadi Wakil Ketua BPK pada tahun 2017 s.d. 2019, serta Ketua Institut Pemeriksa Keuangan Negara (IPKN) (2020 – 2023).

Dr. Agus Joko Pramono, M.Acc., Ak., CA., CSFA., CPA., CFrA., QGIA.

Lahir di Palembang pada tanggal 1 Agustus 1972. Lulus D3 dan D4 STAN, Magister Akuntansi di Universitas Gadjah Mada serta Doktoral di Universitas Padjajaran. Anggota BPK (periode 2013 - 2023) saat ini sebagai Wakil Ketua BPK (periode 2019 - 2021), Dewan Penasihat Ikatan Akutansi Indonesia (IAI) periode 2018 - 2022, Wakil Ketua Majelis Wali Amanat Institut Pertanian Bogor Periode 2019 - 2024, *Member of Nation Independent Audit Advisory Committee 2020 -2022*

