

Jurnal Budget

Vol. 6, No. 2, 2021

ISSN 2541-5557

Pusat Kajian Anggaran

Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

Halaman ini sengaja dikosongkan

SUSUNAN DEWAN REDAKSI
JURNAL BUDGET

Penanggung Jawab

Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E., M.Si.

Pemimpin Redaksi

Robby Alexander Sirait, S.E., M.E.

Redaktur

Adhi Prasetyo Satriyo Wibowo, S.M.

Dahiri, S.Si., M.Sc.

Martha Carolina, SE.,Ak., M. Ak.

Nadya Ahda, S.E.

Rastri Paramita, S.E., M.M.

Editor

Nadya Ahda, S.E.

Sekretariat

Husnul Latifah, S.Sos.

Memed Sobari

Musbiyatun

Hilda Piska Randini, S.I.P.

Jurnal ini diterbitkan oleh Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI. Isi dan hasil penelitian dalam tulisan-tulisan di jurnal ini sepenuhnya tanggung jawab para penulis dan bukan merupakan pandangan resmi Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI.

Jurnal ini diterbitkan dua kali dalam setahun pada bulan Juni dan Desember berdasarkan hasil penelitian dan analisis mengenai isu-isu keuangan negara terkini yang dapat menjadi dukungan substansi bagi pelaksanaan fungsi anggaran dan pengawasan DPR RI.

Halaman ini sengaja dikosongkan

PENGANTAR REDAKSI

Puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, Jurnal Ilmiah Jabatan Fungsional Analis APBN yang bernama “*Budget*” kembali terbit dan memasuki volume keenam. Jurnal Budget Volume 6 Edisi 2 merupakan hasil dari proses penulisan dan redaksional yang dimulai dari pertengahan tahun 2021 hingga terbit pada bulan Desember 2021.

Terbitan Jurnal Budget ini merupakan hasil kerja redaksi dan para Analis APBN dari Pusat Kajian Anggaran sebagai penulis utama, dan tentunya pimpinan Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI beserta jajarannya. Redaksi tetap memberikan kesempatan bagi semua pihak yang berkepentingan untuk ikut memberikan masukan dan menentukan tata kelola yang terbaik, serta ikut berkontribusi dalam Jurnal Budget ini.

Jurnal Budget dalam setiap terbitan berisi materi yang membahas seputar permasalahan dalam keuangan negara yang merupakan lingkup tugas dari Jabatan Fungsional Analis APBN. Sebagai *output* yang diterbitkan di lingkungan parlemen, yaitu MPR/DPR/DPD RI, maka diharapkan materi yang disajikan di dalamnya, meskipun bersifat ilmiah dan pembahasan keilmuan/akademik, namun tetap mampu menjadi sumber informasi, memberikan kontribusi data-data, hingga rekomendasi bagi tugas dan kewenangan, khususnya bagi Anggota DPR RI.

Meskipun telah mencapai volume keenam, jurnal kami masih tak luput dari kekurangan. Oleh karena itu, redaksi mengharapkan masukan dan saran yang membangun dari semua pihak atau *stakeholders*, demi perbaikan dan peningkatan kualitas jurnal sebagaimana harapan kita semua.

Redaksi berharap semoga artikel-artikel ilmiah yang termuat dalam jurnal ini mampu memberikan manfaat bagi Analis APBN, peneliti, anggota parlemen, maupun pihak akademisi dan profesional yang mempunyai minat dalam penelitian terkait isu-isu keuangan negara.

Dewan Redaksi

Halaman ini sengaja dikosongkan

Jurnal Budget

Vol. 6, No. 2, 2021

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	V
Daftar Isi	vii
Keterkaitan antara Rumah Tangga Penerima Manfaat BLT dan Tingkat Konsumsi Pangan: Temuan dari Indonesia	
<i>Nadya Ahda</i>	1
Tinjauan atas Penerapan Pajak pada Perdagangan Melalui Sistem Elektronik dalam Perspektif Peraturan Perpajakan Saat Ini	
<i>Dwi Resti Pratiwi</i>	22
Evaluasi Kinerja Pemerintah Provinsi dalam Penyaluran Insentif dan Santunan Kematian bagi Tenaga Kesehatan	
<i>Marihot Nasution</i>	46
Masalah dan Kendala Dukungan APBN dalam Sektor Pertanian: Telaah Literatur	
<i>Dahiri</i>	65
Analisis <i>Shift Share</i> pada Wilayah Terdampak Pandemi di Indonesia	
<i>Ade Nurul Aida dan Rendy Alvaro</i>	83
Disparitas Pembangunan Ekonomi Indonesia	
<i>Ratna Christianingrum</i>	102
Evaluasi Kritis Perusahaan Listrik Negara (Persero) terhadap Kebijakan Subsidi Listrik	
<i>Martha Carolina</i>	121
Daya Saing Karet Indonesia di Pasar ASEAN Sebelum dan Sesudah Penerapan Masyarakat Ekonomi ASEAN	
<i>Robby Alexander Sirait dan Adhi Prasetyo Satriyo Wibowo</i>	144
Analisis Laju Pertumbuhan dan Kontribusi Sektor-Sektor Pembentuk Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada Kabupaten Daerah Tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2017-2019	

<i>Slamet Widodo</i>	163
Menilik Upah Minimum dan Ketimpangan Pendapatan di Indonesia	
<i>Rastri Paramita</i>	184

Keterkaitan antara Rumah Tangga Penerima Manfaat BLT dan Tingkat Konsumsi Pangan: Temuan dari Indonesia

Nadya Ahda

Ringkasan

Kecukupan nutrisi telah disadari memainkan peranan yang sangat penting bagi tingkat kesehatan masyarakat dan pembangunan ekonomi secara umum. Namun, tingkat konsumsi pangan masyarakat di Indonesia, terutama kelompok masyarakat miskin, dinilai masih belum cukup baik dan masih harus terus ditingkatkan. Di sisi lain, program Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang diluncurkan pertama kali pada tahun 2005 sebagai kompensasi atas kenaikan harga BBM diharapkan mampu menjaga daya beli kelompok masyarakat miskin yang terdampak. Melihat salah satu ekspektasi dari program BLT tersebut, penelitian ini kemudian bertujuan untuk melihat efek status penerimaan BLT terhadap tingkat konsumsi pangan rumah tangga di Indonesia. Variabel konsumsi pangan sendiri akan diukur dengan berbagai indikator tingkat konsumsi pangan yang berfokus pada konsumsi karbohidrat (berupa beras) serta protein (berupa daging ayam dan daging sapi). Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Indonesian Family Life Survey* (IFLS) gelombang 4 (2007) yang memiliki data status penerimaan program BLT, kuantitas konsumsi berbagai jenis pangan, dan juga berbagai karakteristik sosioekonomi rumah tangga yang relevan terhadap penelitian ini. Hasil estimasi menunjukkan adanya perbedaan tingkat konsumsi beras yang signifikan antara rumah tangga penerima manfaat BLT dan rumah tangga non-penerima. Di sisi lain, perbedaan tersebut tidak terlihat pada tingkat konsumsi protein, baik untuk daging ayam maupun daging sapi. Hasil estimasi ini kemudian mengimplikasikan adanya dampak positif dari program BLT bagi peningkatan konsumsi pangan rumah tangga penerima manfaat BLT, khususnya untuk jenis pangan pokok beras.

Tinjauan atas Penerapan Pajak pada Perdagangan Melalui Sistem Elektronik dalam Perspektif Peraturan Perpajakan Saat Ini

Dwi Resti Pratiwi

Ringkasan

Dalam mengamankan basis penerimaan pajak atas transaksi digital dan menciptakan *level playing field* bagi seluruh pelaku usaha, baik pelaku usaha digital dan pelaku usaha konvensional, pada akhirnya Indonesia melaksanakan *unilateral action* berupa perlakuan perpajakan atas transaksi digital sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2020. Studi ini kemudian akan mengkaji kebijakan perpajakan atas Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE) di Indonesia dan tantangan yang mungkin timbul dalam penerapannya. Kebijakan pengenaan pajak ini dapat membantu dalam memulihkan ekonomi Indonesia akibat pandemi.

Studi ini menemukan bahwa tanpa adanya konsensi global, pengenaan pajak pada transaksi lintas negara pada perdagangan berbasis digital akan sulit dilaksanakan. Hal yang menjadi persoalan dalam pengenaan PPh pada perusahaan digital luar negeri adalah kriteria penentuan Bentuk Usaha Tetap (BUT) saat ini, baik dalam aturan domestik Indonesia maupun dalam *tax treaty* masih mensyaratkan adanya kehadiran fisik dan belum mengakui konsep kehadiran ekonomi signifikan. Dalam menghindari permasalahan *treaty* tersebut, pemerintah memperkenalkan Pajak Transaksi Elektronik (PTE) yang tidak masuk ke dalam lingkup *tax treaty*. Namun, pengenaan pajak tersebut berpotensi menimbulkan masalah baru, yaitu menimbulkan pajak berganda yang kemudian dapat memicu konflik dagang dengan negara mitra. Selain itu, pengenaan PPN pada PMSE juga menimbulkan berbagai tantangan, seperti memperoleh informasi pelaku usaha PMSE serta pengawasan dan pengenaan sanksi belum cukup kuat dalam memastikan kepatuhan pelaku usaha PMSE. Dengan demikian, hasil studi ini merekomendasikan bahwa pemerintah Indonesia harus mendorong kesepakatan global dalam hal kebijakan pengenaan pajak atas transaksi digital lintas negara. Selain itu, terkait kebijakan PPN atas PMSE yang sudah berjalan saat ini, pemerintah pun perlu mengoptimalkannya.

Evaluasi Kinerja Pemerintah Provinsi dalam Penyaluran Insentif dan Santunan Kematian bagi Tenaga Kesehatan

Marihot Nasution

Ringkasan

Studi ini mengevaluasi kinerja dalam penyaluran insentif dan santunan kematian bagi tenaga kesehatan di masa pandemi Covid-19 tahun anggaran 2020. Evaluasi tersebut dilakukan kepada pemerintah provinsi di Indonesia dengan melakukan pendataan atas hasil pemeriksaan BPK atas kinerja efektivitas penanganan Covid-19 di bidang kesehatan oleh pemerintah provinsi. Hasil dari evaluasi tersebut diketahui bahwa dalam penyaluran dana insentif dan santunan kematian bagi tenaga kesehatan ini, terdapat beberapa pemerintah provinsi yang terlambat menyalurkan dana kepada tenaga kesehatan serta penyaluran dana insentif yang tidak tepat jumlah. Kondisi ini disebabkan karena pemerintah provinsi menunggu kejelasan atas acuan pencairan dana yang diterbitkan oleh Kementerian Kesehatan. Acuan pencairan dana berupa petunjuk teknis yang dirangkum dalam keputusan Menteri Kesehatan mengalami perubahan dalam waktu yang relatif berdekatan dan belum sinergis dengan peraturan dari kementerian lain, sehingga terdapat tumpang tindih peraturan dan terjadi misinterpretasi oleh pemerintah daerah. Pihak Kementerian Kesehatan juga tidak menegaskan perihal pelaporan penyaluran dana untuk insentif dan santunan kematian ini, sehingga proses *monitoring* dan evaluasi (monev) tidak berjalan.

Masalah dan Kendala Dukungan APBN dalam Sektor Pertanian: Telaah Literatur

Dahiri

Ringkasan

Dukungan APBN terhadap sektor pertanian meliputi belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah, serta Kementerian Pertanian sebagai *leading sector* pertanian. Namun, masih terdapat persoalan terhadap pelaksanaan dukungan APBN terhadap sektor pertanian, meliputi belanja pemerintah pusat terutama terhadap subsidi pupuk serta transfer ke daerah (DAK). Tujuan penelitian ini yaitu menganalisis dukungan APBN untuk sektor pertanian meliputi belanja pemerintah pusat terutama terhadap subsidi pupuk serta transfer ke daerah (DAK). Sedangkan, data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari laman Kementerian Pertanian, Nota Keuangan APBN, serta lembaga yang terkait sektor pertanian. Metode analisis data yang digunakan adalah statistik deskriptif yang mendeskripsikan data-data dari informasi yang diperoleh.

Berdasarkan hasil penelitian, diperoleh beberapa permasalahan yaitu sistem distribusi pupuk, regulasi dan teknis DAK Irigasi, sosialisasi dan administrasi DAK Pertanian, luas tanam dan produktivitas yang menurun, impor beras, ketergantungan impor produk segar hortikultura, penurunan luas tanam komoditas unggulan perkebunan, distribusi alsintan masih fokus pada prapanen dan tidak tepat sasaran, kapasitas produksi benih varietas unggul yang mengalami penurunan, rendahnya tingkat pendidikan petani dan keterbatasan jumlah serta kualitas penyuluh pertanian di lapangan, serta realisasi kegiatan Badan Ketahanan Pangan yang belum optimal terutama di daerah. Oleh karena itu, upaya yang perlu dilakukan oleh pemerintah yaitu meningkatkan penyediaan data kebutuhan pupuk yang tepat, regulasi harus tepat waktu, menjaga luas tanam, impor selektif, meningkatkan produksi hortikultura, dan menjaga stabilitas harga komoditas.

Analisis *Shift Share* pada Wilayah Terdampak Pandemi di Indonesia

Ade Nurul Aida dan Rendy Alvaro

Ringkasan

Pandemi *Corona Virus Disease* (Covid-19) telah berpengaruh terhadap perekonomian Indonesia. Dengan terdampaknya perekonomian Indonesia, kondisi ini menjadi perhatian khusus, baik bagi pemerintah pusat maupun daerah, khususnya dalam rangka upaya pemulihan ekonomi sebagai akibat dampak yang telah ditimbulkan. Sejalan dengan hal tersebut, penelitian ini akan dibahas analisis sektor ekonomi dengan tujuan menganalisis pergeseran sektor ekonomi akibat pandemi Covid-19.

Penelitian yang digunakan dalam hal ini yakni penelitian deskriptif melalui pendekatan kuantitatif. Objek penelitian adalah perekonomian di 5 provinsi di Indonesia yang paling terdampak pandemi Covid-19, yang ditunjukkan oleh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang berkontraksi cukup dalam di tahun 2020 yakni Provinsi Bali, kemudian disusul oleh Provinsi Kep. Riau, Provinsi Banten, Provinsi Kalimantan Timur, dan Provinsi DI Yogyakarta. Data yang digunakan yakni PDRB tahun 2019-2020. Analisis ini dilakukan untuk menganalisis sektor-sektor apa saja yang masih bisa dikembangkan, sehingga perekonomian bisa meningkat kembali. Dalam menganalisis perubahan struktur ekonomi tersebut, penelitian ini menggunakan analisis *shift share*.

Berdasarkan hasil analisis diperoleh, pandemi Covid-19 memberi dampak pada pergeseran sektoral di Indonesia, khususnya di kelima provinsi yang menjadi objek penelitian. Secara khusus terkait unsur-unsur analisis *shift share*, ditemukan bahwa secara keseluruhan seluruh sektor di kelima provinsi tersebut memiliki keunggulan kompetitif provinsi yang cukup bervariasi. Hal ini dipengaruhi oleh kemampuan setiap provinsi dalam memproduksi maupun sumber daya yang dimiliki, di samping adanya kebijakan pemerintah dalam menerapkan PSBB yang juga turut memengaruhi dalam beragam aspek, yang pada ujungnya berpengaruh pada kinerja sektoral di daerah. Selain itu, juga diperoleh bahwa tidak ada tingkat spesialisasi pada semua sektor di kelima provinsi tersebut.

Disparitas Pembangunan Ekonomi Indonesia

Ratna Christianingrum

Ringkasan

Tingginya tingkat ketimpangan yang terjadi di Indonesia mengindikasikan belum tercapainya tujuan pembangunan. Di sisi lain, penerapan otonomi daerah seharusnya mempermudah daerah untuk melakukan pembangunan berdasarkan potensi yang dimiliki, yang pada akhirnya dapat mencapai tujuan dari pembangunan ekonomi itu sendiri. Penelitian ini akan menganalisis pola dan struktur ekonomi provinsi-provinsi di Indonesia berdasarkan tipologi *Klassen* serta ketimpangan pembangunan yang terjadi di provinsi-provinsi di Indonesia.

Dengan menggunakan pendekatan tipologi *Klassen*, diperoleh bahwa sebagian besar provinsi di Indonesia berada dalam kategori daerah berkembang cepat. Wilayah ini berpotensi menjadi pusat perekonomian baru apabila laju pertumbuhan ekonomi dipertahankan. Pemerintah daerah perlu memiliki komitmen yang kuat dalam upaya meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi di wilayahnya. Dengan adanya komitmen tersebut, pemerintah daerah akan terus melakukan inovasi dan perbaikan kebijakan yang menarik investor. Adanya pandemi di tahun 2020 menyebabkan banyak provinsi di Indonesia yang masuk ke dalam klasifikasi daerah tertinggal. Provinsi yang mengalami penurunan klasifikasi ini merupakan provinsi yang perekonomiannya ditopang oleh sektor tersier. Sedangkan provinsi-provinsi yang mengalami peningkatan klasifikasi pada masa pandemi merupakan provinsi-provinsi yang ditopang oleh sektor primer. Hal ini dikarenakan adanya perubahan perilaku konsumsi di masyarakat yang lebih menahan diri untuk melakukan kegiatan tersier. Masyarakat cenderung untuk tidak melakukan kegiatan tersier guna menghindari terpapar virus Covid-19 serta adanya penurunan daya beli masyarakat.

Ketimpangan yang terjadi di wilayah provinsi di Indonesia masih relatif tinggi. Rata-rata indeks ketimpangan provinsi-provinsi di Indonesia berada di sekitar 0,5. Hal ini dapat diartikan bahwa ketimpangan berada dalam kategori berat. Tidak meratanya pembangunan dan investasi merupakan salah satu penyebab tingginya ketimpangan di Indonesia.

Evaluasi Kritis Perusahaan Listrik Negara (Persero) terhadap Kebijakan Subsidi Listrik

Martha Carolina

Ringkasan

Kebijakan pemerintah untuk memberikan subsidi listrik melalui PT PLN (Persero) membawa konsekuensi kinerja keuangan PT PLN. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif asosiatif. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data-data kuantitatif, yaitu laporan keuangan PT PLN (Persero) tahun 2010-2020. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode observasi dan dokumentasi. Pada penelitian ini, analisis data menggunakan koefisien korelasi *rank spearman* untuk menguji hubungan rasio tunai, rasio solvabilitas, rasio rentabilitas, dan rasio likuiditas dengan subsidi listrik..

Hasil yang diperoleh bahwa kinerja keuangan PT PLN (Persero) sangat tergantung dari subsidi pemerintah. Hal ini disebabkan oleh biaya produksi listrik (Biaya Pokok Penyediaan/BPP) di Indonesia selalu lebih tinggi daripada harga jual listrik rata-rata. Hasil uji korelasi *rank spearman* menunjukkan terdapat hubungan rasio tunai dan rasio solvabilitas dengan subsidi listrik. Hasil uji korelasi *rank spearman* juga menunjukkan tidak terdapat hubungan rasio rentabilitas dan rasio likuiditas dengan subsidi listrik. Pemberian subsidi listrik pun juga masih terdapat permasalahan, yaitu ketidakhematan BPP dan ketidaktepatan sasaran subsidi listrik.

Daya Saing Karet Indonesia di Pasar ASEAN Sebelum dan Sesudah Penerapan Masyarakat Ekonomi ASEAN

Robby Alexander Sirait dan Adhi Prasetyo Satriyo Wibowo

Ringkasan

Pada awal tahun 2016, Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) sebagai bentuk perdagangan bebas di wilayah negara-negara ASEAN resmi diberlakukan, yang berimplikasi dihilangkannya hambatan terhadap arus barang antarnegara ASEAN. Sejauh ini, *market share* produk karet Indonesia di pasar ASEAN masih relatif rendah. Hal ini dapat disebabkan oleh rendahnya daya saing produk karet Indonesia. Pertanyaannya, bagaimana daya saing produk karet Indonesia sebelum dan sesudah penerapan MEA. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis daya saing ekspor produk karet Indonesia di pasar ASEAN sebelum dan sesudah penerapan MEA. Dalam menganalisis daya saing karet di pasar ASEAN, metode analisis data yang digunakan yakni *Revealed Comparative Advantage* (RCA) dan *Export Product Dynamics* (EPD).

Hasil penelitian ini menemukan antara lain: (a) produk ban bertekanan dalam kondisi baru di Malaysia, Filipina, Thailand, dan Vietnam konsisten memiliki daya saing, baik sebelum maupun sesudah MEA; (b) karet alam berdaya saing secara konsisten di pasar Singapura, baik sebelum maupun sesudah MEA; (c) berdasarkan perhitungan EPD, terjadi perbaikan posisi karet alam di Malaysia dan Singapura (*retreat* menjadi *falling star*), serta Vietnam (*falling star* menjadi *rising star*) setelah MEA; (d) berdasarkan perhitungan RCA, produk karet divulkanisasi selain karet keras berdaya saing hanya di pasar Singapura, baik sebelum maupun sesudah MEA; dan (e) berdasarkan perhitungan RCA, secara konsisten produk ban atau *belting* pengangkut atau penggerak dari karet divulkanisasi memiliki daya saing di Singapura, Thailand, dan Vietnam, baik sebelum maupun sesudah MEA.

Analisis Laju Pertumbuhan dan Kontribusi Sektor-Sektor Pembentuk Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada Kabupaten Daerah Tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2017-2019

Slamet Widodo

Ringkasan

Pembangunan daerah tertinggal menjadi agenda prioritas pemerintah yang termuat dalam beberapa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Dalam RPJMN tahun 2015-2019, pemerintah telah mengentaskan 60 kabupaten tertinggal dan dalam RPJMN tahun 2020-2024 target 35 daerah tertinggal terentaskan dapat tercapai di tahun 2024. Dalam periode RPJMN 2020-2024, pemerintah menetapkan 62 kabupaten daerah tertinggal sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 63 tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal tahun 2020-2024. Keberhasilan pengentasan daerah tertinggal tercermin melalui indikator menurunnya persentase penduduk miskin dan peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) daerah. Indikator lain juga tercermin melalui laju pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) daerah dan kontribusi masing-masing sektor pembentuk PDRB daerah tertinggal. Penelitian ini membahas tentang laju pertumbuhan dan kontribusi sektor-sektor pembentuk PDRB di kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur periode tahun 2017-2019. Data yang digunakan adalah PDRB periode tahun 2017-2019. Pengolahan data menggunakan tipologi *Klassen*, *Location Quotient (LQ)*, Model Rasio Pertumbuhan, dan Analisis *Overlay* untuk menentukan sektor yang mendapat prioritas pembangunan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; sektor *Real Estate*; sektor Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, Jaminan Sosial Wajib; dan sektor Konstruksi menjadi sektor unggulan. Sementara sektor Konstruksi; Pengadaan Listrik dan Gas; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Pertambangan dan Penggalan; dan Jasa Perusahaan menjadi sektor potensial di beberapa kabupaten.

Menilik Upah Minimum dan Ketimpangan Pendapatan di Indonesia

Rastri Paramita

Ringkasan

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kondisi upah minimum, struktur ketenagakerjaan, dan ketimpangan pendapatan di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa penetapan upah minimum secara berkala hanya bersifat mengikat bagi pekerja formal. Penetapan upah minimum yang relatif tinggi dapat berdampak negatif terhadap rendahnya pergeseran tenaga kerja untuk masuk ke sektor formal sekaligus menurunkan permintaannya. Terlebih apabila tingkat upah yang ditetapkan tidak sebanding dengan produktivitas yang diberikan pekerja. Sedangkan permasalahan terkait penetapan upah minimum di setiap provinsi dan kabupaten/kota masih terlalu sederhana karena belum mempertimbangkan perbedaan wilayah, sektor, dan jenis usaha yang ada di setiap wilayah. Apabila suatu industri sangat rentan terhadap fluktuasi harga, bukan produktivitas, maka upah riil cenderung menurun. Kesimpulan berikutnya yaitu terkait struktur ketenagakerjaan di Indonesia. Struktur ketenagakerjaan Indonesia yang masih didominasi tenaga kerja dengan pendidikan rendah, menyebabkan besarnya jumlah tenaga yang berada di sektor informal. Berdasarkan struktur ketenagakerjaan inilah yang menjadi salah satu penyebab mengapa upah minimum yang dijalankan di Indonesia masih belum mampu mengurangi kesenjangan pendapatan di Indonesia. Variabel lain yang berkontribusi terhadap ketimpangan pendapatan di Indonesia yaitu belum tersedianya data ekonomi dan sosio-kultural yang dapat mendukung lahirnya sebuah kebijakan yang tepat dalam mengatasi ketimpangan pendapatan di Indonesia. Selain itu, perkembangan sektor jasa dalam penyerapan tenaga kerja yang tinggi tanpa diiringi peningkatan kualitas jasa yang dihasilkan dan intervensi positif dari pemerintah mampu menyebabkan tingginya ketimpangan pendapatan di Indonesia. Perbaikan produktivitas pekerja harus dimulai melalui perbaikan pendidikan dan ketrampilan pekerja. Produktivitas pekerja meningkat akan mampu mendorong peningkatan alamiah dari upah minimum.

KETERKAITAN ANTARA RUMAH TANGGA PENERIMA MANFAAT BLT DAN TINGKAT KONSUMSI PANGAN: TEMUAN DARI INDONESIA

The Associations between UCT Beneficiary Households and Food Consumption Level: Findings from Indonesia

Nadya Ahda

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

email: hdnadya@gmail.com

Abstract

The role of adequate nutrition to health and economic development, in general, has been recognized as very important and has been widely discussed in the previous literature. At the same time, research on the impact of the Unconditional Cash Transfer (UCT) program in Indonesia has also been frequently conducted. This study aims to evaluate the effect of UCT program acceptance status on household food consumption in Indonesia. The data used in this study is from the Indonesia Family Life Survey (IFLS), which allows this study to control various household socioeconomic characteristics that also influence household food consumption. The food consumption itself is proxied by the quantity of rice, chicken, and beef purchased during the last month. The estimation results show that rice consumption level differs significantly between beneficiary households and non-beneficiary households. Meanwhile, the difference is not statistically visible for chicken and beef consumption. This study then contributes to the existing literature implying UCT has a positive impact on the beneficiary household welfare in the short term.

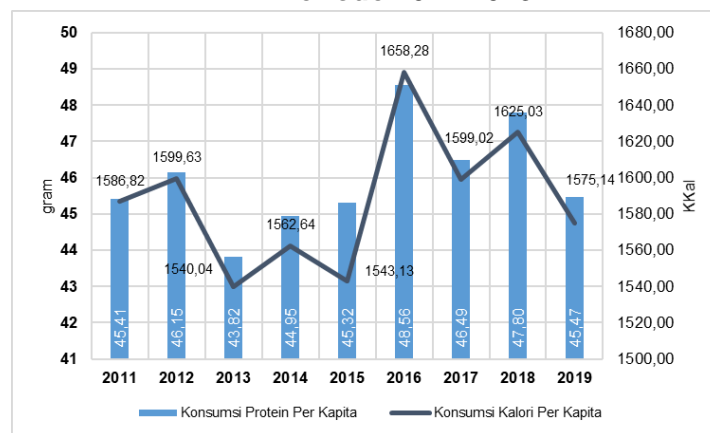
Keywords: *Unconditional Cash Transfer, Food Consumption, Nutrition Intake, Social Assistance, Household Welfare*

1. Pendahuluan

Kecukupan nutrisi merupakan salah satu indikator pengukuran kesehatan yang sekaligus menjadi cerminan bagaimana kondisi sosioekonomi dari suatu perekonomian. Tidak hanya itu, kecukupan nutrisi juga dipercaya menjadi salah satu prasyarat pembangunan ekonomi yang berkelanjutan (FAO, 2004). Pada tahun 2020, Indonesia mencetak skor 19,1 pada *Global Hunger Index* (GHI), yang mana skor ini masuk pada kategori tingkat kelaparan moderat setelah selama beberapa periode terakhir terus mencetak skor >20,0. Skor >20,0 menunjukkan bahwa sebelum tahun 2020, Indonesia masih berada pada tingkat kelaparan

serius. Meskipun trennya membaik, namun apabila dibandingkan dengan negara-negara lain, skor GHI Indonesia berada pada peringkat 70 dari 107 negara. Tidak hanya itu, skor 19,1 sebenarnya relatif berada hanya sedikit di bawah garis batas level kelaparan serius dan masih jauh dari jangkauan skor untuk tingkat kelaparan rendah (skor $\leq 9,9$), sehingga hal ini menyisakan pekerjaan rumah lebih lanjut bagi pemerintah Indonesia untuk mengentaskan angka kelaparan. Data ini juga berbanding lurus dengan angka prevalensi kurang gizi (*prevalence of undernourishment*) Indonesia yang pada tahun 2020 justru naik menjadi 8,34 persen, dari pencapaiannya pada tahun 2019 yang sebesar 7,63 persen (BPS, 2020).

Gambar 1. Rata-rata Harian Konsumsi Kalori dan Protein Per Kapita Periode 2011-2019

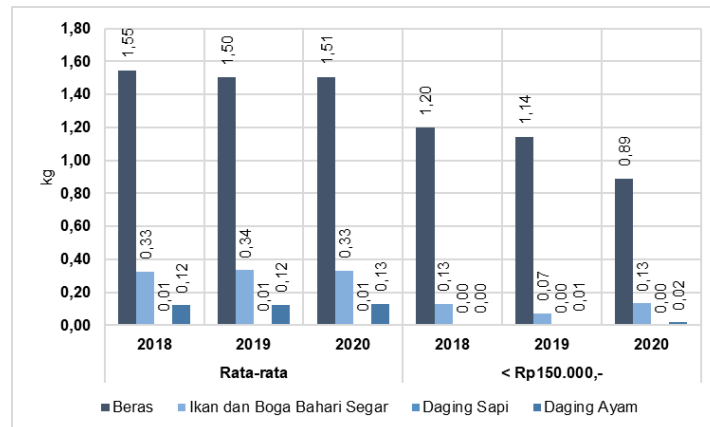


Sumber: BPS, 2020 (diolah)

Apabila dilihat secara detail, selama 1 dekade terakhir, konsumsi kalori dan protein per kapita harian masyarakat Indonesia relatif berfluktuatif (Gambar 1). Meskipun demikian, tren penurunan setidaknya terlihat di separuh dekade. Kemudian apabila dilihat dari rata-ratanya selama 1 dekade terakhir, masyarakat Indonesia terhitung hanya mengonsumsi sekitar 1588 kalori dan 46 gram protein per hari, yang mana hal ini masih jauh di bawah target pemerintah untuk tahun 2021-2024¹. Apabila melihat spesifik pada masyarakat kelompok pengeluaran 20 persen terbawah (kuintil 1) atau kelompok termiskin, masih cukup besar proporsi masyarakat yang asupan kalorinya masih di bawah 1400 kkal/kapita/hari, yaitu mencapai 23,34 persen (BPS, 2019).

¹ Meskipun kebutuhan kalori dan protein setiap individu berbeda, namun pemerintah telah menargetkan Angka Kecukupan Energi/AKE sebesar 2.100 kkal/hari dan Angka Kecukupan Protein/AKP sebesar 57 gram/kapita/hari di tahun 2021-2024 yang tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2022.

Gambar 2. Konsumsi Per Kapita Seminggu Menurut Jenis Pangan dan Pengeluaran Per Kapita Seminggu Periode 2018-2020



Sumber: BPS, 2021 (diolah)

Apabila dilihat per jenis pangan, selama 3 tahun terakhir, konsumsi per kapita rata-rata masyarakat Indonesia menunjukkan tren yang berbeda-beda untuk setiap jenis pangan (Gambar 2)². Beberapa poin penting yang dapat diambil dari grafik di atas antara lain, senada dengan data sebelumnya bahwa secara umum konsumsi per kapita bagi masyarakat dengan pengeluaran per kapita di bawah Rp150.000/minggu lebih rendah daripada konsumsi per kapita rata-rata masyarakat Indonesia. Tidak hanya itu, menurut data di atas, konsumsi beras dari masyarakat dengan pengeluaran per kapita terendah ini juga mengalami tren penurunan selama 3 tahun terakhir. Kelompok masyarakat ini pun juga relatif tidak mengonsumsi daging sapi sebagai asupan protein, dan besar kemungkinan hal ini disebabkan oleh faktor harga daging sapi yang lebih mahal daripada sumber protein lainnya, serta masih adanya substitusi sumber protein lain yang lebih terjangkau, misalnya olahan kedelai.

Di sisi lain, program Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Indonesia pertama kali diluncurkan pemerintah pada akhir tahun 2005 sebagai kompensasi atas pengurangan subsidi BBM, sekaligus menyelamatkan penurunan daya beli kelompok masyarakat miskin akibat pengurangan subsidi BBM tersebut. Harapannya dengan adanya BLT ini, masyarakat dapat tetap memenuhi kebutuhan dasarnya, yang mana salah satunya adalah terkait kebutuhan pangan sehari-hari. Mengingat permasalahan mengenai masih belum optimalnya tingkat konsumsi pangan masyarakat, terutama kelompok masyarakat miskin di Indonesia, serta melihat salah satu tujuan BLT terhadap mitigasi daya beli masyarakat miskin di atas, penelitian ini kemudian bertujuan untuk menguji adanya perbedaan konsumsi pangan rumah tangga yang didorong oleh status penerimaan program BLT. Program BLT yang akan diestimasi pada penelitian adalah program BLT tahun 2005-2006, yang mana program ini menasar pada 15,4 juta rumah

² Kelompok masyarakat dengan pengeluaran per kapita di bawah Rp150.000,-/kapita/minggu dicantumkan dalam Gambar 1 sebagai proksi kelompok masyarakat miskin. Menurut BPS, Garis Kemiskinan (GK) pada September 2020 adalah sebesar Rp458.947,-/kapita/bulan dengan Garis Kemiskinan Makanan (GKM) sebesar Rp339.004,-. Artinya, GK per minggu adalah sekitar Rp114.737,-/kapita dan GKM per minggu adalah sekitar Rp84.751,-/kapita.

tangga penerima manfaat sebelum kemudian meningkat menjadi hingga hampir 18 juta rumah tangga (Izzati *et al.*, 2020). Penelitian ini menggunakan berbagai indikator konsumsi pangan yang berfokus pada konsumsi karbohidrat (dalam hal ini adalah beras sebagai sumber karbohidrat utama di Indonesia) serta protein (seperti daging ayam dan daging sapi)³. Pertanyaan penelitian yang kemudian akan dijawab dengan proses estimasi dalam penelitian ini adalah mengenai bagaimana keterkaitan antara status penerimaan BLT terhadap tingkat konsumsi beras, daging ayam, serta daging sapi oleh rumah tangga. Namun perlu menjadi catatan bahwa penelitian ini membatasi ruang lingkupnya pada korelasi antara status penerimaan BLT dan tingkat konsumsi pangan rumah tangga pada satu poin waktu. Oleh karena itu, hasil estimasi penelitian ini kemudian tidak dapat serta-merta diterjemahkan sebagai evaluasi dampak program BLT, serta tidak dapat menggambarkan perilaku konsumsi pangan rumah tangga yang terbentuk secara multidimensi dan merupakan proses akumulasi dalam jangka panjang.

Penelitian ini disusun sebagai berikut, yaitu pertama, bagian pendahuluan ini yang mendiskusikan latar belakang permasalahan dan tujuan penelitian. Bagian selanjutnya kemudian akan mengulas beberapa literatur yang relevan dengan konsumsi pangan dan program BLT di Indonesia. Kemudian, bagian ketiga akan mendeskripsikan mengenai data dan metodologi penelitian yang akan digunakan oleh penelitian ini. Selanjutnya bagian keempat, yaitu bagian inti, yang akan mengelaborasi hasil estimasi beserta pembahasannya, dan selanjutnya diikuti oleh bagian terakhir, yaitu bagian penutup untuk menyimpulkan hasil penelitian serta memberikan rekomendasi dari hasil penelitian ini.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Konsumsi Pangan dan Pembangunan Ekonomi

Peranan kecukupan nutrisi pangan dan tingkat kesehatan secara umum terhadap variabel-variabel pembangunan ekonomi telah banyak didiskusikan oleh banyak literatur⁴. Misalnya, mengenai bagaimana kecukupan nutrisi memberikan dampak positif bagi *output* pekerjaan dan produktivitas tenaga kerja secara umum (Strauss, 1986; Tjiptoherijanto, 1986; Croppenstedt dan Muller, 2000). Asupan nutrisi dan asupan protein secara spesifik juga diestimasi memiliki pengaruh terhadap tingkat upah (Thomas dan Strauss, 1997). Dalam lingkup negara, peningkatan ketersediaan asupan kalori pun memberikan pengaruh terhadap pertumbuhan pendapatan negara atau pertumbuhan ekonomi (Tjiptoherijanto, 1986; Fogel, 2004). Sedikit berbeda dengan penelitian Strauss (1986), Deolalikar

³ Penelitian ini berfokus pada asupan nutrisi dasar berupa karbohidrat dan protein (asupan kalori secara umum), bukan pada peningkatan kualitas pangan. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa jumlah BLT yang disalurkan relatif tidak banyak (yaitu sebesar Rp300.000,-/triwulan atau setara dengan Rp100.000,-/bulan), dan peningkatan yang kecil pada pendapatan dinilai hanya akan meningkatkan asupan kalori, bukan pada perbaikan kualitas pangan (Millikan, 1971).

⁴ Misalnya dari Strauss dan Thomas (1998) yang telah merangkum berbagai literatur terdahulu yang membahas nutrisi, kesehatan, dan pembangunan ekonomi, serta sekaligus meninjau berbagai metodologi pengukuran asupan nutrisi.

(1988) menemukan bahwa status nutrisi berperan penting, sementara asupan kalori tidak terbukti demikian. Dampak yang relatif kecil dari asupan nutrisi terhadap produktivitas juga ditunjukkan dalam Haddad dan Bouis (1991). Secara lebih detail, dampak status nutrisi bagi produktivitas ekonomi dan tenaga kerja pernah diestimasi dan hasilnya menunjukkan adanya disparitas antargender, yaitu bagaimana status nutrisi laki-laki berpengaruh signifikan terhadap produktivitas, sementara bagi perempuan tidak terbukti demikian (Sahn dan Alderman, 1988; Fafchamps dan Quisumbing, 1999).

Sebuah perspektif berbeda ditunjukkan oleh Cole (1971) mengenai bagaimana perbaikan nutrisi hanya akan berpengaruh terhadap produktivitas ekonomi dalam jangka pendek. Sementara untuk jangka panjang, peningkatan produktivitas hanya dapat efektif dicapai melalui perbaikan nutrisi pada masa kecil yang kemudian direfleksikan melalui tingkat kesehatan yang lebih baik di saat masa dewasa dan menjadi tenaga kerja. Hal ini pun didukung oleh UNICEF (2017) mengenai pentingnya asupan nutrisi yang baik di 1000 hari pertama kehidupan, karena anak-anak yang mengalami *stunting* dinilai akan memiliki tingkat produktivitas ekonomi yang lebih rendah dan memperoleh pendapatan 20 persen lebih rendah dibandingkan rata-ratanya ketika ia dewasa. Dalam lingkup negara, fenomena *stunting* pun dinilai mampu menurunkan PDB hingga 3 persen (UNICEF, 2017). Dari berbagai literatur di atas, dapat disimpulkan bahwa tingkat konsumsi pangan dan kecukupan nutrisi berperan sangat penting bagi pembangunan ekonomi melalui transmisi perbaikan tingkat kesehatan yang mengarah pada perbaikan kinerja dan produktivitas ekonomi.

2.2. Program BLT di Indonesia

Menurut US Energy Information Administration (EIA), pada tahun 2004, harga minyak mentah dunia meningkat hampir dua kali lipat daripada tingkat harganya pada tahun 2003. Hal ini menyebabkan pengeluaran pemerintah untuk subsidi meningkat 13 persen pada tahun 2002-2003 menjadi 29 persen pada tahun 2005. Di sisi lain, subsidi bahan bakar sendiri mendominasi hingga 75 persen dari total subsidi dan belanja transfer (World Bank, 2012). Oleh karena itu, pemerintah memutuskan untuk mereformasi subsidi bahan bakar pada tahun 2005, yang mana hal ini menyebabkan kenaikan harga bahan bakar rata-rata hingga 125 persen untuk bensin, minyak tanah, dan solar. Sebagai kompensasi atas kenaikan harga bahan bakar di pasaran tersebut, pemerintah kemudian meluncurkan program BLT di akhir tahun 2005 kepada kelompok masyarakat miskin dan rentan untuk menyokong tingkat konsumsi mereka di saat terjadi guncangan (dalam hal ini adalah kenaikan harga bahan bakar)⁵. Dianggarkan hingga Rp23.106 miliar untuk periode 2005-2006 dan mendominasi hingga 61,6 persen dari belanja pemerintah pusat untuk bantuan sosial, program ini menyasar bantuan pada 15,4 juta rumah tangga pada tahun 2005 dan 17,7 juta rumah tangga pada tahun 2006 dengan memberikan bantuan tunai sebesar Rp100.000/bulan yang disalurkan setiap triwulanan selama 1 tahun (artinya, total

⁵ Selanjutnya, BLT periode 2005-2006 disebut dengan BLT-I, mengingat adanya BLT periode 2008-2009 yang kemudian disebut dengan BLT-II.

sebesar Rp1,2 juta diterima oleh rumah tangga penerima manfaat BLT). Program ini menjadi program yang dinilai paling tepat sasaran di antara program bantuan sosial lainnya pada masa itu, mengingat setidaknya hingga dua per tiga dari total rumah tangga penerima manfaat BLT datang dari kelompok 40 persen rumah tangga termiskin (World Bank, 2012)⁶.

Apabila dibandingkan dengan model bantuan sosial lainnya, BLT dianggap jenis bantuan sosial yang paling tepat diberikan untuk mengatasi guncangan pada konsumsi masyarakat karena relatif mudah dan cepat disalurkan, serta tidak membutuhkan proses administrasi yang lama. Selain itu, rumah tangga penerima manfaat juga diberikan kebebasan untuk melakukan penyesuaian konsumsi masing-masing dengan membelanjakan BLT-nya. Sebagai konsekuensinya, program ini tidak ditujukan sebagai strategi penanggulangan kemiskinan secara umum serta tidak mampu mengubah perilaku rumah tangga dalam jangka panjang. Hal ini berbeda dengan bantuan tunai bersyarat (*Conditional Cash Transfer/CCT*), seperti Program Keluarga Harapan/PKH atau Bantuan Operasional Sekolah/BOS yang ditujukan untuk peningkatan investasi sumber daya manusia dalam jangka panjang. Hal ini disebabkan karena jumlah bantuan BLT yang relatif tidak banyak untuk mampu memengaruhi perilaku rumah tangga, dan untuk nominal BLT-I sendiri kurang lebih hanya setara dengan 15 persen pengeluaran bulanan dari rumah tangga penerima manfaat pada tahun 2005 (World Bank, 2012).

2.3. Evaluasi Dampak Program BLT di Indonesia

Evaluasi dampak dari program BLT terhadap kondisi sosioekonomi rumah tangga secara umum sudah banyak dikaji oleh literatur-literatur terdahulu. Misalnya, studi dari World Bank (2006) yang mengestimasi bahwa apabila tidak ada program BLT, kenaikan harga bahan bakar dapat menurunkan kesejahteraan masyarakat miskin dan rentan miskin hingga 5 persen. Kemudian dengan adanya BLT tersebut, secara umum masyarakat miskin memperoleh keuntungan pendapatan bersih (*net income gains*) dan rata-rata sudah terkompensasi melebihi kenaikan harga bahan bakar, bahkan pada kondisi masih adanya salah sasaran/*mistargeting*. Senada dengan salah satu estimasi World Bank tersebut, Yusuf dan Resosudarmo (2008) menemukan bahwa meskipun BLT dianggap sebagai program yang tepat dalam memitigasi dampak reformasi subsidi bahan bakar, namun program ini cenderung memberi kompensasi yang berlebih kepada masyarakat miskin pedesaan, sementara di sisi lain, masyarakat miskin perkotaan cenderung kurang terkompensasi. Perspektif dan temuan lain telah diestimasi oleh Bazzi *et al.* (2015) dimana ditemukan tidak ada perbedaan pertumbuhan pengeluaran per kapita antara rumah tangga penerima manfaat BLT dan rumah tangga non-penerima manfaat ketika bantuan disalurkan secara tepat waktu. Sebaliknya, penyaluran bantuan yang tidak tepat waktu menyebabkan penurunan

⁶ Apabila dibandingkan dengan subsidi bahan bakar, yang mana 40 persen rumah tangga terkaya justru menerima hingga 60 persen dari manfaat subsidi tersebut dan sebaliknya, 20 persen rumah tangga termiskin hanya menerima kurang dari satu per dua puluh manfaat subsidi (World Bank, 2012). Hal ini mengindikasikan kurang tepat sasaran program subsidi bahan bakar, terutama bagi peningkatan taraf ekonomi kelompok masyarakat miskin.

pertumbuhan pengeluaran sebesar 7,5 persen, terutama bagi rumah tangga yang tinggal di wilayah dengan akses pada lembaga keuangan yang terbatas. Komplementer dengan temuan tersebut, dengan menggunakan data *the Indonesia Family Life Survey* (IFLS), Khomaini (2020) mengestimasi bahwa pemberian BLT justru cenderung berkorelasi negatif hingga tidak berdampak terhadap peningkatan kesejahteraan subjektif di tingkat rumah tangga, terutama pada parameter persepsi masa depan dan kesejahteraan anak. Kemudian, spesifik terhadap ketahanan pangan rumah tangga, penelitian dari Amrullah *et al.* (2020) yang menggunakan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) menemukan bahwa BLT memberikan dampak positif bagi rumah tangga penerima manfaat berupa peningkatan konsumsi kalori dan protein per kapita per hari. Tidak hanya itu, peningkatan tersebut juga terjadi pada pengeluaran pangan per kapita, serta terdapat pergeseran pangsa pengeluaran pangan dari kelompok makanan umbi-umbian, hewani, serta buah dan sayur menjadi padi-padian, makanan dan minuman jadi, serta rokok.

Beberapa dampak sosioekonomi lain dari pemberian BLT, misalnya bagaimana BLT mampu meningkatkan pemanfaatan layanan kesehatan rawat jalan dan mengurangi insiden pekerja anak (*child labor*) (Bazzi *et al.*, 2011). Namun di sisi lain, rumah tangga penerima manfaat BLT juga cenderung meningkatkan konsumsi rokok sebesar hampir 2 batang per minggu dibandingkan rumah tangga non-penerima manfaat, dan hal ini harus diwaspadai karena perilaku merokok tersebut cenderung mengesampingkan (*crowd-out*) kebutuhan nutrisi dan pendidikan dalam rumah tangga (Dartanto *et al.*, 2021). Sedikit berbeda, penelitian dari Al Izzati *et al.* (2020) justru membuktikan bahwa menerima BLT tidak mengubah perilaku rumah tangga penerima manfaat ke arah perilaku yang tidak diinginkan, misalnya terkait dengan perilaku merokok maupun berkurangnya *labor supply* rumah tangga. Sudut pandang lain juga telah ditelaah, misalnya mengenai penerimaan BLT yang dinilai mampu meningkatkan modal sosial (*social capital*) melalui peningkatan partisipasi pada aktivitas sosial seperti arisan (Rasyid *et al.*, 2015).

Dari beberapa literatur di atas, dapat ditarik kesimpulan awal bahwa dampak program BLT cenderung bervariasi, bergantung pada indikator sosioekonomi yang digunakan. Oleh karena itu, penelitian ini kemudian akan berkontribusi pada literatur yang sudah ada mengenai keterkaitan program BLT-I terhadap tingkat konsumsi pangan rumah tangga sebagai salah satu indikator sosioekonomi rumah tangga yang juga penting untuk diperhatikan.

3. Metodologi Penelitian

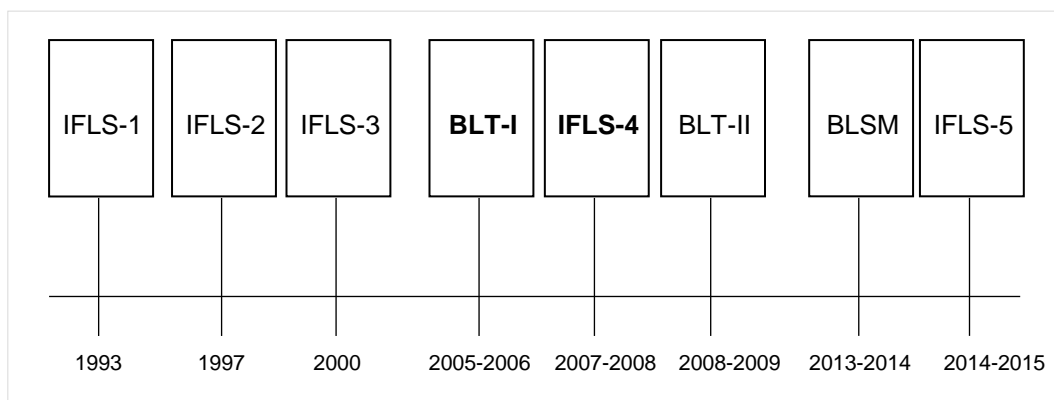
3.1. Jenis Penelitian dan Data

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kuantitatif dengan menggunakan data *the Indonesia Family Life Survey* (IFLS) gelombang 4 (2007). IFLS adalah data survei sosioekonomi yang berkelanjutan dan merepresentasikan hingga 83 persen populasi Indonesia yang tinggal di 13 provinsi (Strauss *et al.*,

2009). Diselenggarakan oleh RAND Corporation dan SurveyMeter, survei ini mengumpulkan data sosioekonomi pada level individu, rumah tangga, beserta dengan komunitas tempat tinggalnya. Dimulai pada gelombang 1 (1993), survei ini mulai mewawancarai individu-individu pada 7.224 rumah tangga. Kemudian gelombang 2 (1997) dan gelombang 3 (2000) dilaksanakan dengan mewawancarai kembali responden gelombang sebelumnya. Gelombang 4 (2007) kemudian juga dilaksanakan dengan mewawancarai rumah tangga sampel gelombang 1 (1993) beserta dengan rumah tangga *splitoffs*-nya, yaitu sejumlah 13.535 rumah tangga dan 44.103 individu. Gelombang 5 (2014) pun telah dilaksanakan pada sampel rumah tangga yang sama beserta dengan rumah tangga *splitoffs*-nya, yaitu sejumlah 16.204 rumah tangga dan 50.148 individu (Strauss *et al.*, 2016).

IFLS gelombang 4 (IFLS-4) memiliki kuisioner yang berisi tentang program bantuan sosial, yaitu pada Buku 1 Seksi KSR (Konsumsi Resurvai), yang mana di dalamnya terdapat salah satu pertanyaan mengenai status penerimaan BLT. Berdasarkan Gambar 3, IFLS-4 memiliki data dari rumah tangga penerima manfaat BLT karena survei dilaksanakan setelah program BLT-I diluncurkan. Oleh karenanya, penelitian ini menggunakan data IFLS-4 sebagai sumber data. Dari 12.977 rumah tangga yang diwawancarai pada IFLS-4, tercatat lebih dari 22 persennya atau sekitar 2.901 rumah tangga merupakan rumah tangga penerima manfaat BLT-I.

Gambar 3. Lini Masa Data IFLS dan Pencairan Program BLT di Indonesia



Sumber: Izzati *et al.* (2020)

Sementara itu, berbagai variabel yang akan digunakan dalam penelitian ini disajikan pada Tabel 1 di bawah ini. Secara rata-rata, rumah tangga responden IFLS-4 mengonsumsi 1,63 kg beras/kapita/bulan, 0,11 kg daging ayam/kapita/bulan, dan 0,02 kg daging sapi/kapita/bulan. Angka rata-rata yang relatif kecil ini disebabkan oleh relatif besarnya pangsa rumah tangga yang tidak melakukan pembelian pada satu bulan terakhir, yaitu sebanyak 26,39 persen rumah tangga tidak membeli beras, sebanyak 51,98 persen rumah tangga tidak membeli daging ayam, serta sebanyak 86,08 persen rumah tangga tidak membeli daging sapi pada satu bulan terakhir. Kemudian, dari keseluruhan rumah tangga responden IFLS-4 tersebut, sebanyak 22,4 persennya merupakan rumah tangga penerima BLT-I, sebagaimana telah disinggung di paragraf sebelumnya.

Beranjak pada karakteristik sosioekonomi rumah tangga, sebanyak 96,2 persen rumah tangga responden sudah memiliki akses listrik, sebanyak 28,1 persen rumah tangga memiliki lemari pendingin/kulkas, dan 60,5 persen rumah tangga menggunakan bahan bakar memasak yang layak⁷. Selanjutnya, sebanyak 27,8 persen rumah tangga responden memiliki lahan pertanian dan sekitar 46 persen rumah tangga tinggal di wilayah pedesaan. Rata-rata, setiap rumah tangga responden memiliki 5 orang anggota rumah tangga dan 5,61 persen di antaranya memiliki lebih dari 10 orang anggota rumah tangga. Terkait dengan karakteristik kepala rumah tangga, sekitar 18,3 persen rumah tangga dikepalai oleh seorang perempuan dan rata-rata usia kepala rumah tangga adalah 44 tahun dengan kurang dari 1 persen kepala rumah tangga berusia 17 tahun ke bawah serta lebih dari 10 persen kepala rumah tangga berusia di atas 65 tahun. Sekitar 79 persen rumah tangga dikepalai oleh kepala rumah tangga yang berstatus menikah dan sekitar 81,1 persen kepala rumah tangga beraktivitas utama bekerja. Kemudian terkait dengan tingkat pendidikannya, 8 persen kepala rumah tangga tidak pernah bersekolah, 40,4 persen kepala rumah tangga berpendidikan terakhir SD sederajat, 15,1 persen SMP sederajat, 24,3 persen SMA sederajat, dan 11,7 persen berkuliah sederajat⁸. Terakhir, rata-rata total pengeluaran rumah tangga per kapita per bulan adalah sebesar Rp410.395,7,- dengan sekitar 32,51 persen di antaranya memiliki pengeluaran rumah tangga per kapita per bulan kurang dari Rp175.000,-⁹. Dari statistik deskriptif mengenai pengeluaran rumah tangga ini, dapat ditarik kesimpulan kasar bahwa terdapat indikasi kasus *under-coverage* program BLT, atau dengan kata lain, ada rumah tangga miskin yang tidak memperoleh BLT.

Tabel 1. Statistik Deskriptif Variabel Penelitian

Variabel Penelitian	Rata-rata	Standar Deviasi
Variabel Dependen		
Konsumsi beras/kapita/bulan (kg)	1,629	2,605
Konsumsi daging ayam/kapita/bulan (kg)	0,109	0,337
Konsumsi daging sapi/kapita/bulan (kg)	0,021	0,214
Variabel Independen		
Status penerimaan BLT (ya=1)	0,224	0,417
Akses listrik (ya=1)	0,962	0,190

⁷ Bahan bakar memasak yang layak diproksi dengan penggunaan listrik, gas, atau minyak tanah sebagai bahan bakar memasak. Sebaliknya, penggunaan kayu bakar, arang, maupun tidak memasak dianggap sebagai bahan bakar memasak yang tidak layak.

⁸ Sisanya berpendidikan pesantren maupun Sekolah Luar Biasa (SLB).

⁹ Rumah tangga dengan pengeluaran per kapita kurang dari Rp175.000,-/bulan dianggap sebagai rumah tangga miskin berdasarkan GK BPS pada tahun 2007 yang sebesar Rp166.697,-/kapita/bulan (Rasyid *et al.*, 2015). Total pengeluaran rumah tangga merupakan penjumlahan dari pengeluaran makanan, pengeluaran nonmakanan, dan pengeluaran untuk pendidikan yang keseluruhannya disetarakan menjadi pengeluaran bulanan.

Kepemilikan lemari pendingin/kulkas (ya=1)	0,281	0,450
Penggunaan bahan bakar memasak yang layak (ya=1)	0,605	0,489
Kepemilikan lahan pertanian (ya=1)	0,278	0,448
Bertempat tinggal di pedesaan (ya=1)	0,460	0,498
Jumlah anggota rumah tangga (orang)	5,352	2,977
Kepala rumah tangga adalah perempuan (ya=1)	0,183	0,387
Usia kepala rumah tangga (tahun)	44,027	15,363
Kepala rumah tangga berstatus menikah (ya=1)	0,790	0,407
Kepala rumah tangga bekerja (ya=1)	0,811	0,391
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga tidak bersekolah (ya=1)	0,080	0,271
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga SD sederajat (ya=1)	0,404	0,491
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga SMP sederajat (ya=1)	0,151	0,358
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga SMA sederajat (ya=1)	0,243	0,429
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga kuliah sederajat (ya=1)	0,117	0,321
Total pengeluaran rumah tangga/kapita/bulan (rupiah)	410.395,7	509.397,4

Sumber: IFLS-4

3.2. Model Penelitian

Secara umum, penelitian ini mereplikasi dan memodifikasi model awal dari Cameron dan Shah (2011) serta Rasyid *et al.* (2015), yang mana model konsumsi pangan akan diestimasi dengan model di bawah ini:

$$konsumsipangan_{iv} = \beta_0 + \beta_1 BLT_{iv} + \beta_2 X_{iv} + \beta_3 Y_{iv} + \epsilon_{iv}$$

dimana $konsumsipangan_{iv}$ adalah variabel konsumsi pangan per kapita per bulan di rumah tangga i di komunitas v , BLT_{iv} merupakan variabel *dummy* status penerimaan program BLT bagi rumah tangga i di komunitas v , X_{iv} adalah vektor karakteristik rumah tangga i di komunitas v , Y_{iv} adalah vektor *dummies* komunitas v dimana rumah tangga i tinggal, serta ϵ_{iv} sebagai *error term*. Model di atas akan diestimasi dengan *Ordinary Least Squares* (OLS) dengan asumsi tidak adanya faktor-faktor tidak terobservasi yang memengaruhi tingkat konsumsi pangan rumah tangga, atau dengan kata lain, tingkat konsumsi rumah tangga dipengaruhi oleh kondisi sosioekonomi rumah tangga itu sendiri.

4. Hasil dan Pembahasan

Tabel 2 menunjukkan hasil estimasi model tingkat konsumsi beras rumah tangga yang berhubungan dengan status penerimaan BLT. Dengan unit analisis pada tingkat rumah tangga, estimasi dilaksanakan dengan menggunakan variabel dependen berupa konsumsi beras per kapita per bulan oleh rumah tangga dalam satuan kilogram (kg) yang diproksi dengan pembelian dalam satu bulan terakhir dan variabel independen *interest* berupa status apakah rumah tangga pernah menerima bantuan BLT ($ya=1$) atau tidak pernah menerima ($tidak=0$).

Tabel 2. Hasil Estimasi Status Penerimaan BLT terhadap Tingkat Konsumsi Beras Rumah Tangga

Variabel dependen: konsumsi beras/kapita/bulan		
Variabel independen	(1)	(2)
Status penerimaan BLT	0,104** (0,049)	0,118** (0,056)
Akses listrik	-0,640*** (0,126)	-0,406** (0,152)
Kepemilikan lemari pendingin/kulkas	0,322*** (0,064)	0,409*** (0,071)
Penggunaan bahan bakar memasak yang layak	0,233*** (0,052)	0,354*** (0,061)
Kepemilikan lahan pertanian	-0,149*** (0,054)	-0,323*** (0,068)
Bertempat tinggal di pedesaan	0,251*** (0,055)	-0,251* (0,140)
Jumlah anggota rumah tangga	-0,076*** (0,007)	-0,081*** (0,009)
Kepala rumah tangga adalah perempuan	0,471*** (0,087)	0,358*** (0,091)
Usia kepala rumah tangga	0,028** (0,009)	0,029** (0,010)
Usia kepala rumah tangga (kuadrat)	-0,000 (0,000)	-0,000* (0,000)
Kepala rumah tangga berstatus menikah	0,800*** (0,079)	0,617*** (0,083)
Kepala rumah tangga bekerja	-0,001 (0,062)	-0,048 (0,069)
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga tidak bersekolah	-0,487 (0,341)	-0,395 (0,387)
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga SD sederajat	-0,600* (0,335)	-0,488 (0,382)

Pendidikan terakhir kepala rumah tangga SMP sederajat	-0,469 (0,337)	-0,376 (0,384)
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga SMA sederajat	-0,285 (0,337)	-0,178 (0,384)
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga kuliah sederajat	-0,652* (0,341)	-0,507 (0,388)
Total pengeluaran rumah tangga/kapita/bulan (log)	0,614*** (0,034)	0,580*** (0,041)
Konstanta	-6,469*** (0,579)	-3,488*** (0,544)
<i>Dummies</i> komunitas	Tidak	Ya
<i>R-squared</i>	0,087	0,280
N	12.788	12.788

Catatan: robust standard errors dalam tanda kurung. Tanda ***) menunjukkan $p < 0,01$; **) $p < 0,05$; *) $p < 0,1$. Estimasi (1) tidak mengontrol *dummies* komunitas dan estimasi (2) mengontrol *dummies* komunitas.

Hasil estimasi di atas menunjukkan bahwa adanya perbedaan tingkat konsumsi beras yang signifikan secara statistik antara rumah tangga penerima manfaat BLT dan rumah tangga non-penerima. Tanpa mengontrol variabel *dummy* untuk komunitas tempat tinggal, rumah tangga penerima manfaat BLT diestimasi mengonsumsi beras sekitar 0,1 kg lebih banyak daripada non-penerima (estimasi 1). Hasil ini pun konsisten dengan estimasi 2 yang mengontrol *dummies* komunitas, dimana rumah tangga penerima manfaat BLT mengonsumsi beras 0,12 kg lebih banyak daripada non-penerima¹⁰. Hasil estimasi ini pun sejalan dengan temuan Amrullah *et al.* (2020) bahwa BLT mampu meningkatkan asupan kalori per kapita sebesar 50,06 kkal per hari yang mayoritas disumbang oleh peningkatan asupan kalori dari kelompok makanan padi-padian yaitu sebesar 34,86 kkal per hari.

Meskipun nominal BLT relatif tidak banyak sebagaimana telah disinggung pada bagian sebelumnya, namun penerimaan BLT ditemukan mampu meningkatkan konsumsi beras. Hasil ini dikuatkan oleh temuan Rosfadhila *et al.* (2013) bahwa rumah tangga sasaran memanfaatkan dana BLT untuk konsumsi, yang mana salah satunya adalah beras. Tidak hanya itu, menurut Amrullah *et al.* (2020), pangsa terbesar pengeluaran pangan rumah tangga penerima manfaat BLT adalah padi-padian yaitu sebesar 24,66 persen. Angka ini lebih besar daripada pangsa pengeluaran pangan padi-padian oleh rumah tangga non-penerima yang hanya 18,97 persen. Selain itu, ditemukan bahwa dari 26,39 persen rumah tangga yang tidak membeli beras dalam 1 bulan terakhir, hanya

¹⁰ Mengontrol *dummies* untuk komunitas/desa tempat tinggal masing-masing rumah tangga dimaksudkan untuk mengontrol faktor dan karakteristik di level komunitas/desa yang memengaruhi tingkat konsumsi pangan rumah tangga (misalnya akses dan ketersediaan bahan pangan di level komunitas/desa).

sekitar 15,11 persennya yang datang dari rumah tangga penerima manfaat BLT. Artinya, lebih banyak rumah tangga non-penerima manfaat BLT yang tidak melakukan pembelian beras (yaitu sebesar 84,89 persen). Apabila dikaitkan dengan tingkat kesejahteraan rumah tangga, hal ini juga dapat terjadi karena rumah tangga yang lebih sejahtera cenderung melakukan pembelian dalam jumlah besar dan menstok untuk beberapa waktu ke depan, dibandingkan dengan rumah tangga miskin yang membeli dalam jumlah yang lebih sedikit, namun dalam frekuensi yang lebih sering.

Kemudian terkait dengan karakteristik sosioekonomi rumah tangga lainnya, rumah tangga yang memiliki kulkas dan menggunakan bahan bakar memasak yang layak diestimasi mengonsumsi beras lebih banyak. Hal ini dapat dijelaskan melalui kepemilikan kulkas dan penggunaan bahan bakar memasak layak yang sering kali berkorelasi dengan tingkat kesejahteraan rumah tangga. Hal ini pun dijustifikasi melalui hasil estimasi untuk variabel total pengeluaran rumah tangga. Peningkatan 1 persen pada pengeluaran rumah tangga per kapita akan meningkatkan konsumsi beras per kapita sebesar 0,006 kg, atau dengan kata lain, peningkatan 10 persen pada pengeluaran rumah tangga per kapita akan meningkatkan konsumsi beras per kapita sebesar 0,06 kg. Kemudian, karakteristik kepala rumah tangga juga ditemukan memiliki pengaruh terhadap tingkat konsumsi beras rumah tangga. Rumah tangga yang dikepalai oleh seorang perempuan dan berstatus menikah ditemukan mengonsumsi beras lebih banyak. Peningkatan usia kepala rumah tangga juga berhubungan dengan peningkatan konsumsi beras, namun begitu usia kepala rumah tangga mencapai 85 tahun, peningkatan usia justru akan menurunkan konsumsi beras per kapita (kurva berbentuk *inverted-U* dengan titik puncak), yang mana hasil estimasi ini dapat dijelaskan melalui fenomena penurunan produktivitas kepala rumah tangga di usia senja¹¹. Hasil yang cukup menarik perhatian dan perlu penelusuran lebih lanjut ditunjukkan oleh rumah tangga dengan akses listrik dan memiliki lahan pertanian yang justru mengonsumsi beras lebih sedikit, serta bagaimana status bekerja dan tingkat pendidikan dari kepala rumah tangga justru tidak memberikan perbedaan yang signifikan secara statistik terhadap tingkat konsumsi beras rumah tangga.

Kemudian, Tabel 3 menunjukkan hasil estimasi model tingkat konsumsi daging ayam oleh rumah tangga yang berhubungan dengan status penerimaan BLT. Dengan unit analisis yang juga pada tingkat rumah tangga, estimasi dilaksanakan dengan menggunakan variabel dependen berupa konsumsi daging ayam per kapita per bulan rumah tangga dalam satuan kilogram (kg) yang diproksi dengan pembelian dalam satu bulan terakhir dan variabel independen *interest* berupa status apakah rumah tangga pernah menerima bantuan BLT ($y_a=1$) atau tidak pernah menerima ($\text{tidak}=0$).

¹¹ Sekitar 0,35 persen rumah tangga memiliki kepala rumah tangga dengan usia di atas 85 tahun.

Tabel 3. Hasil Estimasi Status Penerimaan BLT terhadap Tingkat Konsumsi Daging Ayam Rumah Tangga

Variabel dependen: konsumsi daging ayam/kapita/bulan		
Variabel independen	(1)	(2)
Status penerimaan BLT	0,001 (0,010)	0,003 (0,009)
Akses listrik	0,005 (0,007)	0,023 (0,028)
Kepemilikan lemari pendingin/kulkas	0,032*** (0,008)	0,027*** (0,007)
Penggunaan bahan bakar memasak yang layak	0,032*** (0,006)	0,038*** (0,008)
Kepemilikan lahan pertanian	0,007 (0,008)	-0,002 (0,011)
Bertempat tinggal di pedesaan	0,017** (0,007)	0,020 (0,014)
Jumlah anggota rumah tangga	-0,003*** (0,001)	-0,003* (0,002)
Kepala rumah tangga adalah perempuan	0,031*** (0,012)	0,025* (0,015)
Usia kepala rumah tangga	0,003*** (0,001)	0,002** (0,001)
Usia kepala rumah tangga (kuadrat)	-0,000** (0,000)	-0,000 (0,000)
Kepala rumah tangga berstatus menikah	0,047*** (0,013)	0,040** (0,017)
Kepala rumah tangga bekerja	0,010 (0,009)	0,007 (0,010)
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga tidak bersekolah	-0,285 (0,250)	-0,338 (0,314)
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga SD sederajat	-0,292 (0,251)	-0,347 (0,317)
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga SMP sederajat	-0,295 (0,252)	-0,354 (0,320)
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga SMA sederajat	-0,275 (0,253)	-0,333 (0,320)
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga kuliah sederajat	-0,301 (0,254)	-0,346 (0,322)
Total pengeluaran rumah tangga/kapita/bulan (log)	0,059*** (0,005)	0,059*** (0,005)
Konstanta	-0,511**	-0,870***

	(0,226)	(0,066)
<i>Dummies komunitas</i>	Tidak	Ya
<i>R-squared</i>	0,046	0,189
N	12.717	12.717

Catatan: *robust standard errors dalam tanda kurung. Tanda *** menunjukkan $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$. Estimasi (1) tidak mengontrol *dummies komunitas* dan estimasi (2) mengontrol *dummies komunitas*.*

Hasil estimasi di atas menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan konsumsi daging ayam yang signifikan secara statistik antara rumah tangga penerima manfaat BLT dan rumah tangga non-penerima. Hasil estimasi ini konsisten pada 2 estimasi, baik estimasi 1 tanpa mengontrol *dummies komunitas* maupun estimasi 2 yang mengontrol *dummies komunitas*. Penelitian Amrullah *et al.* (2020) pun mengestimasi bahwa BLT mampu meningkatkan asupan protein per kapita sebesar 1,61 gram/hari, namun peningkatan konsumsi protein ini lebih banyak disumbang oleh peningkatan asupan protein yang bersumber dari ikan dan boga bahari (sebesar 1,07 gram/hari) dan kacang-kacangan (sebesar 2,47 gram/hari). Sementara itu, asupan protein yang bersumber dari daging justru turun 2,52 gram/hari dan pangsa pengeluaran pangan oleh rumah tangga penerima manfaat BLT untuk daging juga turun 0,19 persen. Tidak adanya pengaruh status penerimaan BLT terhadap konsumsi daging ayam juga dapat terjadi karena harga daging ayam yang relatif lebih mahal daripada beras, serta terdapat substitusi protein yang lebih terjangkau bagi rumah tangga miskin, misalnya kacang-kacangan atau telur. Selain itu, apabila dilihat dari rata-rata konsumsi daging ayam, rumah tangga penerima manfaat BLT rata-rata memang hanya mengonsumsi sebesar 0,06 kg/kapita/bulan, sementara rumah tangga non-penerima mengonsumsi hingga 0,12 kg/kapita/bulan, atau sekitar dua kali lipatnya.

Kemudian terkait dengan karakteristik sosioekonomi rumah tangga lainnya, rumah tangga yang memiliki kulkas dan menggunakan bahan bakar memasak yang layak diestimasi mengonsumsi daging ayam lebih banyak. Hal ini dapat dilatarbelakangi bahwa dengan kepemilikan barang-barang tersebut, pengolahan daging ayam menjadi lebih mudah dan kemudian mendorong pembelian daging ayam bagi rumah tangga. Selanjutnya, rumah tangga yang dikepalai oleh seorang perempuan dan berstatus menikah juga diestimasi mengonsumsi daging ayam lebih banyak. Sedikit berbeda dengan model konsumsi beras, hubungan usia kepala rumah tangga dan konsumsi daging ayam cenderung linear (estimasi 2), artinya peningkatan usia kepala rumah tangga akan meningkatkan konsumsi daging ayam. Kemudian, variabel tingkat kesejahteraan rumah tangga yang direfleksikan dengan total pengeluaran rumah tangga secara jelas sangat berpengaruh terhadap tingkat konsumsi daging ayam, dimana peningkatan total pengeluaran rumah tangga per kapita sebesar 10 persen akan meningkatkan konsumsi daging ayam per kapita sebesar 0,006 kg.

Selanjutnya, Tabel 4 menunjukkan hasil estimasi model tingkat konsumsi daging sapi oleh rumah tangga yang berhubungan dengan status penerimaan BLT. Dengan unit analisis yang juga pada tingkat rumah tangga, estimasi

dilaksanakan dengan menggunakan variabel dependen berupa konsumsi daging sapi per kapita per bulan rumah tangga dalam satuan kilogram (kg) yang diproksi dengan pembelian dalam satu bulan terakhir dan variabel independen *interest* berupa status apakah rumah tangga pernah menerima bantuan BLT ($ya=1$) atau tidak pernah menerima ($tidak=0$).

Tabel 4. Hasil Estimasi Status Penerimaan BLT terhadap Tingkat Konsumsi Daging Sapi Rumah Tangga

Variabel dependen: konsumsi daging sapi/kapita/bulan		
Variabel independen	(1)	(2)
Status penerimaan BLT	-0,003 (0,002)	-0,000 (0,002)
Akses listrik	-0,004 (0,003)	-0,006* (0,003)
Kepemilikan lemari pendingin/kulkas	0,013*** (0,003)	0,014*** (0,003)
Penggunaan bahan bakar memasak yang layak	0,001 (0,002)	-0,002 (0,006)
Kepemilikan lahan pertanian	0,005 (0,004)	0,005 (0,007)
Bertempat tinggal di pedesaan	0,005 (0,003)	-0,004 (0,006)
Jumlah anggota rumah tangga	-0,001 (0,000)	-0,000 (0,000)
Kepala rumah tangga adalah perempuan	0,005 (0,012)	0,000 (0,016)
Usia kepala rumah tangga	0,001** (0,000)	0,000 (0,000)
Usia kepala rumah tangga (kuadrat)	0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)
Kepala rumah tangga berstatus menikah	0,004 (0,012)	0,001 (0,016)
Kepala rumah tangga bekerja	-0,003 (0,007)	-0,004 (0,008)
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga tidak bersekolah	0,000 (0,005)	0,005 (0,006)
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga SD sederajat	0,008 (0,008)	0,012 (0,009)
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga SMP sederajat	0,006 (0,006)	0,008 (0,007)
Pendidikan terakhir kepala rumah tangga SMA sederajat	0,012 (0,007)	0,013** (0,006)

Pendidikan terakhir kepala rumah tangga kuliah sederajat	0,024*** (0,009)	0,025** (0,012)
Total pengeluaran rumah tangga/kapita/bulan (log)	0,019*** (0,004)	0,022*** (0,007)
Konstanta	-0,265*** (0,039)	-0,157*** (0,025)
<i>Dummies</i> komunitas	Tidak	Ya
<i>R-squared</i>	0,012	0,066
N	12.792	12.792

Catatan: *robust standard errors* dalam tanda kurung. Tanda ***) menunjukkan $p < 0,01$; **) $p < 0,05$; *) $p < 0,1$. Estimasi (1) tidak mengontrol *dummies* komunitas dan estimasi (2) mengontrol *dummies* komunitas.

Hasil estimasi di atas juga menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan konsumsi daging sapi yang signifikan secara statistik antara rumah tangga penerima manfaat BLT dan rumah tangga non-penerima. Hasilnya pun konsisten antara hasil estimasi yang tidak mengontrol *dummies* komunitas (estimasi 1) maupun yang mengontrol *dummies* komunitas (estimasi 2). Estimasi ini juga dapat dijustifikasi melalui penelitian Amrullah *et al.* (2020) yang menemukan bahwa peningkatan asupan protein rumah tangga yang didorong oleh BLT yang lebih banyak disumbang oleh ikan, boga bahari, serta kacang-kacangan, dan sebaliknya, asupan daging justru turun. Selain itu, harga daging sapi yang lebih mahal daripada sumber protein lain juga dapat melatarbelakangi mengapa status penerimaan BLT tidak mampu memberikan perbedaan terhadap tingkat konsumsi daging sapi rumah tangga. Apabila dilihat dari rata-ratanya, rumah tangga penerima manfaat BLT hanya mengonsumsi daging sapi sebesar 0,006 kg/kapita/bulan, lebih rendah daripada rumah tangga non-penerima yang mengonsumsi 0,02 kg/kapita/bulan, atau lebih dari tiga kali lipatnya.

Kemudian terkait dengan karakteristik sosioekonomi rumah tangga lainnya, rumah tangga yang memiliki kulkas diestimasi mengonsumsi daging sapi lebih banyak. Hal ini juga dijustifikasi dengan kepemilikan kulkas dapat mendorong pembelian karena pengolahan daging sapi akan menjadi lebih mudah. Sedikit berbeda dengan hasil estimasi kedua model sebelumnya, tingkat pendidikan kepala rumah tangga ditemukan berpengaruh terhadap tingkat konsumsi daging sapi, terutama untuk kepala rumah tangga dengan tingkat pendidikan tinggi. Terdapat perbedaan tingkat konsumsi daging sapi sebesar 0,01 kg/kapita/hari antara rumah tangga yang memiliki kepala rumah tangga berpendidikan terakhir SMA sederajat dengan kepala rumah tangga berpendidikan terakhir selain SMA sederajat. Tidak hanya itu, terdapat juga perbedaan tingkat konsumsi daging sapi sebesar 0,03 kg/kapita/hari antara rumah tangga yang memiliki kepala rumah tangga berpendidikan terakhir kuliah sederajat dengan kepala rumah tangga berpendidikan terakhir selain kuliah sederajat. Sama seperti hasil estimasi kedua model sebelumnya, tingkat pengeluaran rumah tangga pun berpengaruh penting bagi konsumsi daging sapi, dengan peningkatan pengeluaran rumah tangga per

kapita sebesar 10 persen yang akan meningkatkan konsumsi daging sapi per kapita sebesar 0,002 kg.

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Bertujuan untuk melihat perbedaan tingkat konsumsi pangan rumah tangga yang didorong oleh status penerimaan program BLT-I pada tahun 2005-2006, hasil estimasi dalam penelitian ini menemukan bahwa status penerimaan BLT oleh rumah tangga memberikan perbedaan yang signifikan terhadap tingkat konsumsi beras/kapita/bulan. Hasil ini cukup masuk akal, mengingat beras sebagai sumber pangan utama masyarakat Indonesia dengan harga yang masih terjangkau, sehingga sejumlah nominal BLT yang relatif tidak terlalu banyak tersebut dinilai cukup untuk dibelanjakan beras. Selain itu, besarnya pangsa beras atas pengeluaran pangan rumah tangga penerima manfaat BLT juga menjadi justifikasi atas hasil estimasi ini. Di sisi lain, status penerimaan BLT tidak memberikan perbedaan yang signifikan terhadap tingkat konsumsi daging ayam dan sapi oleh rumah tangga. Hal ini dapat dijustifikasi misalnya terkait dengan tingkat harga daging ayam dan sapi yang relatif mahal bagi rumah tangga miskin, serta adanya substitusi protein yang lebih terjangkau. Secara garis besar, hasil penelitian ini memberikan kontribusi dukungan literatur yang sudah ada mengenai adanya dampak positif dari program BLT terhadap peningkatan kesejahteraan rumah tangga miskin dalam jangka pendek, sekaligus mengonfirmasi keterbatasan program BLT ini dalam mengubah dan memperbaiki perilaku, kesejahteraan, dan kemiskinan jangka panjang.

5.2. Rekomendasi Kebijakan

Mengingat keterbatasan program BLT dalam mengubah dan memperbaiki perilaku, kesejahteraan, dan kemiskinan jangka panjang, maka dalam upaya pengentasan kemiskinan jangka panjang, penyaluran program pemerintah yang bersifat kondisional/CCT dinilai akan lebih tepat dan efektif. Bersamaan dengan penyaluran CCT yang intensif, evaluasi dan perbaikan terhadap berbagai kendala penyaluran BLT/UCT juga secara umum dinilai akan mampu memitigasi penurunan tingkat kesejahteraan rumah tangga miskin secara temporer dengan lebih efektif.

5.3. Limitasi dan Saran

Investasi pada sumber daya manusia (*human capital*) telah disadari sangat penting bagi pembangunan ekonomi secara umum, yang mana salah satu dimensi pengukurannya adalah terkait dengan kesehatan. Namun di sisi lain, pengukuran *human capital* dengan tingkat kesehatan memiliki karakteristik tersendiri apabila dibandingkan dengan dimensi pengukuran lain, misalnya bagaimana pengukuran kesehatan yang cenderung multidimensi dan pengukurannya relatif sulit karena adanya potensi *measurement error* (Strauss dan Thomas, 1998). Salah satu metode yang paling umum dalam menghimpun data asupan nutrisi adalah dengan menanyakan kepada responden makanan yang dikonsumsi selama satuan waktu

terakhir, dan metode inilah yang digunakan dalam penghimpunan data konsumsi pangan dari IFLS yang digunakan dalam penelitian ini. Namun diakui oleh Strauss dan Thomas (1998) bahwa metode ini rentan akan *recall bias* serta kekhawatiran mengenai adanya variasi dalam perilaku konsumsi pangan. Artinya, dapat dikatakan bahwa hasil estimasi yang menggunakan data asupan pangan ini juga bergantung pada metode pengumpulan datanya. Oleh karena itu, mengaplikasikan metodologi penelitian alternatif yang mampu menangani jenis *bias* seperti ini dinilai dapat meningkatkan validitas hasil estimasi. Selain itu, menyadari bahwa hasil penelitian ini tidak dapat serta-merta diterjemahkan sebagai evaluasi dampak program dan juga tidak mampu menggambarkan perilaku konsumsi pangan rumah tangga jangka panjang sebagaimana telah disinggung dalam Pendahuluan, maka pemanfaatan metodologi penelitian dengan *impact evaluation* juga dinilai dapat memberikan hasil estimasi yang lebih bernilai tambah. Selain itu, penggunaan jenis data pengukuran asupan nutrisi lain (misalnya dengan konversi pembelian dan konsumsi pangan rumah tangga pada asupan nutrisi dalam satuan kalori) serta evaluasi dampak program perlindungan sosial selain BLT sebagai analisis komplementer juga dinilai dapat menjadi alternatif pengembangan penelitian selanjutnya.

Daftar Pustaka

- Amrullah, Eka Rastiyanto, *et al.* (2020). *Impacts of Direct Cash Transfer on Household Food Security in Indonesia*. Jurnal Agro Ekonomi Vol. 38 No. 2 pp 77-90.
- Bazzi, Samuel, Sudarno Sumarto, dan Asep Suryahadi. (2011). *Safety Nets and Safety Ropes: An Evaluation of Indonesia's Compensatory Unconditional Cash Transfer Program*. Partnership for Economic Policy.
- Bazzi, Samuel, Sudarno Sumarto, dan Asep Suryahadi. (2015). *It's all in the timing: Cash transfers and consumption smoothing in a developing country*. Journal of Economic Behavior and Organization Vol. 119 pp. 267-288.
- BPS. (2019). *Proporsi Penduduk Dengan Asupan Kalori Minimum Di Bawah 1400 Kkal/Kapita/Hari Menurut Kelompok Pengeluaran 2017-2019*.
- BPS. (2020). *Prevalensi Ketidakcukupan Konsumsi Pangan*. Tujuan Pembangunan Berkelanjutan: Tanpa Kelaparan.
- BPS. (2020). *Rata-rata Harian Konsumsi Protein Per Kapita dan Konsumsi Kalori Per Kapita Tahun 1990 – 2019*. Konsumsi dan Pengeluaran.
- BPS. (2021). *Rata-rata Konsumsi Perkapita Seminggu di Daerah Perkotaan dan Pedesaan Menurut Komoditi Makanan dan Golongan Pengeluaran per Kapita Seminggu (Satuan Komoditas), 2019-2020*.
- Cameron, Lisa, dan Manisha Shah. (2011). *Mistargeting of Cash Transfers, Social Capital Destruction, and Crime in Indonesia*. Monash University.

- Cole, William E. (1971). *Investment in Nutrition as a Factor in the Economic Growth of Developing Countries*. Land Economics Vol. 47, No. 2 pp. 139-149.
- Croppenstedt, Andre, dan Christophe Muller. (2000). *The Impact of Farmers' Health and Nutritional Status on Their Productivity and Efficiency: Evidence from Ethiopia*. Economic Development and Cultural Change Vol. 48, No. 3 pp. 475-502.
- Dartanto, Teguh, et al. (2021). *Good intentions, unintended outcomes: Impact of social assistance on tobacco consumption in Indonesia*. Tobacco Induced Diseases. DOI: 10.18332/tid/132966.
- Deolalikar, Anil B. (1988). *Nutrition and Labor Productivity in Agriculture: Estimates for Rural South India*. The Review of Economics and Statistics Vol. 70, No. 3 pp. 406-413.
- Fafchamps, Marcel, dan Agnes R. Quisumbing. (1999). *Human Capital, Productivity, and Labor Allocation in Rural Pakistan*. The Journal of Human Resources Vol. 34, No. 2 pp. 369-406.
- FAO. (2004). *Incorporating Nutrition Considerations into Development Policies and Programmes*. FAO Policy Brief.
- Fogel, Robert W. (2004). *Health, Nutrition, and Economic Growth*. Economic Development and Cultural Change Vol. 52, No. 3 pp. 643-658.
- Global Hunger Index. (2020). *Indonesia. Concern Worldwide and Welthungerhilfe*. Diakses melalui <https://www.globalhungerindex.org/indonesia.html>.
- Haddad, Lawrence, dan Howarth Bouis. (1991). *The Impact of Nutritional Status on Agricultural Productivity: Wage Evidence from the Philippines*. Oxford Bulletin of Economics and Statistics Vol. 53, Issue 1, pp 45-68.
- Izzati, Ridho Al, Daniel Suryadarma, dan Asep Suryahadi. (2020). *The Behavioral Effects of Unconditional Cash Transfers: Evidence from Indonesia*. SMERU Working Paper.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2021). *Rancangan Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2022*.
- Khomaini, A. A. (2020). *Dampak program bantuan tunai (cash transfer) terhadap kesejahteraan subjektif di Indonesia*. Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik, 5(1), 1-16.
- Millikan, Max F. (1971). *Population, Food Supply, and Economic Development*. Ekistics Vol. 31 No. 185 pp 292-294.
- Rasyid, Mohtar, Elan Satriawan, dan Catur Sugiyanto. (2015). *Impact of Public Transfer on Rotating Savings and Credit Associations (ROSCAs): The Indonesia Household Case*. The Journal of Developing Areas. Vol. 49, No. 3, pp 205-216.

- Rosfadhila, Meuthia, *et al.* (2013). *A Rapid Appraisal of the Implementation of the 2008 Direct Cash Transfer Program and Beneficiary Assessment of the 2005 Direct Cash Transfer Program in Indonesia*. SMERU Research Institute.
- Sahn, David, dan Harold Alderman. (1988). *The effects of human capital on wages, and the determinants of labor supply in a developing country*. Journal of Development Economics Vol. 29, Issue 2, pp 157-183.
- Strauss, John. (1986). *Does Better Nutrition Raise Farm Productivity?*. Journal of Political Economy Vol. 94, No. 2, pp. 297-320.
- Strauss, John, dan Duncan Thomas. (1998). *Health, Nutrition, and Economic Development*. Journal of Economic Literature Vol. 36, No. 2, pp. 766-817.
- Strauss, John, Firman Witoelar, Bondan Sikoki, dan Anna Marie Wattie. (2009). *The Fourth Wave of the Indonesia Family Life Survey: Overview and Field Report*. RAND Labor and Population Working Paper No. WR-675/1-NIA/NICHD.
- Strauss, John, Firman Witoelar, dan Bondan Sikoki. (2016). *The Fifth Wave of the Indonesia Family Life Survey: Overview and Field Report*. RAND Labor and Population Working Paper No. WR-1143/1-NIA/NICHD.
- Thomas, D, dan John Strauss. (1997). *Health and wages: evidence on men and women in urban Brazil*. Journal of econometrics No. 77 pp 159–185.
- Tjiptoherijanto, Prijono. (1986). *Hubungan Pembangunan Kesehatan dengan Peningkatan Pertumbuhan Ekonomi*. EKI Vol. XXXIV No. 1.
- UNICEF. (2017). *First 1000 Days Brief: The Critical Window to Ensure that Children Survive and Thrive*. UNICEF South Africa.
- US Energy Information Administration. tt. *STEO Supplement: Why are oil prices so high?*. Diakses melalui <https://www.eia.gov/outlooks/steo/special/pdf/high-oil-price.pdf>.
- World Bank. (2006). *Making the New Indonesia Work for the Poor*. Diakses melalui <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8172/527910ESW0v10W1100PA0Report0English.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- World Bank. (2012). *BLT Temporary Unconditional Cash Transfer: Social Assistance Program and Public Expenditure Review 2*. World Bank Jakarta. Diakses melalui <http://hdl.handle.net/10986/26698>.
- Yusuf, Arief Anshory, dan Budy P. Resosudarmo. (2008). *Mitigating Distributional Impact of Fuel Pricing Reform: The Indonesian Experience*. ASEAN Economic Bulletin Vol. 25, No. 1, The Environment, Climate Change, and Natural Resources in Southeast Asia: Issues and Challenges pp. 32-47.

TINJAUAN ATAS PENERAPAN PAJAK PADA PERDAGANGAN MELALUI SISTEM ELEKTRONIK DALAM PERSPEKTIF PERATURAN PERPAJAKAN SAAT INI

Tax Policy Review on Trade Through the Electronic System in the Perspective of Current Tax Regulation

Dwi Resti Pratiwi

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

email: dwi.pratiwi@dpr.go.id

Abstract

This study examined the tax policy of the digital economy in Indonesia to help recover the economy during and after the Covid-19 pandemic. It used a qualitative approach to review the taxing policy on the digital economy in Indonesia. The results showed that unilateral action by the Government of Indonesia in imposing direct tax on over the top (OTT) electronic transactions is hard and challenging. This is because it needs the global consensus for a taxation of the digital economy. Otherwise, the tax policies are likely to contradict one another, causing double taxation for multinational companies. In addition, there are issues that arise from imposing VAT on digital economy. First, ensuring that the foreign tax collector complies with the Indonesia VAT regulation. Second, the determination of consumer criteria for digital products is easy to ignore. The prerequisite for using Indonesian IP can be avoided by a virtual private network to use the domain of another country. Therefore, this study suggests that the Government of Indonesia must encourage the global consensus on a digital tax framework that benefits all parties. Furthermore, the Directorate General of Tax (DGT) must enforce data exchange from financial institutions and take serious actions against non-compliance.

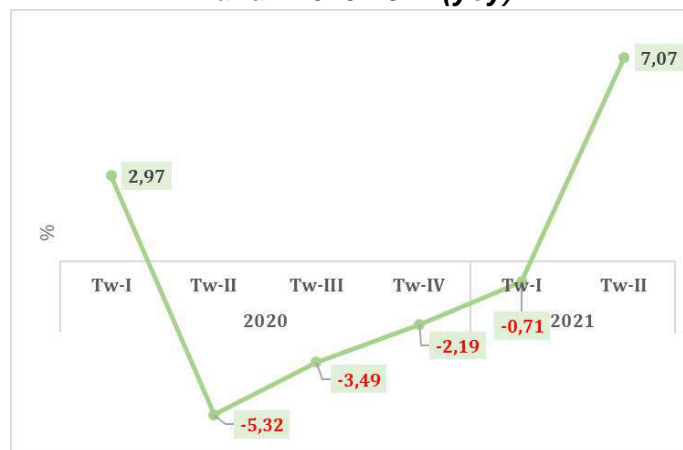
Keywords: *Tax, Digital Economy, VAT, Electronic Transaction, Global Consensus*

1. Pendahuluan

Sejak dua dekade belakang ini, perkembangan ekonomi digital telah berkembang begitu pesat sebagai dampak dari kemajuan teknologi dan ketersediaan internet yang semakin meluas (Sukardi dan Jiaqian, 2020). Secara global, ekonomi digital telah menyumbang 15,5 persen terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) selama lebih dari 15 tahun belakang (Ahanchian *et al.*, 2021). Di Indonesia, ekonomi digital telah menyumbang sekitar 2,9 persen terhadap PDB di

tahun 2019, dimana rasio ini lebih besar dari sebagian besar negara-negara di ASEAN, kecuali Singapura sebesar 3,2 persen terhadap PDB dan Vietnam sebesar 4 persen terhadap PDB (Deloitte, 2021). Dengan adanya pandemi Covid-19 semakin mendorong peningkatan perdagangan berbasis digital. Hal ini tidak terlepas dari mobilitas masyarakat menjadi terbatas demi menghindari penyebaran COVID-19 yang lebih luas. Terbatasnya mobilitas masyarakat secara tidak langsung berdampak pada terbatasnya transaksi dalam perekonomian yang selama ini lebih banyak dilakukan secara langsung (*offline*). Gambar 1 menunjukkan pertumbuhan ekonomi mulai menunjukkan perlambatan sejak triwulan I dan terus mengalami kontraksi sepanjang tahun 2020. Tidak dipungkiri bahwa pandemi berdampak pada terhambatnya berbagai kegiatan ekonomi, baik itu industri jasa dan manufaktur padat karya (Balwin dan Mauro, 2020). Berbagai perusahaan di seluruh dunia mengkhawatirkan bagaimana COVID-19 akan berdampak pada bisnis secara keseluruhan. Kekhawatiran itu tidak terlepas dari menurunnya daya beli masyarakat akibat menurunnya pendapatan, bahkan banyak dari masyarakat yang kehilangan pekerjaan akibat banyak bisnis yang rapuh secara finansial (Bartik, 2020).

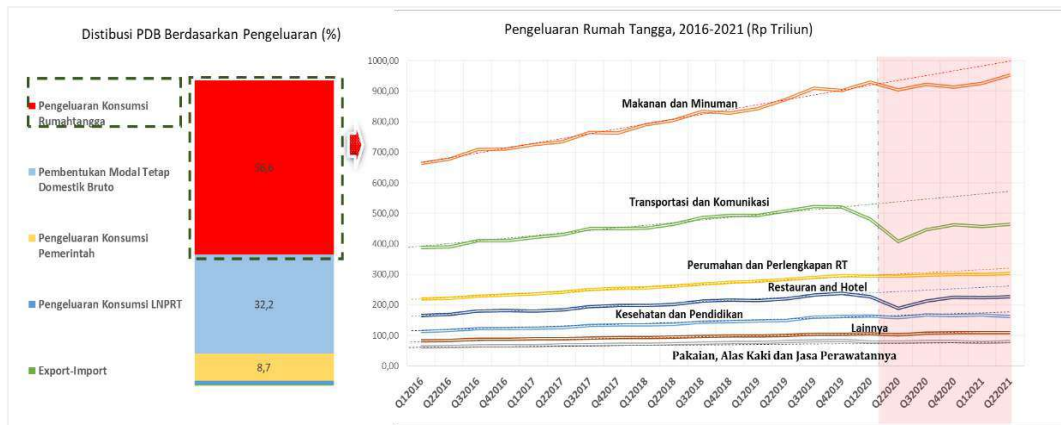
Gambar 1. Perkembangan Pertumbuhan Ekonomi Triwulanan Indonesia Tahun 2020-2021 (yoy)



Sumber: BPS (2021)

Menurunnya daya beli masyarakat terlihat dari konsumsi rumah tangga yang mengalami penurunan cukup signifikan. Gambar 2 menunjukkan bahwa konsumsi rumah tangga telah berkontribusi sebesar 56 persen terhadap PDB dan pada gambar tersebut terlihat bahwa terjadi perubahan pola konsumsi yang terjadi, terutama selama masa pandemi (sejak triwulan I 2020 hingga triwulan II 2021). Jika dibandingkan dengan pola di masa sebelumnya, pandemi COVID-19 telah mengakibatkan terjadinya pergeseran tren nilai perekonomian ke arah yang lebih rendah. Penurunan konsumsi terbesar tampak pada pengeluaran transportasi dan komunikasi, yang kemudian disusul oleh pengeluaran restoran dan hotel, setelah itu pengeluaran untuk makanan dan minuman. Penurunan pengeluaran pada kategori pengeluaran transportasi dan komunikasi telah membuat nilai perekonomian nasional seakan kembali ke lima tahun ke belakang. Begitu juga dengan penurunan pada pengeluaran untuk restoran dan hotel yang seperti mundur ke masa dua tahun sebelumnya.

**Gambar 2. Pengeluaran Konsumsi Rumah Tangga Tahun 2016-2021
(Rp Triliun)**



Sumber: BPS (2021)

Perubahan perilaku konsumsi tersebut sangat erat kaitannya dengan pembatasan mobilitas masyarakat selama pandemi (Chenarides *et al.*, 2021). Sejalan dengan itu, Deloitte (2021) melaporkan bahwa pandemi dengan cepat mengubah kebiasaan sehari-hari konsumen, pola konsumsi, dan cara berpikir terhadap saluran *online*. World Trade Organization (2020) juga melaporkan bahwa dalam menanggapi pandemi Covid-19, pemberlakuan *social distancing*, *lockdown*, dan tindakan lainnya telah mendorong konsumen untuk meningkatkan belanja *online*, penggunaan media sosial, telepon internet, telekonferensi, serta *streaming* video atau film. Peningkatan penjualan *business-to-consumer/B2C* terutama terlihat dalam permintaan *online* untuk berbagai kategori, termasuk hiburan, persediaan medis, kebutuhan rumah tangga, dan produk makanan, menggunakan format nonkontak yang inovatif (Deloitte, 2021). Pergeseran ini kemungkinan akan bertahan hingga pascapandemi. Selama pandemi ini, ketika berbagai sektor ekonomi melambat, ekonomi digital tumbuh secara eksponensial. Transformasi digital meluas ke lebih banyak sektor, seperti keuangan, pendidikan, kesehatan, dan lainnya. Lonjakan lalu lintas data internet terjadi pada penggunaan aplikasi media sosial, *teleconference*, *video streaming*, *game online*, hingga aplikasi hiburan lainnya (Kementerian Keuangan, 2021). Peningkatan penggunaan internet ini merujuk kepada kesimpulan adanya peningkatan pendapatan pelaku usaha di bidang telekomunikasi, hiburan digital, dan *e-commerce*, baik pelaku usaha dalam negeri maupun luar negeri yang beroperasi di Indonesia. Bagi perusahaan digital tersebut, transformasi ini tentu saja menciptakan kondisi yang menguntungkan, sehingga pemerintah harus memperhatikan potensi fiskal pasar digital yang terus berkembang dengan mengenakan pajak pada bisnis digital.

Permasalahan penelitian dalam hal ini adalah sulitnya menerapkan kebijakan perpajakan dalam Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE). Pengenaan pajak pada transaksi elektronik ini mengalami tantangan yang cukup sulit dikarenakan kriteria penentuan Bisnis Usaha Tetap (BUT) saat ini, baik dalam aturan domestik Indonesia maupun dalam *tax treaty* masih mensyaratkan adanya kehadiran fisik (*physical presence*). Sementara itu, konsep penentuan BUT berdasarkan *physical presence* menjadi suatu konsep

yang terlihat sangat usang di era digital saat ini, sebab di era digital sebuah perusahaan dapat melakukan transaksi PMSE di negara lain tanpa memerlukan kehadiran fisik. Dengan demikian, berbagai negara telah dihadapkan pada dua pilihan. Pilihan yang pertama adalah secara sepihak mengatur sendiri pemajakan transaksi PMSE lintas negara dalam aturan domestik (*unilateral measures*). Namun, pilihan ini mempunyai kelemahan, yaitu rentan terjadi konflik pemajakan antarnegara yang dapat menimbulkan pajak berganda (*double taxation*), yang pada akhirnya akan berdampak negatif terhadap perkembangan usaha (Kurniawan, 2020; Yapara, 2015). Pilihan yang kedua adalah membuat kesepakatan global (*global consensus*) untuk memajaki transaksi PMSE lintas negara. Pendekatan *global consensus* dipandang lebih memberikan solusi jangka panjang dalam menyelesaikan permasalahan pemajakan transaksi digital. Namun, kenyataannya membuat konsensus secara global tidaklah mudah, mengingat masing-masing negara mempunyai kepentingan yang berbeda-beda. Untuk mengamankan basis penerimaan pajak atas transaksi digital dan menciptakan *level playing field* bagi seluruh pelaku usaha, baik pelaku usaha digital dan pelaku usaha konvensional, pada akhirnya Indonesia melaksanakan *unilateral action* berupa penegasan perlakuan perpajakan atas transaksi digital sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang. Berkaitan dengan permasalahan tersebut, maka pertanyaan penelitiannya adalah bagaimana tantangan yang dihadapi pemerintah dalam penerapan pajak pada PMSE yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2020. Penelitian ini akan mengkaji kebijakan perpajakan pada PMSE dalam perspektif peraturan perpajakan saat ini. Dengan demikian, tujuan penelitian ini menghasilkan rekomendasi atas tantangan dalam pengenaan pajak pada PMSE.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Perdagangan Melalui Sistem Elektronik/PMSE (Ekonomi Digital)

Munculnya ekonomi digital sebagian besar disebabkan oleh penurunan harga Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) dan dorongan konstan untuk inovasi. Transaksi dalam ekonomi digital atau perdagangan elektronik (*e-commerce*) adalah suatu proses transaksi yang dilakukan oleh pembeli dan penjual dalam membeli dan menjual berbagai produk secara elektronik dari perusahaan ke perusahaan lain dengan menggunakan komputer sebagai perantara transaksi bisnis yang dilakukan (Pearson, Loudon *et al.*, 1998). Sama halnya dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 80 Tahun 2019, PMSE didefinisikan sebagai perdagangan yang transaksinya melalui serangkaian perangkat dan prosedur elektronik. Bila dilihat sifat transaksinya, model bisnis digital dibagi ke dalam beberapa kategori, yaitu: (1) *business-to-business* (B2B) yang berfokus pada penyediaan produk dari satu bisnis ke bisnis lainnya melalui

jaringan elektronik; (2) *business-to-consumer* (B2C) adalah bentuk jual beli produk atau jasa yang melibatkan perusahaan penjual produk atau jasa dengan konsumen yang dilakukan melalui jaringan elektronik; (3) *consumer-to-business*, yaitu bentuk jual beli produk atau jasa dimana konsumen sebagai penjual produk atau jasa melakukan penyerahan kepada perusahaan melalui jaringan elektronik; dan (4) *consumer-to-consumer* (C2C) yaitu model bisnis dimana konsumen menjual produk ke sesama konsumen lainnya melalui jaringan elektronik (Turban, 2012).

Model bisnis digital dapat dikategorikan sebagai berikut: (1) model berlangganan, dimana pengguna membayar biaya berlangganan untuk memiliki akses ke layanan atau konten di situs web seperti Amazon atau Netflix; (2) model iklan, dimana pengguna akhir menghasilkan pendapatan dengan diekspos untuk beriklan di *platform* yang disediakan oleh perusahaan seperti YouTube atau Yahoo; (3) dan model akses, dimana pengembang konten dan aplikasi (penyedia layanan internet, pialang data, dan analis data) membayar untuk memiliki akses ke data pengguna akhir seperti *app store*. Sementara itu, *online market* seperti eBay, situs kencan seperti Tinder, agen tenaga kerja *online* seperti Upwork, situs perbandingan harga, situs perjalanan *online* seperti Skyscanner atau Expedia, atau situs akomodasi seperti Booking, layanan *peer-to-peer* seperti Airbnb, dan layanan transportasi seperti Uber setara dengan bisnis *offline*. Ekonomi digital memungkinkan cabang perusahaan dari suatu perusahaan multinasional melakukan aktivitas bisnisnya di berbagai negara tanpa memiliki bisnis usaha tetap (BUT) seperti kantor, pabrik, perwakilan, dan lain sebagainya (OECD, 2015). Hal inilah yang membantu perusahaan digital untuk terlibat dalam praktik penghindaran pajak.

2.2. Urgensi Pemajakan atas PMSE dan Polemik Kesepakatan Global

Di era pradigital, pajak diterapkan sebagian besar untuk bisnis yang memiliki kehadiran fisik atau BUT di yurisdiksi pajak yang berbeda. Perusahaan multinasional (*Multinational Company/MNC*) beroperasi di berbagai negara dengan staf yang ditempatkan di gedung kantor, pabrik, dan fasilitas lainnya. Karena tarif pajak dan metode penentuan pajak bervariasi di seluruh dunia, MNC harus dapat mengelola pengaturan yang beragam (Elms, 2021). Namun, seiring dengan berkembangnya ekonomi digital telah memperumit pengenaan pajak pada bisnis tradisional. Berbeda dengan bisnis tradisional yang mengharuskan kehadiran fisik, perusahaan berbasis digital dapat berlokasi dimana saja dan menyediakan barang dan jasa secara *online* kepada pemasok, vendor, dan pelanggan tanpa perlu kehadiran fisik. Ekonomi digital memungkinkan perusahaan besar untuk menghasilkan keuntungan yang besar dengan biaya minimal. Perusahaan teknologi atau digital semacam itu menghadirkan target yang menarik bagi pemerintah untuk memajaki perusahaan tersebut dalam meningkatkan pendapatan negara (Elms, 2021). Bahkan, ekonomi digital juga memungkinkan perusahaan terkecil sekalipun untuk terlibat dalam perdagangan lintas batas. Singkatnya, setidaknya ada 2 hal penting bahwa ekonomi digital telah memengaruhi sistem pajak tradisional saat ini, yaitu bisnis digital memungkinkan perusahaan untuk bersaing di pasar tanpa kehadiran fisik dan memperluas

berbagai variasi perusahaan, dimana tidak hanya perusahaan besar seperti Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) untuk berpartisipasi dalam perdagangan lintas negara (Elms, 2021).

Oleh karena itu, era ekonomi digital menuntut negara untuk memperbaharui dan memperbaiki kebijakan perpajakannya sebagai bagian dari upaya menangkap potensi penerimaan negara (UNCTAD, 2019). Menurut Terada-Hagiwara, Gonzales, dan Wang (2019), ada empat implikasi dari pertumbuhan jumlah dan kompleksitas ekonomi digital. Pertama, hilangnya penerimaan pajak karena meningkatnya operasi bisnis di *platform* digital. Digitalisasi dapat meningkatkan praktek *Base Erosion And Profit Shift* (BEPS), dimana perusahaan multinasional berusaha untuk memperoleh nonpajak berganda dan merealokasi penghasilan kena pajak mereka. Kedua, hilangnya potensi pajak karena operasi bisnis dapat dilakukan tanpa kehadiran fisik di negara mana pun. Hal ini dikarenakan peraturan perpajakan internasional saat ini masih hanya mengakui kehadiran fisik. Ketiga, karakterisasi pendapatan yang tidak jelas karena digitalisasi membuatnya membedakan beberapa jenis pendapatan (misalnya, keuntungan bisnis, biaya layanan, dan royalti). Terakhir, pemungutan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) yang tidak efektif terutama pada transaksi C2C dan B2C.

Namun, ekspansi ekonomi digital yang begitu pesat turut memicu perdebatan global di berbagai bidang, terutama terkait peraturan perpajakan. Dalam kerangka perpajakan internasional, perdebatan berfokus pada apakah aturan perpajakan yang ada saat ini sudah sesuai dengan perkembangan ekonomi global modern, terutama mengenai alokasi pendapatan dan keuntungan antarnegara untuk tujuan pajak atau yang berpotensi dikenakan pajak. Perdebatan ini juga dikarenakan kebijakan pajak internasional saat ini belum sepenuhnya menangkap model bisnis baru berbasis digital (Asen, 2021). Berdasarkan Pasal 5 Konvensi Pajak Model OECD yang merupakan standar untuk perjanjian penghindaran pajak berganda (*tax treaty*), disebutkan bahwa suatu perusahaan dikenakan pajak atas laba usahanya di negara yang bukan penduduknya hanya jika mereka memiliki BUT atau *permanent establishment* (PE) di dalam negeri. Hal ini mengakibatkan dalam digital bisnis, perusahaan dapat memperoleh keuntungan dari hasil penjualan melalui transaksi elektronik dari suatu negara pasarnya, namun dikarenakan tidak adanya kewajiban pajak digital yang tidak mempunyai BUT, maka keuntungan tersebut dialihkan ke negara asal tempat perusahaan tersebut didirikan (Rebecca, 2021). Bagi negara sumber yang secara tidak langsung mengenakan pajak penghasilan pada perusahaan digital multinasional yang tidak memiliki BUT dapat menimbulkan ketidakpastian dan pengenaan pajak berganda karena bertentangan dengan perjanjian perpajakan.

Polemik ini telah mendorong negosiasi OECD dengan dukungan lebih dari 130 negara untuk memprakarsai *Action Plan on BEPS* yang dimulai pada tahun 2013. Isu ekonomi digital diidentifikasi di bawah inisiatif *BEPS Action 1: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*. Dalam laporan aksi 1 tahun 2015 menghasilkan bahwa akan dikembangkan mekanisme aturan dan implementasi dalam membantu negara-negara yang bermaksud menarik PPN dari PMSE antarnegara. Laporan ini juga memberikan opsi teknis untuk menghadapi

tantangan pajak yang lebih luas yang ditimbulkan oleh ekonomi digital seperti aturan terkait *nexus*. *Nexus* secara umum berarti koneksi atau dalam perpajakan digunakan untuk menggambarkan perusahaan yang memiliki tanggungan pajak di suatu negara (OECD, 2015). Laporan berikutnya pada tahun 2018, OECD masih gagal menghasilkan rekomendasi untuk mengatasi masalah kehadiran fisik atau *permanent establishment*. Setelah bertahun-tahun bernegosiasi secara intensif, pada Juli 2021, 130 negara bergabung dengan pernyataan tersebut untuk menetapkan kerangka kerja baru untuk reformasi pajak internasional (OECD, 2021). Negosiasi tersebut telah memperbaharui rencana dua pilar untuk mereformasi aturan perpajakan internasional. Pilar satu akan menjamin hak pemajakan dan basis pajak yang lebih adil dalam konteks ekonomi digital. Sementara pilar dua berusaha untuk meletakkan dasar persaingan atas pajak penghasilan perusahaan, melalui pengenalan tarif pajak perusahaan minimum global yang dapat digunakan negara-negara untuk melindungi basis pajak mereka (OECD 2021). Namun, kedua pilar ini belum disepakati dan direncanakan akan difinalisasi pada Oktober 2021 untuk memperoleh konsesi global atas kesepakatan pajak ekonomi digital.

2.3. Tindakan Sepihak (*Unilateral Action*) terkait Kebijakan Pajak atas Transaksi Digital

Istilah *unilateral action* mengacu pada setiap upaya negara individu untuk menangkap menerapkan pajak langsung dan tidak langsung yang berasal dari aktivitas digital tanpa terlibat dalam negosiasi ulang perjanjian pajak bilateral atau tanpa perlu berkonsultasi secara komprehensif dengan negara lain. Hal ini ditandai dengan penerapan undang-undang perpajakan baru atau interpretasi ulang undang-undang domestik yang ada atau ketentuan perjanjian untuk beradaptasi dengan cara berbisnis yang semakin digital dan mengglobal (United Nations, 2017). Terkait hal itu, pemajakan atas ekonomi digital telah menjadi agenda pemerintah di berbagai negara, dimana para pimpinan negara mengharapkan terciptanya perlakuan yang setara dan adil antarpelaku bisnis, baik itu digital dan tradisional dalam perdagangan global (Sukardi dan Jiaqian, 2020). Lebih lanjut, saat ini sudah banyak negara telah memperkenalkan dan mulai menerapkan serangkaian kebijakan pajak sepihak untuk menangkap potensi ekonomi digital bagi penerimaan negara mereka (Sukardi dan Jiaqian, 2020). Ditambah lagi, dengan adanya pandemi Covid-19 yang menghantam hampir semua negara telah menekan kemampuan fiskal di banyak negara untuk mengantisipasi dampak pandemi. Hantaman pandemi ini telah mendorong berbagai negara untuk menerapkan pajak pada perdagangan berbasis digital untuk meningkatkan penerimaan negara.

Adapun beberapa negara yang telah melaksanakan *unilateral action* terhadap pengenaan pajak pada PMSE telah menggunakan beberapa pendekatan. Pendekatan yang pertama adalah dengan mengenakan pemotongan PPh (*withholding tax/WHT*) atas pembayaran kepada perusahaan PMSE asing. Beberapa negara yang menggunakan pendekatan ini, misalnya Malaysia, Mexico, Pakistan, Slovakia, Taiwan, Thailand, dan Turki. Pendekatan menggunakan WHT tidak efektif manakala transaksi PMSE

melibatkan konsumen akhir yang umumnya bukan merupakan pemungut pajak. Kedua, menggunakan pendekatan *digital PE* atau *BUT digital*. Dalam pendekatan *BUT digital*, dibuat aturan mengenai kriteria keberadaan *BUT* yang tidak didasarkan pada kehadiran fisik (*physical presence*), tetapi didasarkan pada kriteria baru, yaitu *significant economic presence* (kehadiran ekonomi yang signifikan) atau *significant digital presence* (kehadiran digital yang signifikan). Penentuan *significant economic presence* atau *significant digital presence* bisa didasarkan pada jumlah penjualan, jumlah *traffic*, atau jumlah pengguna aktif media digital. Terakhir ialah pendekatan *Digital Service Tax/DST*. *DST* merupakan pajak langsung namun bukan merupakan *PPH*, sehingga tidak dicakup dalam ketentuan *tax treaty*. Beberapa negara yang menerapkan atau berencana menerapkan *DST*, misalnya Australia, Belgia, Brazil, Canada, Cheko, Perancis, Israel, Italia, Turki, dan Inggris.

Per Juli 2020, terdapat 26 negara di dunia yang telah memberlakukan peraturan pajak langsung terhadap bisnis digital, di antaranya 10 negara mengumumkan akan menerapkan, 5 negara masih dalam proses penyusunan undang-undang, dan sisanya sedang menunggu solusi global atau telah ditolak (Gambar 3). Banyak negara yang berniat untuk memberlakukan pajak layanan digital/*DST* memilih untuk terus maju terlepas dari kemajuan OECD. *DST* adalah pajak pendapatan kotor dengan basis pajak yang mencakup pendapatan yang berasal dari sekumpulan barang atau jasa digital tertentu atau berdasarkan jumlah pengguna digital dalam suatu negara (Bunn, Asen, dan Enache, 2020).

Gambar 3. Jumlah Negara yang Telah Mengajukan dan Mengesahkan Peraturan terkait Kebijakan Pajak pada Ekonomi Digital



Sumber: KPMG, 2021

Sementara itu, untuk pajak tidak langsung, dalam hal ini PPN atas perdagangan berbasis elektronik, terdapat kurang lebih 88 negara yang menerapkannya dan 11 negara masih pada proses penyusunan aturannya (Gambar 3). Terkait hal ini, OECD telah menerbitkan pedoman PPN/GST sejak 2017. Pedoman tersebut bertujuan untuk mengurangi ketidakpastian dan risiko pajak berganda dan nonpajak yang tidak diinginkan dari inkonsistensi dalam penerapan PPN dalam konteks lintas batas (OECD, 2017). Karena penerapan pajak tidak langsung pada ekonomi digital tidak berdampak sebesar kontroversi

publik seperti halnya pajak langsung (*ibid*), lebih banyak negara telah menerapkan pajak tidak langsung (PPN) daripada mengenakan pajak langsung. Indonesia termasuk dalam daftar negara yang memberlakukan tindakan unilateral, baik pajak langsung maupun tidak langsung dari ekonomi digital. Berikut beberapa contoh negara yang akan atau telah menerapkan pajak terhadap perdagangan melalui sistem elektronik.

Tabel 1. Beberapa Negara yang Telah Menerapkan Pajak pada Perdagangan Melalui Sistem Elektronik

Negara	Jenis Pajak	Rate	Basis Pajak/Penjelasan
Pajak Langsung			
Austria	Digital Service Tax (DST)	5%	Pendapatan dari layanan iklan pada <i>interfaces digital</i> atau semua jenis perangkat lunak atau situs web.
Perancis	DST	3%	Pendapatan dari layanan digital yang memenuhi kriteria <i>French digital presence</i> yang meliputi penyediaan layanan digital yang memungkinkan pengguna akses ke kontak dan berinteraksi dengan yang lain serta penyediaan layanan iklan digital.
Inggris	DST	2%	Pendapatan lebih dari 25 juta pounds yang diperoleh dari tiga jenis aktivitas digital yaitu <i>platform</i> media sosial, <i>internet search engine</i> , dan <i>online marketplace</i> .
Pajak Tidak Langsung			
Australia	PPN	10%	Pajak atas penjualan barang dan jasa digital oleh perusahaan <i>e-commerce</i> bukan residen dengan batas ambang omset A\$75,000.
Selandia Baru	PPN	15%	Pajak atas penjualan atas barang dan jasa digital kepada konsumen yang berbasis di Selandia Baru yang dibuktikan dengan alamat penagihan, lokasi IPN, detail bank, atau kode negara nomor telepon. Adapun batas ambang omset ialah NZD\$60,000 (\$39,526).

Sumber: KPMG (2021); Bunn et al. (2020)

3. Metodologi

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dalam memberikan jawaban atas pertanyaan penelitian mengenai perspektif kebijakan fiskal pada PMSE. Menurut Cresswell (2012), penelitian kualitatif memiliki karakteristik mengeksplorasi suatu masalah dan mengembangkan pemahaman yang rinci tentang fenomena sentral dari masalah sosial atau manusia. Adapun metode penelitian yang digunakan ialah deskriptif. Dengan metode tersebut, data yang berhasil dikumpulkan akan disusun, dijelaskan, dan selanjutnya dianalisa

secara komprehensif dan mendalam. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data studi pustaka. Menurut Sugiyono (2012), studi kepustakaan penting dilakukan dalam penelitian karena penelitian tidak akan lepas dari literatur-literatur ilmiah. Sumber data dalam penelitian ini dari berbagai jurnal, laporan OECD terkait perpajakan internasional, buku, artikel, dan berbagai peraturan-perundangan yang terkait dengan pemajakan PMSE. Dalam penelitian ini, dilakukan penelaahan peraturan perundang-undangan terkait PMSE, khususnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, dengan tujuan untuk mengkaji *unilateral action* yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam menerapkan kebijakan pajak transaksi PMSE lintas negara di Indonesia.

4. Pembahasan

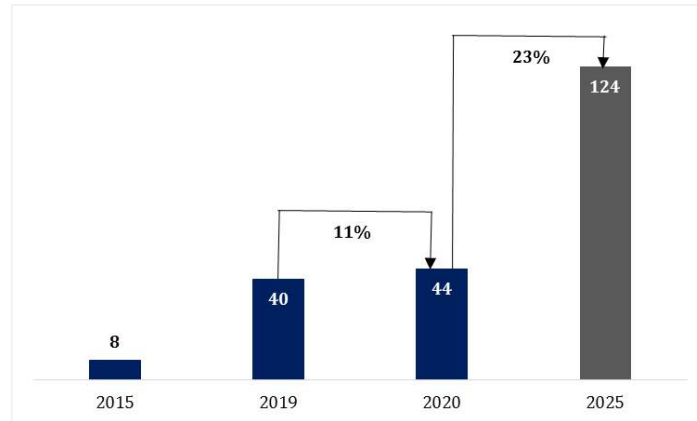
4.1. Perkembangan Ekonomi Digital di Indonesia

Di Indonesia, terdapat empat jenis proses digitalisasi, yaitu *mobile internet*, *cloud technology*, *internet of things*, *big data*, dan *advanced analytics* (McKinsey, 2016). Pertama, *mobile internet* mengalami perkembangan yang pesat karena perangkat elektronik *mobile* lebih bermanfaat dari perangkat *fixed line*. Selain itu, hampir 60 persen dari semua lalu lintas *online* saat ini berasal dari perangkat seluler. Kedua, perkembangan ekonomi digital di Indonesia didorong oleh teknologi *cloud* karena menggunakan internet lebih murah dan cepat sehingga ampuh untuk diakses dari jarak jauh. Ketiga, *big data* dan *advance analytics* juga mendorong perkembangan ekonomi digital di Indonesia, karena trafik internet mencapai satu *zettabyte* telah mengirimkan info untuk setiap detiknya. Keempat, *Internet of Things* (IoT) berperan besar dalam ekonomi digital di Indonesia karena internet dapat menghubungkan banyak perangkat. Perkembangan teknologi ini tidak dipungkiri karena didukung oleh pembangunan infrastruktur yang masif pada akhirnya mendorong pertumbuhan penggunaan internet di Indonesia yang kemudian meningkatkan ekonomi digital di Indonesia (Pratiwi dan Liana, 2021).

Berdasarkan survei Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) tahun 2020, pengguna internet di Indonesia pada 2018 sebanyak 171,17 juta jiwa, artinya 64,8 persen masyarakat Indonesia telah menggunakan dan memanfaatkan internet. Selanjutnya pada 2019-2020 (Q2), pengguna internet di Indonesia terus mengalami kenaikan hingga mencapai 196,7 juta. Adanya pandemi juga turut meningkatkan penetrasi internet di Indonesia akibat keterbatasan mobilitas masyarakat yang kemudian memaksa masyarakat untuk memanfaatkan internet dalam mendukung aktivitas sehari-hari. Dalam laporan *e-Conomy SEA 2020* yang dilakukan oleh Google, Temasek, dan Bain&Company, persentase konsumen baru yang menggunakan internet di Indonesia mencapai 37 persen. Selain itu, Indonesia juga tercatat memiliki nilai transaksi ekonomi digital yang terus meningkat setiap tahunnya, yaitu dari USD8 miliar menjadi USD40 miliar pada tahun 2019. Sedangkan pada tahun 2020, nilai transaksi ekonomi digital Indonesia meningkat sebesar 11 persen menjadi USD44 miliar atau setara dengan Rp630 triliun (Gambar 4). Nilai transaksi ekonomi digital ini diprediksi akan terus meningkat hingga 23 persen atau sebesar USD124 miliar, setara dengan Rp1.748

triliun (acuan USD/Rp adalah Rp14.100) pada tahun 2025 (Google, Temasek, dan Bain, 2020). Peningkatan konsumsi selama Covid-19 melalui *digital platform* juga terlihat dari total penjualan barang pada bulan Februari 2020 yang naik sebesar 3,2 kali dibanding penjualan Januari 2020, dan pada April 2020 naik sebesar 4,8 kali dibanding penjualan Januari 2020.

Gambar 4. Nilai Transaksi Ekonomi Digital Indonesia (USD Miliar)



Sumber: Google, Temasek, dan Bain (2020)

Tak hanya peningkatan pada penjualan barang melalui *e-commerce*, peningkatan penggunaan internet selama Covid-19 juga terlihat pada penggunaan internet untuk hiburan. Laporan *e-Conomy 2020* mencatat pengguna baru yang berlangganan untuk *Streaming Video on Demand* (SVOD) sebesar 45 persen dan pelanggan baru untuk *Streaming Music on Demand* sebesar 40 persen. Sejalan dengan hal ini, laporan *Media Partners Asia* pada Mei 2021 mencatat bahwa jumlah pengguna berbayar untuk SVOD mengalami peningkatan yang signifikan yaitu dari 3,4 juta pelanggan menjadi 7 juta pelanggan dalam kurun waktu 4 bulan, yaitu sejak 5 September 2020-6 Januari 2021. Kondisi tersebut membuktikan bahwa pemanfaatan internet untuk berbagai kegiatan perdagangan di Indonesia berkembang sangat pesat, dan tentunya sangat berdampak dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. Statista (2021) memprediksi bahwa nilai transaksi dari *digital commerce* mencapai USD50.391 juta, dimana nilai ini meningkat 33,5 persen dibanding tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa perusahaan digital, khususnya yang berasal dari luar negeri, akan meraup untung yang besar dari tinggi konsumen Indonesia yang menggunakan layanan digital, baik untuk keperluan belanja, sekolah, bekerja, ataupun hiburan.

4.2. Tinjauan atas Kebijakan Pada pada Ekonomi Digital Indonesia

Pandemi Covid-19 telah mengubah sikap pemerintah Indonesia terhadap perpajakan atas transaksi elektronik sebagai sarana untuk menjamin stabilitas sistem keuangan dan anggaran negara. Melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, pemerintah Indonesia memutuskan untuk mengenakan tindakan sepihak (*unilateral action*) berupa pengenaan pajak atas transaksi elektronik berupa barang dan jasa yang dilakukan dengan menggunakan media *e-commerce*. Mengacu pada Pasal 6 UU Nomor 2/2020, pajak ini dikenakan kepada penyedia layanan asing dan pedagang asing yang beroperasi melalui sistem elektronik atau

biasa disebut Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE) dan juga kepada perusahaan yang belum berupa Bentuk Usaha Tetap (BUT). Pajak yang dimaksud adalah pajak penghasilan (PPh) Badan yang dikenakan pada penyedia jasa asing, Pajak Transaksi Elektronik (PTE), dan juga Pajak Pertambahan Nilai (PPN) yang dikenakan pada konsumsi transaksi elektronik OTT di Indonesia.

A. Pajak Penghasilan Badan (PPh Badan) dan/atau Pajak Transaksi Elektronik untuk Penyedia Jasa Digital Asing dengan Kehadiran Ekonomi Signifikan di Indonesia

Berdasarkan Pasal 6 UU Nomor 2 Tahun 2020, pemerintah akan menerapkan pajak penghasilan atau pajak transaksi elektronik atas kegiatan PMSE yang dilakukan oleh subjek pajak luar negeri yang memenuhi ketentuan kehadiran ekonomi signifikan atau *significant economic presence* (SEP), dimana perusahaan yang memenuhi kriteria SEP akan dapat diperlakukan sebagai BUT dan dapat dikenakan PPh. Ketentuan kehadiran ekonomi signifikan berupa: (a) peredaran bruto konsolidasi grup usaha sampai dengan jumlah tertentu; (b) penjualan di Indonesia sampai dengan jumlah tertentu; dan/ atau (c) pengguna aktif media digital di Indonesia sampai dengan jumlah tertentu. Apabila penetapan sebagai BUT tidak dapat dilakukan karena penerapan perjanjian dengan pemerintah negara lain dalam rangka penghindaran pajak berganda dan pencegahan pengelakan pajak (*tax treaty*) maka pedagang luar negeri, penyedia jasa luar negeri, dan/ atau Penyelenggara Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PPMSE) luar negeri yang memenuhi ketentuan kehadiran ekonomi signifikan, dikenakan pajak transaksi elektronik (PTE). Pajak transaksi elektronik dikenakan atas transaksi penjualan barang dan/ atau jasa dari luar Indonesia dengan skema PMSE kepada pembeli atau pengguna di Indonesia yang dilakukan oleh subjek pajak luar negeri, baik secara langsung maupun melalui PPMSE luar negeri. Pajak penghasilan atau pajak transaksi elektronik dibayar dan dilaporkan oleh pedagang luar negeri, penyedia jasa luar negeri, dan/ atau PPMSE luar negeri. Pemain digital asing dapat menunjuk perwakilan di Indonesia untuk memenuhi kewajiban perpajakannya. Sementara itu, aturan terkait kehadiran ekonomi signifikan, tata cara pembayaran dan pelaporan pajak penghasilan atau pajak transaksi elektronik diatur oleh Peraturan Kementerian Keuangan (PMK).

Tantangan atau implikasinya, kebijakan ini menimbulkan polemik mengenai penetapan BUT, pemajakan atas laba usaha yang diperoleh suatu perusahaan yang menjalankan kegiatan usahanya secara lintas batas negara hanya dapat dipajaki di negara domisili perusahaan tersebut. Kecuali, perusahaan tersebut menjalankan kegiatan usahanya di negara sumber penghasilan melalui suatu BUT (DDTC, 2016). Hal yang menjadi persoalan adalah kriteria penentuan BUT saat ini, baik dalam aturan domestik Indonesia maupun dalam *tax treaty* masih mensyaratkan adanya kehadiran fisik (*physical presence*) dan belum mengakui konsep kehadiran ekonomi signifikan (*significant economic presence*) atau konsep BUT virtual. *Tax treaty* itu sendiri merupakan perjanjian perpajakan antara dua negara mengenai hak-hak pemajakan masing-masing negara yang dibuat dalam rangka meminimalisir pemajakan berganda dan upaya penghindaran pajak (OECD, 2017).

Saat ini *tax treaty* di berbagai negara mengacu pada *OECD Model Tax Convention on Income and on Capital*, dimana dalam Pasal 5 konvensi tersebut hanya mengakui BUT dengan kehadiran fisik bagi perusahaan asing yang dikenakan pajak penghasilan, sementara BUT virtual belum diakui. Indonesia sendiri telah memiliki *tax treaty* atau Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (P3B) dengan 67 negara mitra yurisdiksi (Direktorat Jenderal Pajak, 2021a), dimana bagi negara yang sudah mengadakan P3B atau *tax treaty*, tidak serta-merta dapat mengenakan hak pemajakan berdasarkan hukum domestiknya. Namun, pengenaan hak pemajakan tersebut harus dibatasi berdasarkan *tax treaty* yang telah disetujuinya (Tambunan, 2019). Dengan demikian, apabila dalam *tax treaty* belum mencantumkan konsep *significant economic presence* sebagai penentu keberadaan BUT, maka penerapan pajak digital dengan pendekatan BUT virtual akan tidak efektif.

Selanjutnya dalam Pasal 32 A UU Nomor 36/2008 tentang Pajak Penghasilan (PPH) ditegaskan bahwa pemerintah berwenang untuk melakukan perjanjian dengan pemerintah negara lain dalam rangka penghindaran pajak berganda dan pencegahan pengelakan pajak (*tax treaty*). Adapun penjelasan dari ketentuan tersebut ialah dalam rangka peningkatan hubungan ekonomi dan perdagangan dengan negara lain, maka diperlukan suatu perangkat hukum yang berlaku khusus (*lex specialis derogat legi generali*). Hal ini berarti bahwa aturan yang lebih khusus akan mengalahkan (menghapus, mengesampingkan, mengalahkan) aturan yang lebih umum. Namun, bila pelaksanaan ketentuan perpajakan dalam negeri mengesampingkan *tax treaty*, maka negara tersebut telah melakukan *treaty override*. *Treaty override* merupakan suatu tindakan pelanggaran hukum internasional dikarenakan suatu negara melanggar perjanjian yang telah disepakati. Pada dasarnya, apabila suatu negara menandatangani perjanjian internasional dengan negara lainnya, kedaulatan negara tersebut dibatasi berdasarkan basis resiprokal, sehingga perubahannya secara unilateral tidak diperkenankan (Pietro, 2015).

Dalam mengatasi permasalahan *tax treaty* ini, beberapa negara menggunakan pendekatan DST seperti Australia, Belgia, Perancis, Israel, Italia, Kenya, Latvia, Polandia, Spanyol, Tunisia, Turki, dan Inggris (KPMG, 2021). Walaupun DST merupakan pajak langsung, tapi DST bukan merupakan PPh, sehingga tidak dicakup dalam ketentuan *tax treaty* (Kurniawan, 2020). Basis pajak DST ialah sejumlah transaksi PMSE yang dihasilkan oleh perusahaan asing dan bukan dari jumlah keuntungan yang diperoleh (Geringer, 2020; Budi dan Ayudia, 2021). Indonesia pun juga menerapkan hal serupa dengan mengeluarkan kebijakan Pajak Transaksi Elektronik/PTE. Namun, hal ini justru menimbulkan masalah baru yaitu menimbulkan pajak berganda mengingat DST atau PTE bukan merupakan pajak penghasilan sehingga tidak dicakup dalam *tax treaty*. Hal ini dapat terjadi karena MNC yang bergerak di bidang digital akan dikenakan pajak penghasilan di negara domisili, namun secara bersamaan negara sumber (*sourcing country*) juga memajaki perusahaan tersebut. Lazimnya, dalam aturan domestik atau di dalam *tax treaty* terdapat ketentuan untuk mengeliminasi pajak berganda. Namun, ketika aturan

pemajakan di negara sumber menggunakan *unilateral measures* yang tidak dicakup dalam aturan domestik negara domisili ataupun di dalam *tax treaty*, akibatnya mekanisme eliminasi pajak berganda tidak dapat diterapkan (Kurniawan, 2020).

Berikut contoh simulasi dampak tindakan sepihak atas pajak bisnis digital tanpa adanya perjanjian global. Sebuah perusahaan penyedia layanan *streaming* video memiliki laba kena pajak USD100 dengan kantor pusat dan beroperasi di Negara A. Perusahaan tersebut memiliki jutaan pelanggan dan pengguna di seluruh dunia. Sementara itu, Negara B menyumbang 20 persen pengguna global. Kedua negara memiliki tarif PPh Badan 20 persen. Berdasarkan definisi BUT standar, perusahaan akan berutang USD20 juta pajak kepada Negara A. Namun, jika Negara B mengadopsi definisi bentuk usaha tetap digital tanpa berunding dengan Negara A, pajak berganda dapat terjadi. Negara B dapat mengadopsi aturan yang mengharuskan perusahaan membayar PPh berdasarkan pangsa pengguna global di negara tersebut. Dalam hal ini, 20 persen dari laba kena pajak akan dikenakan pajak di Negara B. Namun, Negara A akan terus mengenakan pajak pada perusahaan tersebut dan pada akhirnya 120 persen dari pendapatan bisnis akan dikenakan pajak. Jika negara-negara tersebut tidak dapat menyelesaikan perselisihan mengenai hak pengenaan pajak, bisnis akan terjebak di tengah membayar pajak dua kali atas penghasilan yang sama (Asen, 2021).

Dari contoh di atas, dapat dilihat bahwa konsekuensi penerapan PTE sebagai kebijakan sepihak dapat mengakibatkan risiko pembayaran berganda atau pajak berganda internasional yang lebih besar dari transaksi lintas negara. Konsekuensi ini mau tidak mau menimbulkan ketidaknyamanan antara wajib pajak dan otoritas pajak. Selanjutnya, pengenaan PTE dapat mengancam ekspor dan memicu konflik perang dagang dengan negara mitra (Budi dan Ayudia, 2021). Hal ini dikarenakan mekanisme pajak yang baru ini berdampak pada berkurangnya pendapatan pajak di negara asal perusahaan asing (Rebecca, 2021). Pemerintah negara domisili tidak akan menyetujui mekanisme ini, terutama kalau ditemukan tindakan unilateral ini sebagai pelanggaran perjanjian. Akibatnya, penerapan PTE akan berpotensi menimbulkan konflik antara wajib pajak dan otoritas pajak, yang mengarah pada konflik perang dagang dan mengancam ekspor. Kemungkinan terjadinya konflik tersebut ditunjukkan oleh bagaimana Amerika Serikat (AS) bereaksi setelah pemerintah Indonesia memberlakukan UU Nomor 2 Tahun 2020 dalam mengenakan pajak pada PMSE. Karena AS adalah rumah bagi banyak perusahaan digital multinasional, AS menanggapi pengenaan PTE dengan ancaman pembalasan.

Pada Juni 2020, Kantor Perwakilan Dagang AS (United State Trade Representatives/USTR) mengeluarkan dokumen *Initiation of Section 301 Investigations of Digital Services Taxes*. Dokumen ini bertujuan untuk menyelidiki atau menginvestigasi sehubungan dengan DST yang diadopsi atau sedang dipertimbangkan oleh Indonesia dan negara-negara lain seperti Austria, Brasil, Republik Ceko, Uni Eropa, India, Italia, Spanyol, Turki, dan Inggris. Pemerintah AS melakukan investigasi atas kekhawatirannya bahwa pengenaan pajak penghasilan dan PTE ataupun DST secara sepihak oleh Indonesia dan negara lain

akan menciptakan perlakuan pajak yang khusus dan merugikan bagi perusahaan-perusahaan AS (USTR, 2020). Hal tersebut bisa berakibat penangguhan konsesi perdagangan tertentu oleh AS atau pemberlakuan bea masuk barang dari Indonesia. Untuk menghindari konflik berkepanjangan, Kementerian Keuangan RI kemudian menangguhkan pengenaan PPh dan PTE pada perusahaan multinasional digital hingga ditemukan solusi multilateral. Oleh karena itu, pada Maret 2021, USTR menghentikan penyelidikan DST untuk Indonesia karena belum mengadopsi dan menerapkan DST selama periode penyelidikan. Namun, berdasarkan temuan oleh pihak USTR bahwa kebijakan DST oleh Austria, India, Italia, Spanyol, Turki, dan Inggris terbukti mendiskriminasi perusahaan besar digital di AS dan kebijakan pajak tersebut tidak sesuai dengan prinsip-prinsip kebijakan perpajakan internasional yang berlaku. Menindaklanjuti temuan tersebut, maka pemerintah AS melakukan penambahan tarif 25 persen atau sekitar USD2,1 miliar terhadap impor dari keenam negara tersebut (Congressional Research Service, 2021). Dengan demikian, apabila pemerintah tetap melaksanakan pengenaan PPh ataupun PTE pada perusahaan multinasional milik AS, maka tidak menutup kemungkinan hal serupa juga dialami Indonesia. Namun di lain sisi, dengan ditundanya kebijakan ini, maka Indonesia akan kehilangan potensi penerimaan pajak dari perusahaan asing yang telah beroperasi secara digital di Indonesia.

B. Pajak Pertambahan Nilai Melalui Perdagangan Sistem Elektronik (PMSE)

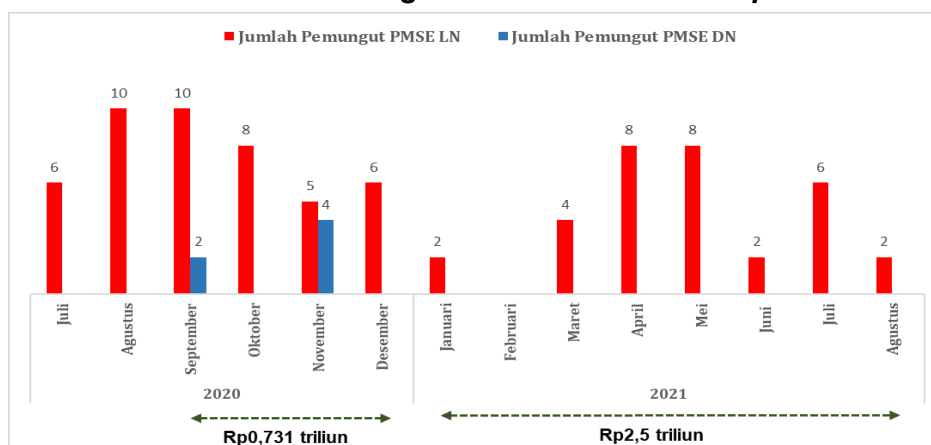
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), turut mengamanatkan pengenaan PPN atas PMSE. Selanjutnya, dalam rangka untuk melakukan optimalisasi penerimaan pajak dan juga memberikan kepastian hukum atas pemungutan PPN PMSE, pemerintah mengeluarkan aturan terkait pungutan PPN PMSE. Aturan ini tertuang dalam PMK Nomor 48/PMK.03/2020 tentang Tata Cara Penunjukan Pemungut, Pemungutan, Dan Penyetoran, Serta Pelaporan Pajak Pertambahan Nilai Atas Pemanfaatan Barang Kena Pajak Tidak Berwujud Dan/Atau Jasa Kena Pajak Dari Luar Daerah Pabean Di Dalam Daerah Pabean Melalui Perdagangan Melalui Sistem Elektronik, dan aturan ini mulai efektif berlaku sejak 1 Juli 2020. Aturan ini kemudian diturunkan melalui Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-12/PJ/2020, dan melalui aturan ini, Otoritas Pajak mengatur batasan kriteria tertentu pemungut dan prosedur teknis lainnya (DJP, 2020).

Aturan tersebut menyebutkan bahwa objek pajak adalah pemanfaatan Barang Kena Pajak (BKP) Tidak Berwujud, termasuk Barang Digital dan/atau pemanfaatan Jasa Kena Pajak (JKP), termasuk Jasa Digital, dari luar daerah pabean di dalam daerah pabean melalui PMSE. Transaksi ini juga meliputi B2B dan B2C. Sedangkan subjek pemungut PPN PMSE adalah pelaku usaha PMSE yang terdiri dari (a) pedagang luar negeri; (b) penyedia jasa luar negeri; (c) penyelenggara PMSE luar negeri; dan/atau (d) penyelenggara PMSE dalam negeri yang telah ditunjuk oleh Menteri Keuangan sebagai pemungut PPN PMSE. Aturan pemungutan PPN PMSE juga memberikan batasan kriteria tertentu bagi

pemungut PPN PMSE, di antaranya adalah: (a) nilai transaksi dengan pembeli di Indonesia melebihi Rp600 juta dalam setahun atau Rp50 juta dalam sebulan; dan/atau (b) jumlah *traffic* atau pengakses di Indonesia melebihi 12.000 dalam setahun atau 1.000 dalam sebulan. Besaran tarif PPN PMSE ialah sebesar 10 persen Dasar Pengenaan Pajak (DPP), dimana pemungutan PPN PMSE dilakukan secara langsung oleh penjual kepada pembeli. Selain melakukan pemungutan, penjual yang telah ditunjuk sebagai pemungut PPN PMSE juga wajib menyetorkan dan melaporkan pajak tersebut.

Tantangan atau implikasinya, misalnya, salah satu tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan ini ialah keterbatasan akses memperoleh data transaksi digital serta informasi pelaku usaha PMSE luar negeri. Sehingga hal ini menyebabkan otoritas pajak masih mengalami kesulitan dalam mengumpulkan informasi pelaku usaha PMSE. Dalam PMK 48/2020 disebutkan bahwa wewenang penunjukan sebagai pemungut PPN PMSE dilimpahkan dari Menteri Keuangan kepada Dirjen Pajak. Sejatinya, upaya pemerintah memungut pajak pada kegiatan PMSE bukanlah hal yang mudah. Hal ini juga diungkapkan langsung oleh Direktorat Pajak bahwa salah satu tantangan penerapan PMK 48/2020 ialah memperoleh informasi pelaku usaha PMSE. Adanya keterbatasan untuk mengakses data transaksi pelaku usaha PMSE yang berlokasi di luar negeri akan mengakibatkan adanya potensi penyalahgunaan PPN yang berdampak pada hilangnya pendapatan negara dari PPN. Hingga per 6 September 2021, berdasarkan Siaran Pers Direktorat Jenderal Pajak (SP30-2021) disebutkan bahwa jumlah perusahaan yang memenuhi kriteria sebagai Pemungut PPN PMSE atas produk digital luar negeri yang dijual kepada konsumen di Indonesia ialah 83 perusahaan. Gambar 5 menunjukkan bahwa pemerintah terus berusaha menambah jumlah badan usaha, baik dalam maupun luar negeri yang ditunjuk sebagai pemungut PPN. Meskipun demikian, total penerimaan yang diperoleh sepanjang bulan Januari-Agustus 2021 baru mencapai Rp2,5 triliun.

Gambar 5. Jumlah Pemungut PMSE dan Total PPN pada PMSE



Sumber: Direktorat Jenderal Pajak (2021b)

Angka tersebut masih jauh dari potensi PPN dalam PMSE yang telah diperkirakan Kementerian Keuangan sebelumnya, yaitu sebesar kurang lebih Rp10,4 triliun dengan menggunakan basis data tahun 2017 (Santoso, 2020;

Widianto, 2020). Angka potensi tersebut diperoleh dari nilai transaksi 7 kelompok barang digital yaitu: 1) sistem perangkat lunak dan aplikasi dengan nilai transaksi Rp14,06 triliun; 2) *game*, video, dan musik mencapai Rp880 miliar; 3) penjualan film sebesar Rp7,65 triliun; 4) perangkat lunak khusus seperti untuk perangkat desain mencapai Rp1,77 triliun; 5) perangkat lunak telepon genggam sebesar Rp44,7 triliun; 6) hak siaran atau layanan TV berlangganan senilai Rp16,49 triliun; dan 7) penerimaan dari media sosial dan layanan OTT Rp 17,07 triliun. Dengan demikian, total nilai transaksi yang diperoleh sekitar Rp104,4 triliun.

Terkait hal tersebut DJP telah mengupayakan dengan melaksanakan pertukaran informasi dengan mitra (*exchange of information*) untuk PMSE luar negeri dalam memperoleh rincian transaksi perdagangan digital dengan konsumen Indonesia. Saat ini, Indonesia merupakan salah satu dari 105 negara yang menandatangani perjanjian *Multilateral Competent Authority Agreement* (MCAA) *on Automatic Exchange of Financial Account Information* (AEOI) yang diinisiasi oleh OECD. Namun, berdasarkan Pengumuman DJP No. PENG-65/PJ/2020, tidak semua negara tergabung dalam kesepakatan itu, di antaranya AS. Sementara itu, 90 persen dari 70 *platform* digital terbesar di dunia telah dikapitalisasi oleh AS (DDTCnews, 2020). Hal ini tentunya menjadi tantangan dan ancaman terkait dengan pertukaran informasi perpajakan, sehingga dibutuhkan metode pemungutan yang efektif dan efisien dalam menghindari *fraud* dan *cost of taxation* yang tinggi.

Tantangan selanjutnya terkait pelaksanaan kebijakan pajak ini ialah pengawasan dan pengenaan sanksi belum cukup kuat dalam memastikan kepatuhan pelaku usaha PMSE untuk memungut, menyetor, dan melaporkan PPN atas transaksinya. Pada dasarnya, PMK 48/2020 menawarkan skema yang berbeda untuk melaksanakan pemungutan pajak terhadap objek PPN dalam rangka menggali penerimaan pajak terhadap objek PPN. Namun, skema yang tertuang dalam PMK 48/2020 masih dianggap prematur yang menimbulkan tantangan dalam pengawasan terhadap pihak pengusaha luar negeri yang ditunjuk sebagai pemungut PPN. Sebagaimana diketahui, merujuk pada penjelasan PMK 48/2020, terdapat tiga pihak yang bisa ditunjuk sebagai pemungut PPN PMSE yaitu penjual barang dan jasa dari luar negeri, PPMSE, atau penyedia *platform digital* luar negeri serta PPMSE dalam negeri. Ketiga pihak tersebut berkewajiban untuk memungut, menyetor, dan melaporkan PPN atas transaksinya. Dengan demikian, diperlukan upaya ekstra dari pemerintah, khususnya DJP, untuk mengawasi pemungutan PPN PMSE dalam melaksanakan kewajibannya, terutama dalam menyetorkan PPN yang telah dipungut dari konsumen. Selain itu, berdasarkan Pasal 7 UU Nomor 2 Tahun 2020, terdapat dua jenis sanksi untuk pemungut yang tidak patuh, yaitu sanksi administrasi sesuai dengan UU Nomor 16 Tahun 2009 (selanjutnya disebut UU KUP), serta sanksi pemutusan akses. Namun, penerapan sanksi dan penindakan sesuai dengan UU KUP akan menemui kesulitan tersendiri, mengingat pelaku usaha PMSE tidak memiliki badan hukum di Indonesia sehingga tidak bisa dituntut di peradilan pajak. Sehingga kedepannya, mekanisme pengenaan sanksi yang diutamakan oleh DJP adalah penerbitan surat teguran yang diikuti dengan pengenaan sanksi pemutusan akses bagi pelaku

usaha PMSE, dimana ini akan menjadi bumerang bagi Indonesia. Hal ini dikarenakan pihak yang membutuhkan BKPTB dan/atau JKP seperti Google, Netflix, dan Spotify adalah masyarakat Indonesia sendiri. Jika pemutusan akses itu terjadi, bukan hanya potensi penerimaan dari kegiatan PMSE hilang, melainkan juga berdampak pada menurunnya konsumsi masyarakat secara perlahan dan justru dapat menciptakan *shadow economy* baru seperti penjualan film bajakan dan sebagainya (Pratiwi dan Liana, 2020).

Lebih lanjut berdasarkan Pasal 5 PMK 48/2020, salah satu kriteria pembeli barang dan/atau penerima jasa yang dikenakan PPN ialah bertransaksi dengan menggunakan alamat *internet protocol* (IP) di Indonesia atau menggunakan nomor telepon dengan kode telepon negara Indonesia. Namun, prasyarat untuk menggunakan IP mudah diabaikan, karena IP dari Indonesia dapat diubah oleh jaringan pribadi virtual atau *Virtual Private Network* (VPN) (Syah dan Ilhami, 2020). Ditambah lagi, Indonesia merupakan peringkat pertama pengguna VPN terbanyak dunia (Geosurf, 2018 dalam DDTC, 2020). Dengan menggunakan VPN, alamat IP pelanggan dapat diarahkan melalui *server* jarak jauh atau domain negara lain. Oleh karena itu, penduduk Indonesia yang menggunakan VPN dalam melakukan transaksi digital tidak dapat terdeteksi sebagai konsumen Indonesia yang dikenakan pajak. Selain itu, apabila pelanggan tidak menggunakan nomor telepon Indonesia selama pembayaran internasional, hal ini dapat mengakibatkan potensi kerugian dalam penerimaan pajak. Dalam jangka panjang, tindakan konsumen semacam ini secara agregat akan membuat keinginan untuk menerapkan lapangan bermain yang setara menjadi omong kosong belaka. Oleh karena itu, diperlukan regulasi turunan yang lebih detail untuk mengukur permasalahan yang ada (Syah dan Ilhami, 2020).

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Kebijakan pengenaan pajak atas PMSE yang telah disahkan melalui UU Nomor 2 Tahun 2020 perlu dilaksanakan untuk menciptakan perlakuan yang setara antarwajib pajak, khususnya pelaku bisnis dari berbagai sektor, serta meningkatkan penerimaan negara. Namun, pelaksanaan kebijakan ini menuai berbagai persoalan, sehingga pemerintah memutuskan untuk menunda pengenaan pajak langsung atas transaksi digital. Berikut beberapa tantangan dari pelaksanaan kebijakan ini:

1. Kebijakan ini menimbulkan polemik mengenai penetapan BUT, dimana pemajakan atas laba usaha yang diperoleh suatu perusahaan yang menjalankan kegiatan usahanya secara lintas batas negara hanya dapat dipajaki di negara domisili perusahaan tersebut, kecuali, perusahaan tersebut menjalankan kegiatan usahanya di negara sumber penghasilan melalui suatu BUT
2. Tanpa adanya konsensi global, pengenaan pajak pada transaksi lintas negara pada perdagangan berbasis digital akan sulit dilaksanakan khususnya untuk PPh dan PTE. Hal yang menjadi persoalan dalam

pengenaan PPh pada perusahaan digital luar negeri adalah kriteria penentuan BUT saat ini, baik dalam aturan domestik Indonesia maupun dalam *tax treaty* masih mensyaratkan adanya kehadiran fisik (*physical presence*) dan belum mengakui konsep kehadiran ekonomi signifikan (*significant economic presence*) atau konsep BUT virtual. Namun, bila pelaksanaan ketentuan perpajakan dalam negeri mengesampingkan *tax treaty*, maka negara tersebut telah melakukan *treaty override*. *Treaty override* merupakan suatu tindakan pelanggaran hukum internasional dikarenakan suatu negara melanggar perjanjian yang telah disepakati.

3. Dalam menghindari permasalahan *treaty* tersebut, pemerintah memperkenalkan PTE yang tidak masuk ke dalam lingkup *tax treaty*. Namun, pengenaan pajak tersebut berpotensi menimbulkan masalah baru, yaitu menimbulkan pajak berganda yang kemudian dapat memicu konflik dagang dengan negara mitra.
4. Pengenaan PPN pada PMSE juga menimbulkan berbagai tantangan, seperti otoritas pajak mengalami kesulitan dalam memperoleh informasi terkait dengan pelaku usaha yang melakukan kegiatan PMSE. Selain itu, pengawasan dan pengenaan sanksi belum cukup kuat dalam memastikan kepatuhan pelaku usaha PMSE, serta terdapat potensi penghindaran pajak dengan menggunakan VPN.

5.2. Rekomendasi

Reformasi perpajakan di Indonesia dengan memperluas basis pajak dari perusahaan digital harus dilaksanakan untuk meningkatkan penerimaan negara. Hal ini penting untuk penanganan pandemi Covid-19, kesinambungan fiskal, dan stabilitas ekonomi dalam jangka menengah dan panjang. Namun, reformasi ini membutuhkan konsensus global untuk melakukan reformasi pajak internasional dalam mengatasi tantangan pajak globalisasi dan digitalisasi ekonomi. Konsensi global merupakan hal yang krusial karena hal ini merefleksikan komitmen *stakeholder* untuk mengikuti peraturan yang akan diberlakukan. Tanpa konsensus global, tindakan sepihak dalam pemajakan ekonomi digital kemungkinan akan terus menghasilkan ketidakpastian dan pajak berganda. Memiliki ukuran pasar yang besar dan menempati posisi keempat pengguna internet secara global setelah China, India, dan Amerika Serikat (Internet Worlds States 2021), Indonesia memiliki daya tawar yang kuat untuk memastikan konsensus multilateral tentang manfaat kerangka pajak digital bagi semua pihak. Namun, apabila kesepakatan global ini membutuhkan waktu yang lebih lama untuk dicapai tanpa kerangka waktu yang jelas. Maka, pemerintah Indonesia perlu mengambil tindakan cepat untuk menetapkan kesepakatan regional perpajakan atau kesepakatan bilateral ekonomi digital dengan negara mitra.

Selama menunggu konsensus global, pemerintah perlu meningkatkan optimalisasi penerimaan PPN dari transaksi digital lintas yang telah diamanatkan dalam UU. **Pertama**, pemerintah perlu bekerja sama secara intensif dengan penyelenggara PMSE luar negeri dan dalam negeri guna efektifnya pemberlakuan peraturan ini. Kerja sama ini dapat dilakukan baik dengan skema bilateral antarpemerintah ataupun antara pemerintah dengan penyelenggara PMSE. Hal ini

penting selain untuk memperoleh data pelaku PMSE di negara mitra, pemerintah juga perlu memperhatikan aspek kesiapan pelaku usaha agar terjalin partisipasi dan kerja sama yang baik dalam proses pemenuhan kewajiban PPN (Pratiwi dan Liana, 2021). **Kedua**, dalam hal kepatuhan, pemerintah perlu merevisi Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) yang masih mempertahankan mekanisme penyelesaian sengketa pajak secara konvensional dan belum menangkap adanya perdagangan berbasis digital yang tidak mengharuskan keberadaan fisik. Dalam menyusun mekanisme penyelesaian sengketa yang inklusif, diperlukan dialog publik-swasta dengan perwakilan pemangku kepentingan yang luas. Hal ini penting untuk meningkatkan pemberian kepastian hukum bagi subjek pajak dan pemungut PPN. Dialog tersebut membantu membangun kepercayaan dan menjembatani kesenjangan antara pemerintah Indonesia dan pelaku usaha digital. **Ketiga**, dalam memastikan jumlah PPN yang dipungut sudah sesuai, DJP harus memberlakukan pertukaran data dari lembaga keuangan untuk memverifikasi kepatuhan pemungut PPN yang ditunjuk dalam pelaporan transaksi. Keempat, pemerintah perlu serius menangani konsumen dari Indonesia yang menggunakan VPN untuk menghindari pajak. Misalnya, pemerintah Selandia Baru memberlakukan denda hingga NZ\$25.000 bagi penduduknya yang menggunakan layanan VPN dan berpura-pura berada di yurisdiksi lain untuk menghindari PPN atas barang dan layanan digital (Rebecca, 2021). Namun, penerapan peraturan ini harus dibarengi dengan peningkatan kemampuan sumber daya manusia fiskus dan pemanfaatan teknologi informasi untuk menyesuaikan dengan perkembangan bisnis saat ini.

Daftar Pustaka

- Ahanchian, Amie, Donald Hok, Pholoppe Stephanny, and Elizabeth Shingler. (2021). *Digital Service Tax: Why the World is Watching*. The Bureau of National Affairs, Inc. Diakses dari www.bloombergingustry.com.
- APJII. (2020). *Laporan Survei Internet APJII 2019-2020 (Q2)*. Jakarta: APJII.
- Asen, Elke. (2021). *What European OECD Countries are Doing About Digital Services Taxes*. <https://taxfoundation.org/digital-tax-europe-2020/>.
- Baker, S. R.; Farrokhnia, R. A.; Meyer, S.; Pagel, M.; & Yannelis, C. (2020). *How Does Household Spending Respond to an Epidemic? Consumption During the 2020 COVID-19 Pandemic*. Review of Asset Pricing Studies, 10(4), 834–862. <http://doi.org/10.1093/rapstu/raaa009>.
- Balwin, R., & Mauro, B. W. (2020). *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*. London: CEPR Press.
- Bartik, A. W. (2020). *The Impact of COVID-19 on Small Business Outcomes and Expectation*. PNAS. Retrieved from <https://www.pnas.org/content/pnas/117/30/17656.full.pdf>.
- Budi. Priyanto; dan Cyntia, Ayudia. (2021). *Fiscal Policy Perspective on Virtual Business During Covid-19 and Its Challenges: The Case of Indonesia*.

International Journal of Scientific and Research Publications (IJSRP).
December 2020.

Bunn, Daniel, Elke Asen, Cristina Enache. (2020). *Digital Taxation Around the World*. Tax Foundation.

Badan Pusat Statistik. (2021). *Gross Domestic Products Statistic of Indonesia*.
<https://www.bps.go.id>.

Chenarides, L., Grebitus, C., Lusk, J. L., dan Printezis, I. (2021). *Food consumption behavior during the COVID-19 pandemic*. *Agribusiness*, 37(1), 44–81.
<http://doi.org/10.1002/agr.21679>

Congressional Research Service. (2021). *Section 301 of the Trade Act of 1974*.
Infocus Updated June 15, 2021. <https://crsreports.congress.gov>.

Creswell, J. W. (2012). *Educational Research: Planning, Conducting and Evaluating Quantitative and Qualitative Research (4th ed.)*. Boston: Pearson Education.

Deloitte. (2021). What is digital economy?
<https://www2.deloitte.com/mt/en/pages/technology/articles/mt-what-is-digital-economy.html>.

Direktorat Jenderal Pajak. (2021a). *Tax Treaty*. <https://www.pajak.go.id/id/tax-treaty>.

Direktorat Jenderal Pajak. (2021b). Siaran Pers: DJP Aktif Tunjuk Pemungut PPN PMSE. Diakses dari <https://www.pajak.go.id/id/siaran-pers/lagi-djp-tunjuk-delapan-perusahaan-pemungut-ppn-pmse>.

Elms, Deborah. (2021). *Trade and Tax in a Digital World. Hinrich Foundation Report: Trade and Tax in a Digital World*. Asia Trade Center.

Geringer, S. (2020). *National Digital Taxes - Lessons from Europe*. *South African Journal of Accounting Research*.

Google, Temasek, and Bain & Company. (2020). *At Full Velocity: Resilient and Racing Ahead. E-Conomy 2020 Report*. Retrieved from:
<https://economysea.withgoogle.com>.

Google Trends. (2021).
<https://trends.google.com/trends/explore?cat=71&date=2016-01-01percent202021-08-09&geo=ID>.

Hidayat, Asrul. (2020). *Tackling the Challenges of Digital Tax and BEPS in Indonesia*. *Jakarta Post*.
<https://www.thejakartapost.com/academia/2020/07/29/tackling-the-challenges-of-digital-tax-and-beps-in-indonesia.html>.

Internet World Stats. (2021). *Top 20 Countries with Highest Number Of Internet Users - 2021 Q1*. <https://www.Internetworldstats.Com/Top20.Htm>.

- IMF. (2021). *World Economic Outlook (WEO) July 2021*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/07/27/world-economic-outlook-update-july-2021>.
- Kementerian Keuangan. (2021a). *Microeconomic Framework and Fiscal Policy Principles 2022*.
- Kementerian Keuangan. (2021b). Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal 2022. Presented at Working Meeting with Budget Committee of Indonesia Prliament. 31 Mei 2021.
- KPMG. (2021). *Taxation of the Digitalized Economy: Development Summary*. Updated July 22.2021.
- Kurniawan, Anang. 2020. Pemajakan Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE) Lintas Negara (*Unilateral Measures Vs Global Consensus*). Simposium Nasional Keuangan Negara 2020.
- McKinsey. (2016). *Unlocking Indonesia's Digital opportunity*. MyKinsey Indonesia Office.
- OECD. (2014). *Commentary on article 5: concerning the definition of permanent establishment, in Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2015). *Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project* OECD. www.oecd.org/tax/beps-explanatory-statement-2015.pdf.
- OECD. (2017). *International VAT/GST Guidelines*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2020). *OECD/G21 Base Erosion and Profit Shifting Project: Addressing the tax challenges arising from the digitalisation of the economy*. OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action1/>.
- OECD. (2021). *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors – July 2021*. OECD, Paris, www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2021.pdf.
- Pearson, McLeod. (2008). *Sistem Informasi Manajemen*, Salemba, Jakarta.
- Pratiwi, Dwi Resti, dan Damia Liana. (2021). *Optimalisasi Penerapan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) Pada Kegiatan Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE)*. Pusat Kajian Anggaran-Sekretariat Jenderal DPR RI. Jakarta.
- Rebeca, Aicha. (2020). *Policy Brief: Digital Taxation in Indonesia*. Center for Indonesia Policy Solution (CIPS). <https://id.cips-indonesia.org/post/ringkasan-kebijakan-pajak-digital-di-indonesia>.

- Santoso, Yusuf. (2020). *Potensi penerimaan PPN dari pajak digital bisa sampai Rp 10,4 triliun*. Derived from <https://nasional.kontan.co.id/news/potensi-penerimaan-ppn-dari-pajak-digital-bisa-sampai-rp-104-triliun/?page=all>.
- Sharma, S. K. (2006). *E-Commerce in a Digital Economy*. IGI Global.
- Sukardi, Ichwan, She Jia Qian. (2020). *Taxing the Digital Economy in Indonesia. International Tax Review*. Retrieved from: <https://www.internationaltaxreview.com/article/b1ngz37n2ts6ct/taxing-the-digital-economy-in-indonesia>.
- Sugiyono. (2012). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung, Alfabeta
- Syah, Mediawan and Agatha Ilhami (2020). *Imposing VAT on digital economy is never easy. The Jakarta Post*. Derived from <https://www.thejakartapost.com/academia/2020/06/17/imposing-vat-on-digital-economy-is-never-easy.html>.
- Tradingeconomic.com. (2021). GDP Growth Rate. <https://tradingeconomics.com/country-list/gdp-growth-rate>.
- Terada-Hagiwara, A., Gonzales, K., & Wang, J. (2019). *Taxation Challenges in a Digital Economy—The Case of the People's Republic of PRC*.
- Tambunan, Anggi. (2019). *Kedaulatan Negara, Pajak dan Tax Treaty*. Diakses dari https://news.ddtc.co.id/kedaulatan-negara-pajak-dan-tax-treaty-17685?page_y=285.
- Turban, E. (2012). *Electronic Commerce*, Pearson 7th-Global Edition.
- UN ESCAP. (2020). *An Assessment of Fiscal Space for Covid 19 Response and Recovery in Asia-Pacific Developing Countries*. MPFD Policy Briefs No 116 November 2020.
- UNCTAD. (2019). *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implication for Developing Country*. United Nations Publications.
- United Nations. (2017). *Tax Challenges in the Digitalized Economy: Selected Issues for Possible Committee Considerations. Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters*. Diakses di http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2017/10/15STM_CRP22_-Digital-Economy.pdf.
- United States Trade Representatives (USTR). (2020). *Federal Register/Vol. 85, No. 109/Friday, June 5, 2020/Notices*.
- USTR. (2021). *Section 301 – Digital Services Taxes*. <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-digital-services-taxes>.
- WHO. (2020). *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) situation report*. <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation->

reports/20200304-sitrep-44-covid-19.pdf?sfvrsn=783b4c9d_2 Date: March 4, 2020 (accessed March 5, 2020).

World Bank. (2021). *The Global Economy: on Track for Strong but Uneven Growth as COVID-19 Still Weighs*.
<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/06/08/the-global-economy-on-track-for-strong-but-uneven-growth-as-covid-19-still-weighs>.

World Trade Organization. (2020). *E-Commerce, Trade, and the COVID-19 Pandemic*. Retrieved from https://www.wto.org/english/tratop_e/Covid-19_e/ecommerce_report_e.pdf.

EVALUASI KINERJA PEMERINTAH PROVINSI DALAM PENYALURAN INSENTIF DAN SANTUNAN KEMATIAN BAGI TENAGA KESEHATAN

Evaluation of Provincial Government Performance in Distributing Incentives and Death Compensation for Health Workers

Marihot Nasution

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI,

email: marihot.nasution@gmail.com

Abstract

This study evaluates performance in the distribution of incentives and death benefits for health workers during the Covid-19 pandemic in the 2020 fiscal year. The evaluation was carried out by the provincial government in Indonesia by collecting data on the results of the BPK examination on the effectiveness of handling Covid-19 in the health sector by government province. The results of the evaluation show that in the distribution of incentive funds and death compensation for health workers, several provincial governments are late in distributing funds to health workers and the distribution of incentive funds is not in the right amount. This condition is caused by the provincial government waiting for clarity on the reference for disbursement of funds issued by the Ministry of Health. The reference for disbursement of funds in the form of technical guidelines summarized in the Decree of the Minister of Health has changed in a relatively short time and has not been synergistic with regulations from other ministries so that there are overlapping regulations and misinterpretations by local governments. The Ministry of Health also did not confirm the reporting of the distribution of funds for incentives and death benefits, so that the monitoring and evaluation process did not run.

Keywords: Health Workers Incentives, Death Benefit, Covid-19 Pandemic

1. Pendahuluan

Sejak awal pandemi, Presiden Joko Widodo telah menyampaikan komitmennya untuk memberikan perlindungan dalam bentuk insentif kepada tenaga kesehatan yang memberikan pelayanan pada kasus Covid-19. Ini tercantum dalam Keputusan Menteri Kesehatan (KMK) RI No.HK.01.07/Menkes/2539/2020 yang menyatakan bahwa segenap tenaga kesehatan yang memberikan pelayanan pada pasien Covid-19 berhak mendapatkan dana insentif dan jika meninggal berhak mendapatkan santunan kematian.

Pemerintah telah menganggarkan di tahun 2020 dana sebesar Rp5,6 triliun untuk insentif tenaga kesehatan yang menangani masalah Covid-19. Dari jumlah tersebut, sebanyak Rp1,9 triliun dikelola oleh Kementerian Kesehatan, sementara sebanyak Rp3,7 triliun dikelola oleh Kementerian Keuangan. Data per 11 Agustus 2020, sebanyak Rp843 miliar total insentif telah tersalurkan kepada tenaga medis di Indonesia yang menangani Covid-19. Dari jumlah tersebut, sebanyak Rp510 miliar berasal insentif pusat dan Rp333 miliar merupakan insentif daerah. Untuk santunan tenaga kesehatan meninggal dilakukan melalui verifikasi atas tenaga kesehatan yang meninggal karena Covid-19 yang memberikan pelayanan di fasilitas pelayanan kesehatan/fasyankes (Indonesiabaik.id, 2020). Sumber pendanaan insentif dan santunan kematian bagi tenaga kesehatan yang menangani Covid-19 menggunakan APBN dan APBD. Selanjutnya, santunan kematian bagi tenaga kesehatan yang menangani Covid-19 telah disediakan dananya oleh pemerintah sebesar Rp60 miliar yang dialokasikan untuk 200 orang tenaga kesehatan yang meninggal dunia.

Meskipun demikian, masih banyak tenaga kesehatan yang selama ini memberikan pelayanan Covid-19 belum mendapatkan insentif dan juga santunan kematian (bagi keluarga/ahli waris nakes yang meninggal karena Covid-19) di tahun 2020. Indonesian Corruption Watch (ICW) bekerjasama dengan tim Pusara Digital LaporCovid-19, IDI, IBI, dan PATELKI untuk melakukan survei dengan mendistribusikan formulir untuk melihat distribusi insentif dan santunan kematian pada tenaga kesehatan yang bekerja selama pandemi Covid-19. Pada Januari 2021, dari 3.689 data insentif yang masuk, sebagian besar belum menerima dana insentif, walaupun mereka selama ini memberikan pelayanan terhadap pasien selama pandemi Covid-19. Data pemenuhan hak insentif dan santunan kepada tenaga kesehatan yang dikumpulkan ICW tersebut menunjukkan terdapat setidaknya 75 persen atau 2.754 tenaga kesehatan belum menerima dana insentif (LaporCovid, 2021f).

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga menemukan sejumlah permasalahan terkait pembayaran insentif dan santunan tenaga kesehatan pada Maret hingga akhir Juni 2020. Pelaksana Tugas Juru Bicara KPK, Ipi Maryati, mengatakan kajian cepat terkait penanganan Covid-19 itu dilakukan terhadap Keputusan Menteri Kesehatan (KMK) No. HK.01.07/MENKES/278/2020 (Kompas, 2021). Permasalahan pertama, yakni risiko inefisiensi keuangan negara yang disebabkan duplikasi anggaran untuk program pemberian insentif tenaga kesehatan di daerah. Kemudian, proses pembayaran yang berjenjang menyebabkan lamanya waktu pencairan dan meningkatkan risiko penundaan, serta pemotongan insentif atau santunan tenaga kesehatan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab. Masalah selanjutnya, proses verifikasi akhir yang terpusat di Kementerian Kesehatan dapat berdampak pada lambatnya pembayaran insentif dan santunan tenaga kesehatan.

Berdasarkan laporan di atas, maka perlu dievaluasi bagaimana kinerja penyaluran insentif tenaga kesehatan di masa pandemi Covid-19 secara komprehensif. Studi ini dilakukan dengan menilai kinerja tiap provinsi dalam penanganan Covid-19, terutama dalam penyaluran insentif tenaga kesehatan

tersebut. Studi ini dapat bermanfaat bagi pelaksanaan kebijakan insentif tenaga kesehatan ke depan dan juga bagi penyaluran insentif sejenis agar dalam pelaksanaan program berjalan efektif dan tepat sasaran.

2. Tinjauan Pustaka

Kinerja organisasi diartikan sebagai sesuatu yang telah dicapai, prestasi yang diperlihatkan, dan kemampuan kerja. Pengertian kinerja menurut Prawirasentono (1999) adalah:

“Suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum, dan sesuai dengan moral dan etika. Kinerja oleh Lembaga Administrasi Negara merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, visi organisasi.”

Sementara itu, 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 (*International Organization of Supreme Audit Institutions /INTOSAI* dalam BPK, 2011). Terminologi lain yang dikenal dari pemeriksaan kinerja adalah *value for money audit*, yang digunakan di Inggris, Kanada, dan beberapa negara persemakmuran, dan diartikan 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 (BPK, 2011).

Di tahun 2020, dilakukan pemeriksaan kinerja atas efektivitas penanganan pandemi Covid-19 bidang kesehatan. Hal ini dilatarbelakangi oleh perkembangan kasus pandemi Covid-19 di Indonesia per 31 Oktober 2020 yang mencatat jumlah konfirmasi positif sebanyak 410.088 orang, jumlah pasien sembuh sebanyak 337.801 orang, dan jumlah meninggal sebanyak 13.869 orang. Pandemi Covid-19 juga berdampak pada penurunan pertumbuhan ekonomi. Data dari Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi pada kuartal kedua 2020 mengalami penurunan sebesar 5,32 persen, dan berdasarkan data perhitungan Bappenas terjadi peningkatan pengangguran sebanyak 3,7 juta orang. Pada perspektif kesehatan, peningkatan pengangguran tersebut diprediksi akan menurunkan akses masyarakat terhadap layanan kesehatan. Oleh karena itu, perlu diketahui bagaimana upaya negara dalam menangani Covid-19 dalam rangka melindungi segenap bangsa dan memajukan kesejahteraan umum, serta tingkat keberhasilan dan aspek pengelolaan keuangan negara dan daerah. Pemeriksaan kinerja ini menitikberatkan pada efektivitas, yang pada dasarnya adalah pencapaian tujuan. Efektivitas berkaitan dengan hubungan antara *output* yang dihasilkan dengan tujuan yang dicapai (*outcome*). Efektif berarti *output* yang dihasilkan telah memenuhi tujuan yang telah ditetapkan. Untuk melakukan

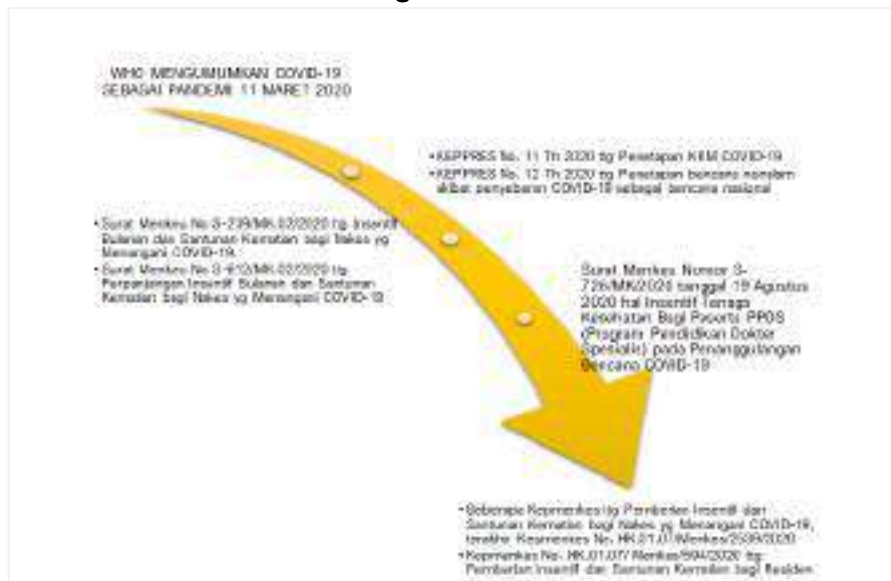
pemeriksaan atas efektivitas suatu entitas, maka hal-hal yang dipertimbangkan dalam pemeriksaan kinerja antara lain: 1) apakah *output* yang dihasilkan telah dimanfaatkan sebagaimana diharapkan; 2) apakah *output* yang dihasilkan konsisten dengan tujuan; dan 3) apakah dampak yang dinyatakan berasal dari *output* yang dihasilkan dan bukan dari pengaruh lingkungan luar (BPK, 2011).

2.1. Pentingnya Insentif dan Santunan Kematian Bagi Tenaga Kesehatan di Masa Pandemi Covid-19

Keberadaan tenaga kesehatan menjadi faktor penting dan menentukan keberhasilan upaya penanganan penularan pandemi Covid-19. Tenaga kesehatan memiliki peranan yang penting dalam rangka memutus mata rantai penularan Covid-19. Tenaga kesehatan (*nakes*) dalam penanganan pandemi Covid-19 menghadapi berbagai isu, seperti kekurangan Alat Pelindung Diri (APD), kelelahan fisik, serta tekanan psikososial karena stigmatisasi dan diskriminasi. Mengingat pentingnya peran *nakes* dalam sistem kesehatan, khususnya terkait penanganan Covid-19, maka pemerintah pusat menetapkan beberapa kebijakan bagi tenaga kesehatan, di antaranya relaksasi kebijakan dalam memenuhi ketersediaan APD, insentif dan santunan kematian, penyediaan transportasi dan penginapan, *telemedicine*, kewajiban penggunaan masker, dan layanan psikososial berupa buku pedoman dan konseling *online* (Manik *et al.*, 2021). Insentif dan santunan kematian diberikan bagi tenaga kesehatan sebagai bentuk apresiasi dari pemerintah yang bersifat finansial. Insentif tersebut diberikan dengan nominal tertentu yang didasarkan pada risiko keterpaparan dan beban kerja, serta santunan kematian bagi tenaga kesehatan yang meninggal dikarenakan terpapar Covid-19 yang memberikan pelayanan di fasilitas pelayanan kesehatan dan institusi kesehatan. Diharapkan dengan pemberian insentif dan santunan kematian dapat meningkatkan semangat dan etos kerja tenaga kesehatan untuk memberikan pelayanan terbaik guna mempercepat penanganan pandemi Covid-19 (KMK 2539/2020).

Inisiasi pemberian insentif dan santunan kematian bagi tenaga kesehatan yang menangani Covid-19 dimulai sejak WHO mengumumkan bahwa Covid-19 sebagai pandemi. Selama awal pandemi merebak, peran tenaga kesehatan menjadi sangat krusial dalam penanganan *treatment* pasien Covid-19. Dengan demikian, Kementerian Keuangan menindaklanjuti hasil pembahasan Tim Pengarah Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dan arahan Presiden mengenai insentif dan santunan kematian tenaga kesehatan yang menangani Covid-19 dengan menerbitkan Surat Menkeu No. S-239/MK.02/2020 tentang Insentif Bulanan dan Santunan Kematian bagi *Nakes* yang Menangani Covid-19. Surat tersebut menetapkan besaran nilai insentif dan santunan bagi tenaga kesehatan dan kemudian diperpanjang dengan terbitnya Surat Menkeu No.S-612/MK.02/2020 tentang Perpanjangan Insentif Bulanan dan Santunan Kematian bagi *Nakes* yang Menangani COVID-19. Meskipun demikian, dalam surat tersebut juga dinyatakan bahwa teknis pelaksanaan pemberian insentif dan santunan kematian bagi tenaga kesehatan tersebut agar dikoordinasikan oleh Kementerian Kesehatan.

Gambar 1. Lini Masa Regulasi Pemberian Insentif dan Santunan bagi Tenaga Kesehatan



Sumber: Kementerian Kesehatan, 2021 (diolah)

Menindaklanjuti surat tersebut, Kementerian Kesehatan kemudian menerbitkan Keputusan Menteri Kesehatan (KMK) No. HK.01.07/MENKES/278/2020 tentang Pemberian Insentif Dan Santunan Kematian Bagi Tenaga Kesehatan Yang Menangani *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) pada 27 April 2020. Keputusan Menteri Kesehatan tersebut menjadi acuan bagi pimpinan fasilitas pelayanan kesehatan dan pimpinan institusi kesehatan terkait dalam memberikan insentif dan santunan kematian bagi tenaga kesehatan yang menangani Covid-19. Seiring dengan hadirnya keputusan Kementerian Kesehatan tersebut, maka diterbitkan pula beberapa peraturan teknis dalam mendukung penyaluran insentif dan santunan kematian bagi nakes yang transparan. Paket peraturan yang mengatur tentang mekanisme pemberian insentif dan santunan kematian bagi tenaga kesehatan yang menangani Covid-19 mengalami empat kali perubahan seperti disampaikan di Tabel 1.

2.2. Substansi Pengaturan Insentif dan Santunan bagi Tenaga Kesehatan pada Masa Pandemi Covid-19

Beberapa hal yang dibahas dalam KMK terkait insentif dan santunan kematian tenaga kesehatan salah satunya adalah kriteria fasilitas pelayanan kesehatan atau institusi kesehatan yang berhak menerima insentif dan santunan kematian sesuai kronologi dasar hukumnya, dapat dilihat dalam Tabel 1.

Tabel 1. Acuan Kriteria Fasyankes atau Institusi Kesehatan yang Berhak Menerima Insentif dan Santunan Kematian

KMK 278/2020	KMK 392/2020	KMK 447/2020	KMK 2539/2020
Terbit tanggal 27 April 2020	Terbit tanggal 30 Juni 2020	Terbit tanggal 23 Juli 2020	Terbit tanggal 7 Oktober 2020

<p>Fasilitas pelayanan kesehatan atau institusi kesehatan yang memberikan pelayanan Covid-19, meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. RS yang terdiri atas: RS yang khusus menangani Covid-19, seperti RS Khusus Penyakit Infeksi (RSPI) Prof. dr. Sulianti Saroso, RSUP Persahabatan, RS Wisma Atlet, dan RS Khusus Infeksi Covid-19 Pulau Galang; dan RS milik pemerintah pusat termasuk rumah sakit milik TNI/POLRI atau pemerintah daerah serta RS milik swasta yang ditetapkan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah; 2. Kantor Kesehatan Pelabuhan (KKP); 3. Balai Teknik Kesehatan Lingkungan dan Pengendalian Penyakit (BTKL-PP) dan Balai Besar Teknik Kesehatan Lingkungan dan Pengendalian Penyakit (BBTKL-PP); 4. Dinas Kesehatan Provinsi dan Kabupaten/Kota; 5. Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas); dan 6. Laboratorium yang ditetapkan oleh Kementerian Kesehatan. 	<p>Fasilitas pelayanan kesehatan atau institusi kesehatan yang memberikan pelayanan Covid-19, meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. RS yang memberikan pelayanan Covid-19, terdiri atas: <ol style="list-style-type: none"> a. RS milik Pemerintah Pusat terdiri atas: a) RS milik pemerintah pusat yang khusus menangani Covid-19; dan b) RS milik pemerintah pusat termasuk rumah sakit milik TNI/POLRI dan rumah sakit milik BUMN; b. RS milik pemerintah daerah; c. RS lapangan yang merupakan RS yang didirikan di lokasi tertentu dan bersifat sementara selama kondisi darurat dan masa tanggap darurat bencana, atau selama pelaksanaan kegiatan tertentu, dalam rangka penanganan Covid-19; dan d. RS milik swasta. 2. Kantor Kesehatan Pelabuhan (KKP); 3. Balai Teknik Kesehatan Lingkungan dan Pengendalian Penyakit (BTKL-PP) dan Balai Besar Teknik Kesehatan Lingkungan dan Pengendalian Penyakit (BBTKL-PP) Unit Pelaksana Teknis Kementerian Kesehatan; 4. Dinas Kesehatan Daerah Provinsi dan Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten/Kota; 	<p>Fasilitas pelayanan kesehatan atau institusi kesehatan yang memberikan pelayanan Covid-19 sama dengan ketentuan KMK 392/2020.</p>	<p>Fasilitas pelayanan kesehatan atau institusi kesehatan yang memberikan pelayanan Covid-19, meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rumah sakit yang memberikan pelayanan Covid-19, terdiri atas: <ol style="list-style-type: none"> a. RS milik pemerintah pusat, terdiri atas: a) RS milik pemerintah pusat yang khusus menangani Covid-19; dan b) RS milik pemerintah pusat termasuk RS milik TNI/POLRI dan rumah sakit milik BUMN. b. RS milik pemerintah daerah; c. RS lapangan yang didirikan dalam rangka penanganan COVID-19; dan d. RS milik swasta. 2. Kantor Kesehatan Pelabuhan (KKP); 3. Wisma Karantina yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan; 4. Balai Teknik Kesehatan Lingkungan dan Pengendalian Penyakit (BTKL-PP) dan Balai Besar Teknik Kesehatan Lingkungan dan Pengendalian Penyakit (BBTKL-PP) Unit Pelaksana Teknis Kementerian Kesehatan. 5. Laboratorium yang ditetapkan oleh Kementerian Kesehatan. 6. Balai Besar Kesehatan Paru Masyarakat Unit Pelaksana Teknis Kementerian Kesehatan. 7. Dinas Kesehatan Daerah Provinsi dan Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten/Kota. 8. Pusat Kesehatan
--	---	--	--

	5. Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas); 6. Laboratorium yang ditetapkan oleh Kementerian Kesehatan; dan 7. Balai Besar Kesehatan Paru Masyarakat Unit Pelaksana Teknis Kementerian Kesehatan.		Masyarakat (Puskesmas).
--	--	--	-------------------------

Sumber: Kementerian Kesehatan, 2020 (diolah)

Dari tabel tersebut, diketahui bahwa pemerintah, dalam hal ini Kementerian Kesehatan, memperluas cakupan kriteria fasyankes yang menangani Covid-19. Hal ini dilakukan demi menjawab kondisi penanganan Covid-19 yang makin parah, sehingga fasyankes yang menangani Covid-19 juga turut bertambah. Bahkan, Kementerian Kesehatan juga memberikan insentif bagi nakes yang beroperasi di RS lapangan. RS lapangan merupakan RS yang didirikan di lokasi tertentu dan bersifat sementara selama kondisi darurat dan masa tanggap darurat bencana, atau selama pelaksanaan kegiatan tertentu dalam rangka penanganan Covid-19. Rumah sakit lapangan dapat berbentuk tenda, kontainer, atau bangunan permanen yang difungsikan sementara sebagai rumah sakit.

Sementara itu, nakes yang mendapat insentif meliputi dokter spesialis, dokter, dokter gigi, bidan, perawat, dan tenaga medis lainnya yang terlibat langsung dalam menangani pasien COVID-19. Nakes yang dapat memperoleh insentif dan santunan kematian berdasarkan KMK 278/2020 merupakan:

1. nakes yang berada di RS yang memberikan pelayanan di ruang isolasi COVID-19, ruang HCU/ICU/ICCU COVID-19, ruang IGD, ruang rawat inap, instalasi farmasi, dan ruang lain yang digunakan untuk pelayanan COVID-19;
2. nakes yang berada di laboratorium yang ditetapkan oleh Kementerian Kesehatan yang melakukan pelayanan berupa pemeriksaan terhadap spesimen Covid-19;
3. nakes yang berada di BTKL-PP dan BBTKL-PP yang merupakan nakes yang memberikan pelayanan Covid-19, antara lain tenaga pemeriksa spesimen Covid-19 dan nakes yang melakukan pengamatan dan penelusuran kasus Covid-19 di lapangan;
4. nakes yang berada di KKP yang merupakan nakes yang melakukan evakuasi pasien terduga Covid-19, tenaga kesehatan yang melakukan *screening*, serta tenaga kesehatan yang melakukan pengamatan dan penelusuran kasus COVID-19 di lapangan;
5. nakes yang berada di Puskesmas yang merupakan nakes yang memberikan pelayanan Covid-19, antara lain nakes yang menangani pasien serta nakes yang melakukan pengamatan dan penelusuran kasus Covid-19 di lapangan; dan

6. nakes yang berada di Dinas Kesehatan Provinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan nakes yang memberikan pelayanan Covid-19, antara lain tenaga kesehatan yang melakukan pengamatan dan penelusuran kasus Covid-19 di lapangan.

KMK 392/2020 dan KMK 447/2020 tidak menyatakan banyak perbedaan, namun dijelaskan pula acuan kriteria bagi nakes yang memperoleh insentif dan santunan kematian yang beroperasi di Balai Besar Kesehatan Paru Masyarakat Unit Pelaksana Teknis Kementerian Kesehatan merupakan nakes yang menangani pasien Covid-19 di rawat jalan. Selain itu, diatur juga nakes yang berada di RS lapangan namun kriteria nakes yang memperoleh insentif dan santunan kematian sama dengan nakes di rumah sakit lainnya. KMK 392/2020 yang kemudian diubah menjadi KMK 447/2020 juga memperinci kriteria dokter yang dapat memperoleh insentif dan santunan kematian.

Sementara itu, proses pengajuan insentif dan santunan kematian melalui berbagai proses pengusulan dan verifikasi hingga akhirnya dana disalurkan. Usulan diajukan oleh pimpinan fasilitas pelayanan kesehatan atau pimpinan institusi kesehatan, setelah dilakukan verifikasi oleh tim verifikasi fasilitas pelayanan kesehatan atau institusi kesehatan kepada Badan PPSPDM Kesehatan melalui alamat email. Untuk pengusulan insentif pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota, rekapitulasi hasil verifikasi yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan daerah provinsi/kabupaten/kota disampaikan kepada BPKAD/DPKAD provinsi/kabupaten/kota berikut nominal, nama, Nomor Induk Kependudukan (NIK), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), dan nomor rekening masing-masing tenaga kesehatan, selanjutnya BPKAD/DPKAD provinsi/kabupaten/kota melakukan penelaahan kemudian melakukan pencairan melalui rekening masing-masing tenaga kesehatan.

Tabel 2. Acuan Besaran Insentif Tenaga Kesehatan dan Santunan Kematian

Jenis Nakes	Besaran Insentif			
	KMK 278/2020	KMK 392/2020	KMK 447/2020	KMK 2539/2020
1. Dokter Spesialis	Rp15.000.000/OB	Rp15.000.000/OB	Rp15.000.000/OB	Rp15.000.000/OB
2. Dokter Umum dan Gigi	Rp10.000.000/OB	Rp10.000.000/OB	Rp10.000.000/OB	Rp10.000.000/OB
3. Bidan dan Perawat	Rp7.500.000/OB	Rp7.500.000/OB	Rp7.500.000/OB	Rp7.500.000/OB
4. Tenaga Medis Lainnya	Rp5.000.000/OB	Rp5.000.000/OB	Rp5.000.000/OB	Rp5.000.000/OB
5. Dokter yang mengikuti Program <i>Internsij</i> Dokter Indonesia (PIDI) di RS	-	Rp10.000.000 Rp5.000.000	Rp10.000.000 Rp5.000.000	Rp10.000.000 Rp5.000.000
6. Dokter yang mengikuti PIDI di Puskesmas				

7. Dokter yang mengikuti Program Pendayagunaan Dokter Spesialis (PDGS)	-	Rp15.000.000	Rp15.000.000	Rp15.000.000
8. Nakes BTKL-PP dan BBTCL-PP	max. Rp5.000.000 setara dengan besaran insentif tenaga medis lainnya.	diberikan sesuai dengan besaran tiap jenis tenaga kesehatan.	diberikan sesuai dengan besaran tiap jenis tenaga kesehatan.	diberikan sesuai dengan besaran tiap jenis tenaga kesehatan.
9. Nakes di KKP, Dinas Kesehatan Prov./Kab./Kota, Puskesmas.	max. Rp5.000.000 setara dengan besaran insentif tenaga medis lainnya.	max. Rp5.000.000 setara dengan besaran insentif tenaga medis lainnya.	max. Rp5.000.000 setara dengan besaran insentif tenaga medis lainnya.	max. Rp5.000.000 setara dengan besaran insentif tenaga medis lainnya.
10. Nakes di laboratorium	max. Rp5.000.000 setara dengan besaran insentif tenaga medis lainnya.	max. Rp5.000.000 setara dengan besaran insentif tenaga medis lainnya.	max. Rp5.000.000 setara dengan besaran insentif tenaga medis lainnya.	max. Rp5.000.000 setara dengan besaran insentif tenaga medis lainnya.
11. Nakes di Balai Besar Kesehatan Paru Masyarakat Unit Pelaksana Teknis	-	setara dengan besaran insentif tenaga kesehatan yang menangani Covid-19 di Puskesmas.	setara dengan besaran insentif tenaga kesehatan yang menangani Covid-19 di Puskesmas.	setara dengan besaran insentif tenaga kesehatan yang menangani Covid-19 di Puskesmas.
Besaran Santunan Kematian				
Nakes yang meninggal dalam memberikan pelayanan kesehatan dikarenakan paparan Covid-19 saat bertugas.	Rp300.000.000	Rp300.000.000	Rp300.000.000	Rp300.000.000

Sumber: Kementerian Kesehatan, 2020 (diolah)

Sementara itu, mekanisme pengusulan santunan kematian dilakukan dengan langkah:

1. verifikasi santunan kematian, fasilitas pelayanan kesehatan atau institusi kesehatan melakukan verifikasi terhadap tenaga kesehatan yang meninggal dan akan mendapatkan santunan kematian dalam penanganan Covid-19.
2. pengusulan santunan kematian, dimana pimpinan fasilitas pelayanan kesehatan atau institusi kesehatan mengusulkan santunan kematian berdasarkan hasil verifikasi kepada Kepala Badan PPSPDM Kesehatan melalui email.
3. usulan santunan kematian dilakukan verifikasi oleh tim verifikator Kementerian Kesehatan yang selanjutnya hasilnya disampaikan kepada Kepala Badan PPSPDM Kesehatan.
4. Kepala Badan PPSPDM Kesehatan melalui Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) melakukan pembayaran secara langsung kepada rekening ahli waris tenaga kesehatan yang mendapatkan santunan kematian.

Pembayaran insentif bagi tenaga kesehatan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) meliputi tenaga kesehatan di rumah sakit milik pemerintah pusat, rumah sakit lapangan yang didirikan dalam rangka penanganan COVID-19, rumah sakit milik swasta, KKP, BTKL-PP dan BBTCL-PP

Unit Pelaksana Teknis Kementerian Kesehatan, laboratorium yang ditetapkan oleh Kementerian Kesehatan, dan Balai Besar Kesehatan Paru Masyarakat Unit Pelaksana Teknis Kementerian Kesehatan. Sementara itu, pembayaran insentif yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), melalui Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) Tambahan meliputi fasilitas pelayanan kesehatan milik Pemerintah Daerah dan institusi kesehatan milik Pemerintah Daerah. Dana santunan kematian adalah bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

3. Metodologi Penelitian

Studi ini mengevaluasi kinerja pemerintah provinsi di Indonesia dalam penyaluran insentif bagi tenaga kesehatan dan santunan kematian tenaga kesehatan akibat Covid-19 di tahun 2020. Kinerja yang dievaluasi ini merupakan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas penanganan pandemi Covid-19 bidang kesehatan di pemerintah provinsi. Berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, BPK melaksanakan pemeriksaan kinerja atas penanganan pandemi Covid-19 bidang kesehatan di pemerintah provinsi. Pemeriksaan kinerja ini dilakukan dengan mempertimbangkan bahwa kurva perkembangan pandemi kasus positif COVID-19 sejak kasus pertama kali ditemukan di Indonesia yang masih terus menanjak dengan *positivity rate* di atas standar WHO. Kasus kematian akibat Covid-19 di Indonesia secara persentase juga melebihi rata-rata kematian di dunia. Pandemi Covid-19 tersebut juga berdampak pada penurunan pertumbuhan ekonomi yang berpengaruh kepada seluruh lapisan masyarakat mulai rumah tangga, Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM), dan korporasi. Untuk itu, perlu diketahui efektivitas penanganan pandemi Covid-19 yang dilakukan pemerintah provinsi melalui kegiatan *Testing, Tracing, Treatment* (3T) serta edukasi dan sosialisasi yang di dalamnya termasuk penyaluran insentif dan santunan kematian bagi tenaga kesehatan, dalam rangka memberikan rekomendasi kepada pemangku kepentingan pada pelaksanaan kegiatan penanganan pandemi Covid-19, serta kesiapan dalam menghadapi ancaman pandemi di masa mendatang.

Studi ini bersifat deskriptif kualitatif yang menggambarkan kinerja pemerintah provinsi dalam penyaluran insentif dan santunan kematian bagi nakes, serta mengidentifikasi apa saja yang menjadi kendala dalam penyaluran tersebut. Data evaluasi diperoleh dari pendataan atas laporan hasil pemeriksaan kinerja atas efektivitas penanganan pandemi Covid-19 bidang kesehatan di pemerintah provinsi oleh BPK pada tahun anggaran 2020. Dari hasil pengumpulan data, diperoleh 30 laporan hasil pemeriksaan BPK atas pemerintah provinsi. Keempat provinsi yang tidak tersedia laporan pemeriksaan kinerjanya di antaranya adalah Pemerintah Provinsi Bangka Belitung, Pemerintah Provinsi Bengkulu, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, dan Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta.

4. Hasil dan Pembahasan

Sesuai dengan lingkup pemeriksaan kinerja efektivitas penanganan Covid-19 oleh BPK, diketahui bahwa pemeriksaan ini mencakup kegiatan 3T serta edukasi dan sosialisasi dalam penanganan pandemi Covid-19 bidang kesehatan. Pemeriksaan kinerja efektivitas penyaluran insentif, dan santunan kematian bagi tenaga kesehatan merupakan bagian dari pemeriksaan atas proses pengelolaan perawatan (*treatment*) dalam rangka penanganan dan pengendalian pandemi Covid-19. Dari hasil pengumpulan data hasil pemeriksaan kinerja atas 30 pemerintah provinsi yang dilakukan oleh BPK, diketahui bahwa terdapat 28 pemerintah provinsi yang diperiksa kinerjanya perihal insentif dan santunan kematian bagi tenaga kesehatan. Dua provinsi yang tidak terdapat hasil pemeriksaan atas insentif dan santunan kematian bagi nakes adalah Pemerintah Provinsi Lampung dan Pemerintah Provinsi Banten.

Dalam hal penyaluran dana insentif dan santunan kematian bagi tenaga kesehatan di tahun 2020, diketahui bahwa terdapat 6 (enam) pemerintah provinsi yang telah memberikan insentif dan santunan kematian kepada tenaga kesehatan sesuai pedoman juknis. Pemerintah provinsi tersebut di antaranya Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara, Pemerintah Provinsi Gorontalo, dan Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat. Sementara itu, 22 pemerintah provinsi lainnya belum sepenuhnya memberikan insentif dan santunan kematian kepada tenaga kesehatan sesuai pedoman juknis.

Hal-hal yang membuat ke-22 pemerintah provinsi dinilai belum menjalankan kebijakan insentif dan santunan kematian bagi nakes sesuai pedoman juknis di antaranya adalah keterlambatan penyaluran insentif dan santunan kematian, diberikan kepada pihak yang tidak berhak sesuai juknis, serta insentif diberikan tidak tepat jumlah, baik itu karena penghitungan ganda maupun ketidakakuratan dalam penghitungan jam kerja/jumlah hari kerja.

4.1. Pemerintah Provinsi Terlambat Menyalurkan Dana Insentif dan Santunan Kematian bagi Tenaga Kesehatan

Dalam hal pemerintah provinsi terlambat menyalurkan dana insentif dan santunan kematian, hingga waktu pemeriksaan BPK dijalankan, rata-rata pemerintah provinsi baru menyalurkan dana insentif dan santunan kematian untuk triwulan pertama sejak pandemi resmi dinyatakan oleh WHO di bulan Maret (Maret-Mei 2020). Sementara itu, insentif di triwulan II dan III beberapa masih dalam proses pengajuan. Perlu diketahui bahwa dana insentif bagi nakes yang berada di fasilitas pelayanan kesehatan milik pemerintah daerah dan institusi kesehatan milik pemerintah daerah bersumber dari APBD melalui Dana Alokasi Khusus (DAK) Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) Tambahan. Alokasi DAK BOK Tambahan tersebut disalurkan ke pemerintah daerah melalui Kementerian Keuangan setelah dilakukan pengajuan oleh pemerintah daerah, dan jumlah nakes yang menerima insentif beserta besaran bagi tiap nakesnya terlebih dahulu diajukan ke Kementerian Kesehatan setelah melalui proses verifikasi di

pemerintah daerah. Alasan keterlambatan penyaluran bagi tiap pemerintah provinsi disajikan di Tabel 3.

Berdasarkan hasil pemeriksaan atas keterlambatan penyaluran dana insentif dan santunan kematian bagi nakes di atas, maka kinerja efektivitas insentif sangat bergantung pada cepatnya perubahan acuan pencairan dan penyaluran dana dari Kementerian Kesehatan dan ketidakpahaman pemerintah daerah atas perubahan pedoman juknis yang ada. Hal ini berdampak pada penundaan pengajuan dokumen insentif dan santunan kematian. Dari Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja Efektivitas Penanganan Pandemi Covid-19 di bidang kesehatan tahun anggaran 2020 Kementerian Kesehatan, diketahui bahwa regulasi, strategi, dan indikator terkait kegiatan *treatment* telah disusun berdasarkan pada teori dan referensi yang relevan, namun belum sepenuhnya diimplementasikan. Bahkan untuk mengatasi permasalahan keterlambatan institusi kesehatan dan fasyankes dalam mengusulkan insentif nakes, maka Kementerian Kesehatan melalui Sekretaris BPPSDM Kesehatan menerbitkan surat Nomor KU.02.04/I/10712/2020 tanggal 23 Oktober 2020 perihal dispensasi usulan insentif bagi nakes. Namun, batasan penyampaian usulan insentif nakes Covid-19 yang ditetapkan berdasarkan SE Kepala Badan dan Sekretaris BPPSDM Kesehatan tanggal 6 November 2020 belum dapat dilaksanakan oleh institusi kesehatan dan fasyankes. Masih terdapat usulan insentif nakes untuk bulan Maret-Oktober 2020 yang diajukan di atas tanggal 6 November 2020. Selain itu, hingga berakhirnya pemeriksaan BPK atas Kementerian Kesehatan pada tanggal 27 November 2020, santunan kematian nakes yang belum terbayarkan sebanyak 19 orang. Hal ini disebabkan administrasi nakes yang belum lengkap. Batas waktu pembayaran insentif dan santunan kematian nakes belum ditetapkan dari Kemenkes ke institusi kesehatan dan fasyankes.

Tabel 3. Alasan Keterlambatan Penyaluran Insentif dan Santunan Kematian bagi Nakes Tahun Anggaran 2020

Provinsi	Alasan Keterlambatan Penyaluran Insentif dan Santunan Kematian bagi Nakes
1) Aceh	Dinas Kesehatan Aceh belum menyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA) tambahan insentif tenaga kesehatan dan terlambat menerbitkan SK Tim Verifikator
2) Sumatera Utara	Proses pengajuan yang lama
3) Sumatera Barat	Terlambat mengajukan dokumen penyaluran insentif akibat Dinas Kesehatan kurang paham atas ketentuan pencairan akibat adanya perubahan aturan-aturan dari Kementerian Kesehatan dan Dinas Kesehatan tidak mengikuti sosialisasi dari Kemenkes.
4) Riau	Proses verifikasi masih berlangsung untuk insentif bulan Juni dan Oktober, baik verifikasi di RS maupun verifikasi di Dinas Kesehatan. Proses verifikasi yang lama juga dipengaruhi oleh cepatnya perubahan regulasi terkait insentif tersebut.
5) Jambi	Pencairan menunggu pencairan BOK tambahan dari Kemenkeu yang dilakukan secara bertahap

6) DKI Jakarta	Baru sebagian disalurkan, sisanya menunggu informasi lebih lanjut dari Kemenkes dan Pemerintah Provinsi (Pemprov) DKI Jakarta tidak dapat menganggarkan kekurangan tersebut dalam APBD-nya.
7) Bali	Misinformasi di pihak Pemprov Bali atas dana BOK tambahan yang telah cair.
8) Nusa Tenggara Timur	Terdapat perbedaan nilai insentif tenaga kesehatan yang diajukan Dinas Kesehatan dan hasil reviu BPKP yang telah ditanyakan ke Kemenkes perihal dasar penghitungan insentif, namun belum mendapat jawaban.
9) Kalimantan Barat	Terjadi misinformasi antara pemprov dengan pusat.
10) Kalimantan Selatan	Insentif di triwulan II masih dalam proses pengajuan dan santunan kematian masih dalam proses verifikasi oleh Kemenkes.
11) Kalimantan Timur	Penyaluran sepenuhnya dilakukan menunggu pencairan BOK Tambahan tahap berikutnya, karena BOK Tambahan yang sudah cair tidak cukup untuk penyaluran semua insentif.
12) Sulawesi Tengah	Penyaluran sepenuhnya dilakukan menunggu pencairan BOK Tambahan tahap berikutnya, karena BOK Tambahan yang sudah cair tidak cukup untuk penyaluran semua insentif.
13) Sulawesi Selatan	Lamanya proses pengajuan dan verifikasi, baik di RS maupun di Dinas Kesehatan karena tim verifikator menunggu dokumen lengkap dan menunggu perubahan juknis terbaru demi akurasi pengajuan.
14) Papua Barat	Pemprov Papua Barat belum melakukan kegiatan koordinasi yang terdokumentasi dengan pemerintah kabupaten/kota, terkait dengan kondisi dan penanganan kendala pembayaran insentif dan santunan kematian untuk tenaga kesehatan pada fasyankes milik pemerintah kabupaten/kota, yang dapat berdampak pada keberlangsungan layanan penanganan Covid-19.
15) Papua	Kelengkapan data yang menjadi syarat pengajuan insentif tenaga kesehatan belum terpenuhi dan personil Dinas Kesehatan Provinsi kurang memahami ketentuan batas waktu penyampaian realisasi pembayaran insentif tenaga kesehatan tahap I atau sebesar 60 persen kepada Kementerian Keuangan.

Sumber: Hasil Olah Data

4.2. Pemerintah Provinsi Menyalurkan Dana Insentif dan Santunan Kematian bagi Tenaga Kesehatan Tidak Tepat Jumlah

Sementara itu, penyaluran insentif yang tidak tepat jumlah di antaranya disebabkan oleh hal-hal berikut ini, yang disajikan di Tabel 4.

Tabel 4. Kendala Penyaluran Insentif bagi Nakes Tidak Tepat Jumlah Tahun Anggaran 2020

Provinsi	Kendala Penyaluran Insentif bagi Nakes Tidak Tepat Jumlah
1) Sumatera Selatan	Lemahnya akurasi data serta jumlah tenaga kesehatan yang menerima insentif lebih kecil dari jumlah tenaga kesehatan yang menangani pasien Covid-19.
2) Kalimantan Tengah	Terdapat kesalahan perhitungan besaran insentif tenaga kesehatan bulan Maret dan April 2020 dibandingkan dengan daftar kehadiran tenaga kesehatan.

3) Kalimantan Utara	Adanya kesalahan perhitungan jumlah hari bertugas tenaga kesehatan dalam penanganan Covid-19 akibat keterlambatan penerimaan peraturan terkait insentif tenaga kesehatan, tim verifikator yang kurang teliti dikarenakan batas pengajuan insentif sangat singkat, serta perhitungan jumlah hari bertugas tenaga kesehatan yang terlibat dalam penanganan Covid-19 dilakukan secara manual oleh dua orang saja.
4) Maluku	Terdapat tumpang tindih pembayaran insentif (pembayaran menggunakan BOKT dan APBD murni), pembayaran insentif tenaga kesehatan yang seharusnya dibayarkan melalui dana BOKT tetapi dibayarkan menggunakan APBD yang bersumber dari dana BTT. Atas hal ini, beberapa nakes sudah mengembalikan insentif yang sudah dibayarkan dari APBD dengan nilai sebesar Rp659.500.000,00, sehingga masih terdapat kekurangan pengembalian insentif sebesar Rp182.000.000,00.
5) Maluku Utara	Pembayaran insentif masih menggunakan APBD dan belum menggunakan dana BOKT.

Sumber: Hasil Olah Data

Berbeda dengan alasan keterlambatan penyaluran dana insentif bagi nakes, dalam hal penghitungan dana insentif yang akan disalurkan, pemerintah daerah seperti halnya melihat urgensi atas pencairan insentif bagi nakes ini sehingga mengesampingkan akurasi data dalam dokumen pengajuan dana insentif. Selain itu, pencairan dana BOK Tambahan yang bertahap juga memengaruhi komitmen pemerintah provinsi untuk segera menyalurkan insentif ini kepada nakes yang berhak. Sementara itu, dalam LHP Kinerja Efektivitas Penanganan Pandemi COVID-19 di Bidang Kesehatan Tahun Anggaran 2020 Kemenkes diketahui bahwa posisi per tanggal 19 November 2020, diketahui bahwa dari 552 pemerintah provinsi/kabupaten/kota, masih ada 425 pemerintah provinsi/kabupaten/kota yang belum melaporkan jumlah realisasi anggaran BOK Tambahan di aplikasi Insentif Nakes Kementerian Kesehatan. Hal ini terjadi karena Kepala Dinkes Provinsi/Kabupaten/Kota belum mengirimkan laporan realisasi BOK Tambahan kepada Kemenkes, sehingga tidak dapat diketahui realisasi anggaran BOK Tambahan. Sampai berakhirnya pemeriksaan pada tanggal 27 November 2020, BPPSDM Kesehatan belum menerima laporan realisasi BOK Tambahan dari seluruh daerah, sehingga indikator atas realisasi insentif nakes belum dapat diukur.

4.3. Kendala Lain dalam Penyaluran Dana Insentif dan Santunan Kematian bagi Tenaga Kesehatan

Hal lain yang menimbulkan kendala bagi pemerintah daerah dalam hal pencairan insentif dan santunan kematian bagi nakes ini sesuai pedoman juknis adalah regulasi terkait pemberian insentif dan santunan kematian bagi nakes yang menangani Covid-19 belum selaras dengan kebijakan dan peraturan lainnya. Dari Hasil Pemeriksaan BPK atas Kinerja Efektivitas Penanganan Pandemi Covid-19 di Bidang Kesehatan Tahun Anggaran 2020 Kemenkes, diketahui bahwa terdapat ketidakselarasan regulasi yang mengatur pemberian insentif dan santunan kematian bagi nakes daerah yang menangani Covid-19 antara yang ditetapkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dengan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan Menteri Kesehatan, di antaranya:

- 1) Instruksi Mendagri Nomor 1 Tahun 2020 tanggal 2 April 2020 mengatur bahwa pemberian insentif bagi nakes yang menangani Covid-19 menggunakan alokasi BTT dari sumber dana APBD TA 2020. Sedangkan ketentuan PMK Nomor 35/PMK.07/2020 tanggal 16 April 2020 dan Kepmenkes sebagai pedoman teknisnya, yaitu Kepmenkes Nomor HK.01.07/MENKES/392/2020, HK.01.07/MENKES/447/2020 dan HK.01.07/MENKES/2539/2020 mengatur bahwa insentif bagi nakes daerah menggunakan alokasi BOK Tambahan dari pagu alokasi DAK Nonfisik.
- 2) Instruksi Mendagri Nomor 1 Tahun 2020 terlebih dahulu sebelum terbitnya aturan PMK Nomor 35/PMK.07/2020 yang diikuti dengan aturan-aturan Kepmenkes sebagai pedoman teknisnya, sehingga sebagian daerah telah menggunakan dana APBD untuk pembayaran insentif nakesnya.
- 3) Ketidakselarasan antarketentuan terkait pemberian insentif nakes tersebut berpotensi menimbulkan pembayaran insentif nakes dibiayai dari dua sumber dengan mekanisme pembayaran yang berbeda, yaitu BTT APBD dan BOK Tambahan DAK Nonfisik APBN.
- 4) Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Sekretariat Badan PPSPDM Kesehatan tanggal 24 September 2020, diketahui bahwa setelah dilakukan *clustering* terhadap daerah-daerah yang penyerapan insentifnya rendah, terdapat sembilan provinsi yang tidak merealisasikan pembayaran insentif, karena mempunyai anggaran sendiri dari daerah, belum terbitnya Perkada yang mengatur tentang alokasi dana BOK Tambahan untuk pembayaran insentif, dan proses penganggaran DPA yang memerlukan waktu untuk review sehingga mengalami keterlambatan dalam pencairan insentif nakes daerah. Selanjutnya, hasil konfirmasi kepada Kasubbag Perbendaharaan diketahui tidak ada data yang pasti yang menunjukkan bahwa penyebab rendahnya penyerapan insentif adalah karena menggunakan APBD sendiri atau menggunakan BOK Tambahan namun tidak melaporkan ke Badan PPSPDM Kesehatan.

Sementara itu, regulasi, strategi dan indikator terkait kegiatan *treatment* belum sepenuhnya dilakukan sosialisasi dan review dalam implementasinya. BPPSPDM Kesehatan telah melakukan sosialisasi peraturan dan juknis terkait Pemberian Insentif dan Santunan Kematian bagi Nakes yang menangani Covid-19, dengan rincian antara lain sebagai berikut:

- 1) sosialisasi pada tanggal 10 Juni 2020 tentang pendampingan aplikasi insentif nakes;
- 2) sosialisasi pada tanggal 11 Juni 2020 tentang pendampingan aplikasi insentif nakes;
- 3) sosialisasi pada tanggal 15 Juni 2020 tentang percepatan insentif;
- 4) sosialisasi pada tanggal 17 Juni 2020 tentang percepatan insentif terkait pendampingan verifikasi bersama rumah sakit;
- 5) sosialisasi pada tanggal 18 Juni 2020 tentang percepatan insentif;
- 6) sosialisasi pada tanggal 19 Juni 2020 tentang percepatan insentif terkait memasukkan usulan-usulan Dinas Kesehatan Provinsi/Kabupaten/Kota ke dalam *google form*;

- 7) sosialisasi pada tanggal 30 Juni 2020 tentang percepatan insentif terkait melakukan pendampingan tim verifikator percepatan insentif nakes pada fasyankes.

Namun demikian, masih terdapat sosialisasi yang belum dilakukan oleh BPPSDM Kesehatan, yaitu sosialisasi terkait laporan dari fasyankes dan institusi kesehatan yang disampaikan setiap minggu melalui email. Laporan tersebut sebagai salah satu dasar melakukan kegiatan pengawasan, serta *monitoring* dan evaluasi (*monev*) terhadap pemberian insentif bagi nakes. Dengan demikian, maka: 1) *reviu* untuk implementasi juknis Pemberian Insentif dan Santunan Kematian bagi Nakes yang menangani Covid-19 belum dilakukan; 2) belum ada laporan pelaksanaan pemberian insentif bagi nakes pada fasyankes dan institusi kesehatan dalam penanganan Covid-19 yang disampaikan kepada BPPSDM Kesehatan, dan belum ada sosialisasi atas laporan yang harus dibuat oleh fasyankes dan institusi kesehatan; 3) belum ada pengawasan serta *monev* atas pemberian insentif bagi nakes pada fasyankes dan institusi kesehatan dalam penanganan Covid-19; 4) *monev* atas pelaksanaan pemberian insentif dan santunan kematian bagi nakes dalam penanganan Covid-19 belum dilakukan secara menyeluruh. Kondisi ini mengakibatkan: a) pembayaran insentif nakes belum seluruhnya terbayarkan, terutama yang menggunakan sumber dana BOK Tambahan; b) pembayaran santunan kematian belum seluruhnya terbayarkan; c) tujuan untuk meningkatkan percepatan, efektivitas, dan efisiensi pelaksanaan pemberian insentif dan santunan kematian bagi nakes yang menangani Covid-19 belum sepenuhnya tercapai; d) potensi pelaksanaan anggaran Covid-19 di lingkungan BPPSDM Kesehatan belum dapat diukur; e) potensi pembayaran insentif nakes dibiayai dari dua sumber pembiayaan APBD dan APBN; f) potensi terjadinya pembayaran insentif kepada nakes yang tidak berhak menerima; dan g) perencanaan atas kebutuhan pembayaran dana insentif nakes berpotensi kurang akurat.

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Dari hasil *review* atas LHP BPK atas Kinerja Efektivitas Penanganan Covid-19 diketahui bahwa terdapat 28 pemerintah provinsi yang telah menjalankan proses penyaluran dana insentif dan santunan kematian bagi tenaga kesehatan selama tahun 2020. Dalam hal penyaluran dana insentif dan santunan kematian bagi tenaga kesehatan di tahun 2020, diketahui bahwa terdapat 6 (enam) pemerintah provinsi yang telah memberikan insentif dan santunan kematian kepada tenaga kesehatan sesuai pedoman juknis. Pemerintah provinsi tersebut di antaranya Kepulauan Riau, Jawa Barat, Jawa Timur, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Sulawesi Barat. Sementara itu, 22 pemerintah provinsi lainnya belum sepenuhnya memberikan insentif dan santunan kematian kepada tenaga kesehatan sesuai pedoman juknis. Hal-hal yang membuat ke-22 pemerintah provinsi dinilai belum menjalankan kebijakan insentif dan santunan kematian bagi nakes sesuai pedoman juknis di antaranya adalah keterlambatan penyaluran

insentif dan santunan kematian, diberikan kepada pihak yang tidak berhak sesuai juknis, dan insentif diberikan tidak tepat jumlah, baik itu karena penghitungan ganda maupun ketidakakuratan dalam penghitungan jam kerja/jumlah hari kerja.

Kendala yang dihadapi dalam penyaluran insentif dan santunan kematian yang sesuai juknis di antaranya selama tahun anggaran 2020 diketahui bahwa:

- 1) regulasi terkait pemberian insentif dan santunan kematian bagi nakes yang menangani Covid-19 belum selaras dengan kebijakan dan peraturan lainnya; dan
- 2) regulasi, strategi, dan indikator terkait kegiatan *treatment* belum sepenuhnya dilakukan sosialisasi dan reviu dalam implementasi penyaluran insentif dan santunan kematian. Dalam menjalankan sosialisasi, BPPSDM Kesehatan belum menyusun SOP terkait pembayaran insentif nakes ke fasyankes dan institusi kesehatan dan BPPSDM Kesehatan belum optimal mengidentifikasi daerah yang membayarkan insentif nakes di luar BOK Tambahan.

Dengan tidak berjalannya proses monev yang efektif, maka dapat mengakibatkan: a) pembayaran insentif nakes belum seluruhnya terbayarkan terutama yang menggunakan sumber dana BOK Tambahan; b) pembayaran santunan kematian belum seluruhnya terbayarkan; c) tujuan untuk meningkatkan percepatan, efektivitas, dan efisiensi pelaksanaan pemberian insentif dan santunan kematian bagi nakes yang menangani Covid-19 belum sepenuhnya tercapai; d) potensi pelaksanaan anggaran Covid-19 di lingkungan BPPSDM Kesehatan belum dapat diukur; e) potensi pembayaran insentif nakes dibiayai dari dua sumber pembiayaan APBD dan APBN; f) potensi terjadinya pembayaran insentif kepada nakes yang tidak berhak menerima; dan g) perencanaan atas kebutuhan pembayaran dana insentif nakes berpotensi kurang akurat. Hasil studi ini dapat dinilai bahwa penyaluran insentif dan santunan kematian di Indonesia belum berjalan efektif karena proses penyalurannya belum sepenuhnya menjalankan ketentuan sesuai pedoman juknis yang telah ditetapkan.

5.2. Saran

Dengan lemahnya koordinasi dan harmonisasi aturan terkait insentif dan santunan kematian bagi nakes, maka dianjurkan agar Kementerian Kesehatan menjalankan koordinasi yang optimal dengan Kemendagri dan Kementerian Keuangan dalam menetapkan regulasi terkait sumber dana pemberian insentif dan santunan kematian bagi nakes yang menangani Covid-19. Hasil koordinasi tersebut perlu disampaikan melalui sosialisasi yang dihadiri oleh seluruh Dinas Kesehatan pemerintah daerah. Terkait proses monev yang optimal, Kementerian Kesehatan perlu mewajibkan pemerintah daerah dalam menyusun laporan penggunaan dana BOK Tambahan yang disalurkan untuk insentif dan santunan kematian tenaga kesehatan dan menjalin jalur komunikasi yang optimal dengan seluruh pihak Dinas Kesehatan pemerintah daerah. Laporan penggunaan dana BOK Tambahan tersebut menjadi salah satu dasar melakukan kegiatan pengawasan, serta monev terhadap pemberian insentif bagi nakes.

Untuk menguji lebih jauh efektivitas insentif nakes ini, dapat dilakukan studi atas dampak keterlambatan dan ketidakakuratan penghitungan insentif nakes ini

bagi kinerja nakes sendiri dalam menjalankan tugas penanganan Covid-19, dan bahkan penanganan pandemi di masa mendatang.

Daftar Pustaka

- BPK. (2011). *Lampiran Keputusan BPK RI Nomor: 9/K/I-XIII.2/12/2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemeriksaan Kinerja*. Direktorat Litbang BPK; Jakarta
- BPK. (2020). *Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja Atas Efektivitas Penanganan Pandemi Covid-19 Bidang Kesehatan Tahun Anggaran 2020 Pada Kementerian Kesehatan Dan Instansi Terkait Lainnya*. No : 9/HP/XIX/12/2020 Tanggal 30 Desember 2020
- Indonesiabaik.id. (2020). *Insentif Tenaga Medis COVID-19 Dipercepat*. Infografis 29 September 2020. Diakses dari <https://indonesiabaik.id/infografis/insentif-tenaga-medis-covid-19-dipercepat>
- Kompas. (2021). *Kajian KPK soal Insentif Tenaga Kesehatan, Inefisiensi hingga Lambatnya Pembayaran*. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/23/19070701/kajian-kpk-soal-insentif-tenaga-kesehatan-inefisiensi-hingga-lambatnya?page=all#page2>.
- Kementerian Kesehatan. (2020a). *KMK No. HK.01.07/MENKES/278/2020 tentang Pemberian Insentif Dan Santunan Kematian Bagi Tenaga Kesehatan Yang Menangani Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)*
- _____. (2020b). *KMK No. HK.01.07/MENKES/392/2020 tentang Insentif dan Santunan Kematian Bagi Tenaga Kesehatan Yang Menangani Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)*
- _____. (2020c). *KMK No. HK.01.07/MENKES/447/2020 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Kesehatan No. HK.01.07/MENKES/392/2020 Tentang Pemberian Insentif Dan Santunan Kematian Bagi Tenaga Kesehatan Yang Menangani Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)*
- _____. (2020d). *KMK No. HK.01.07/MENKES/2539/2020 tentang Pemberian Insentif Dan Santunan Kematian Bagi Tenaga Kesehatan Yang Menangani Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)*.
- _____. (2021). *Kebijakan Insentif Nakes Daerah Dan Dukungan Daerah Untuk Pelaksanaan Vaksinasi Dan Penanganan Covid-19*. Bahan Paparan Sekretaris Jenderal Kementerian Kesehatan, 17 Februari 2021
- LaporCovid-19. (2021a). *Policy Brief Percepatan Penyaluran Insentif dan Santunan Tenaga Kesehatan Dalam Penanganan Covid-19*. Februari 2021. Diakses dari <https://laporcovid19.org/post/policy-brief-percepatan-penyalaran-insentif-dan-santunan-tenaga-kesehatan-dalam-penanganan-covid-19>

- _____. (2021b). *Laporan Pemutakhiran Data Advokasi Insentif dan Santunan Jilid II Periode 5 Februari 2021 - 18 Maret 2021*. Diakses dari <https://laporcovid19.org/post/3194>
- _____. (2021c). *Laporan Mengenai Keluhan Insentif Tenaga Kesehatan (Pembaruan III) Pemutakhiran periode 18 Maret 2021 - 6 Mei 2021*. Disampaikan pada Konferensi Pers Konsorsium Masyarakat Sipil 11 Mei 2021. Diakses dari <https://laporcovid19.org/post/laporan-mengenai-keluhan-insentif-tenaga-kesehatan-pembaruan-iii>
- _____. (2021d). *Laporan Pemutakhiran Data Advokasi Insentif dan Santunan Jilid IV Periode 1 Juni 2021 - 29 Juni 2021*. Diakses dari <https://laporcovid19.org/post/laporan-pemutakhiran-data-advokasi-insentif-dan-santunan-jilid-iv-periode-1-juni-2021-29-juni-2021>
- _____. (2021e). *Laporan Pemutakhiran Data Advokasi Insentif dan Santunan Jilid V Periode 30 Juni 2021 – 31 Juli 2021*. Diakses dari <https://laporcovid19.org/post/laporan-pemutakhiran-data-advokasi-insentif-dan-santunan-jilid-v-periode-30-juni-2021-31-juli-2021>
- _____. (2021f). *Laporan Pemutakhiran Data Advokasi Insentif dan Santunan Jilid VI Periode 1 Agustus 2021 – 2 September 2021*. Diakses dari <https://laporcovid19.org/post/laporan-pemutakhiran-data-advokasi-insentif-dan-santunan-jilid-vi-periode-1-agustus-2021-2-september-2021>
- Manik, C., Nugraha, S., & Ryandita, M. (2021). *Kebijakan Perlindungan Tenaga Kesehatan dalam Menghadapi Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) di Indonesia*. Jurnal Penelitian Dan Pengembangan Pelayanan Kesehatan, 4(2), 1-14. <https://doi.org/10.22435/jpppk.v4i2.3274>
- Prawirosentono, Suyadi. (1999). *Kebijakan Kinerja Karyawan*. BPFE; Yogyakarta

MASALAH DAN KENDALA DUKUNGAN APBN DALAM SEKTOR PERTANIAN: TELAAH LITERATUR

Problems and Constraints of State Budget Support in the Agricultural Sector: Literature Review

Dahiri

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

email: dahiridai@gmail.com

Abstract

The agricultural sector is one sector that plays an important role in the domestic economy. However, there are still obstacles in the implementation of budget support for the agricultural sector. The purpose of this study is to analyze the budget support for the agricultural sector. While the data used in this study is secondary data obtained from the website of the Ministry of Agriculture and the State Budget Financial Note, as well as agencies related to the agricultural sector. The data analysis method used is descriptive statistics that describe the data from the information obtained. The results showed that there were several problems, for example, the fertilizer distribution system, regulations and technicalities of DAK Irrigation, socialization and administration of Agricultural DAK, decreased planting area and productivity, rice imports, dependence on imports of fresh horticultural products, decreased planting area for leading plantation commodities, and distribution of agriculture machinery which focus only on pre-harvest and not right on target, decreased seed production capacity of superior varieties, low level of education of farmers and the limited number and quality of agricultural extension officers in the field, and not yet the optimal realization of Food Security Agency activities, especially in the regions.

Keywords: *Agricultural Sector, Domestic Economy, Implementation of Budget Support*

1. Pendahuluan

Sektor pertanian merupakan salah satu sektor yang berperan penting dalam perekonomian domestik. Hal tersebut tercermin dari kontribusinya terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Kontribusi sektor pertanian selama tahun 2015-2020 yaitu rata-rata sebesar 13,23 persen per tahun dan merupakan yang terbesar kedua setelah industri pengolahan. Peranan sektor pertanian dalam ekonomi juga terlihat dari serapan tenaga kerja, dimana sektor tersebut merupakan yang terbesar dalam menyerap tenaga kerja apabila dibandingkan dengan sektor

lainnya, dengan rata-rata penyerapan sebesar 30,12 persen per tahun (Gambar 1). Karena besarnya peran sektor pertanian terhadap perekonomian domestik, maka sektor ini merupakan salah satu sektor prioritas pembangunan nasional, sehingga sektor ini masuk dalam 10 anggaran belanja negara terbesar dalam APBN. Dukungan APBN terhadap sektor pertanian tersebut meliputi belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah, serta ke Kementerian Pertanian sebagai *leading sector*-nya.

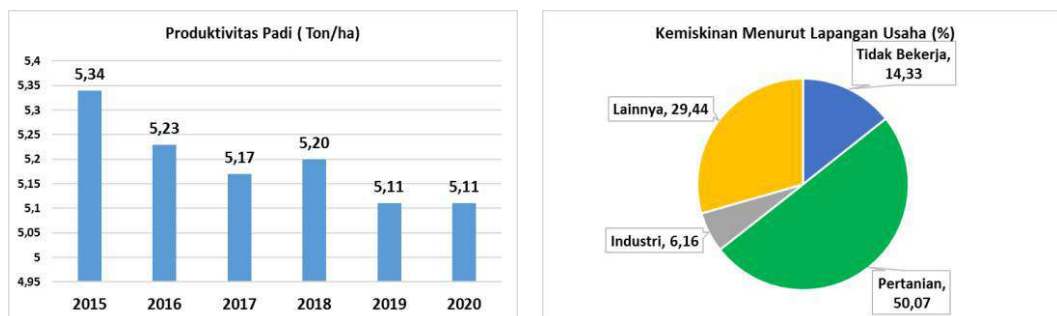
Gambar 1. Rata-rata Distribusi PDB dan Tenaga Kerja Tahun 2015-2020 (%)



Sumber: BPS (diolah)

Dengan besarnya anggaran pada sektor pertanian, maka seharusnya terjadi peningkatan produksi maupun kesejahteraan petani sebagai pelaku usaha utama pertanian. Namun, kedua hal tersebut belum juga tercapai. Misalnya, dalam hal produktivitas komoditas strategis nasional, padi tercatat masih terus terjadi penurunan dari 5,34 ton/ha pada tahun 2015 menjadi 5,11 ton/ha pada 2020. Kemudian, kesejahteraan petani pun masih memprihatinkan, karena petani menempati tingkat kemiskinan tertinggi dibandingkan sektor lainnya (Gambar 2).

Gambar 2. Produktivitas dan Perbandingan Kesejahteraan Petani



Sumber: Kementerian Pertanian/Kementan dan BPS (diolah)

Kondisi di atas menunjukkan sinyal negatif terhadap pelaksanaan dukungan APBN terhadap sektor pertanian. Karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dukungan APBN untuk sektor pertanian, meliputi belanja pemerintah pusat terutama terhadap subsidi pupuk serta transfer ke daerah (Dana Alokasi Khusus/DAK).

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Dimensi Terkini Pembangunan Pertanian Indonesia

Dimensi baru dalam pembangunan pertanian Indonesia meliputi pertumbuhan pertanian, pengentasan kemiskinan, dan keberlanjutan lingkungan hidup (Andrianto, 2014). Ketiga hal tersebut terkadang tidak komplementer satu dengan yang lain. Itulah sebabnya tidak segampang membalikkan telapak tangan untuk dapat mencapai ketiga tujuan tersebut. Namun, hal itu bukan berarti tidak memungkinkan untuk dapat mencapai komplementer ketiganya secara serentak. Jika kondisi spesifik sosial-ekonomi dan agroekosistem dalam kondisi kondusif, maka tingkat komplementer yang tinggi dari ketiganya dapat tercapai secara baik. Kondisi dimaksud memungkinkan pembangunan pertanian ke depan diarahkan pada pertanian yang tangguh dan berdaya saing tinggi (Andrianto, 2014).

2.2. Kedaulatan Pangan

Kedaulatan pangan adalah keberdayaan dan kemandirian suatu bangsa untuk melindungi keragaman hayati, memproduksi pangan secara diversifikasi, mendistribusikan, menyediakan, memenuhi, dan mengelola pangannya secara berkelanjutan. Keberdayaan merujuk pada *independent*, yakni kemampuan tiap-tiap personal, rumah tangga, komunitas, serta kabupaten dan provinsi dalam menghasilkan, mendistribusikan, menyediakan, memenuhi, dan mengelola pangannya. Sedangkan, kemandirian merujuk pada *interdependent* dan interrelasional antarpersonal, antarrumah tangga, antarkomunitas, antarkabupaten dan antarprovinsi dalam menghasilkan, menyediakan, memenuhi, dan mengelola pangannya. Dengan demikian, dalam kedaulatan pangan tidak ada ruang bagi pangan impor, karena pangan bangsa benar-benar dijamin oleh bangsanya. Kalaupun “pahitnya” muncul persoalan pada satu daerah atau provinsi, maka negara (melalui institusi pengelolaannya) akan menjamin pemenuhannya dari stok nasional atau dari provinsi lainnya (Wahyu *et al.*, 2017).

Semua daerah, termasuk kabupaten/kota, provinsi, dan pulau di Indonesia memiliki potensi pangan secara beragam. Namun demikian, disadari bahwa kemampuannya tidak seragam. Oleh karena itu, menyadari keragaman kemampuan dan sumber daya antardaerah, antarprovinsi, dan antarpulau, maka menjadi keharusan bagi negara untuk menjamin dan menginisiasi proses perwujudan kedaulatan pangan di seluruh Indonesia. Proses tersebut jelas tidak dapat dibebankan kepada perangkat-perangkat dan satuan-satuan kerja teknis maupun fungsional yang ada di daerah yang multifungsi dan berlipat ganda. Sekalipun untuk mewujudkan kedaulatan pangan lokal, maka pengelolaannya harus tetap oleh lembaga khusus yang menangani pangan. Dikatakan demikian karena mewujudkan kedaulatan pangan tidak cukup dengan formalitas dengan program-program biasa yang instan, rutin, dan parsial. Tidak cukup dengan mengandalkan cara-cara biasa, tetapi harus berwujud investasi pangan. Karena tujuannya adalah kemandirian, kedaulatan, kesejahteraan pelaku utama, dan berkelanjutan (Wahyu *et al.*, 2017).

2.3. Penelitian Terdahulu terkait Dukungan Anggaran terhadap Sektor Pertanian

Hasil penelitian Wahyu *et al.* (2018) menunjukkan bahwa sektor pertanian sudah menjadi prioritas dalam berbagai dokumen perencanaan di Kabupaten

Pandeglang, baik dalam RPJPD, RPJMD, maupun RKPD Kabupaten Pandeglang. Kemudian dari hasil analisis regresi menggunakan data panel, dihasilkan bahwa pengeluaran pemerintah sektor pertanian berpengaruh positif dan signifikan terhadap PDRB sektor pertanian.

Penelitian Dumais *et al.* (2015) dengan judul Pengaruh Pengeluaran Pemerintah terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Sektor Pertanian di Provinsi Sulawesi Utara menunjukkan bahwa 80,3 persen PDRB sektor pertanian dipengaruhi oleh pengeluaran pemerintah dengan taraf nyata sebesar 30 persen. Dengan menggunakan hasil penelitian tersebut, maka dapat disimpulkan peningkatan pengeluaran pemerintah pada sektor pertanian meningkatkan PDRB sektor pertanian di Provinsi Sulawesi Utara.

Dari penelitian-penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa dukungan anggaran untuk pertanian memiliki dampak positif bagi perekonomian. Namun, kesejahteraan petani masih memprihatinkan, karena petani menempati tingkat kemiskinan tertinggi dibandingkan sektor lainnya (Gambar 2). Kondisi di atas menunjukkan sinyal negatif terhadap pelaksanaan dukungan APBN terhadap sektor pertanian. Karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dukungan APBN untuk sektor pertanian meliputi belanja pemerintah pusat terutama terhadap subsidi pupuk serta transfer ke daerah berupa DAK.

3. Metodologi Penelitian

3.1. Jenis Penelitian dan Data

Jenis penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif yang dimaksudkan untuk menjelaskan bagaimana dukungan APBN terhadap sektor pertanian dengan segala masalahnya. Sedangkan data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari *website* Kementerian Pertanian, Nota Keuangan APBN, serta lembaga yang terkait sektor pertanian.

3.2. Model Penelitian

Model analisis data yang digunakan adalah statistik deskriptif yang mendeskripsikan data-data dari informasi yang diperoleh dari Kementerian Pertanian, Nota Keuangan APBN, serta lembaga yang terkait sektor pertanian. Selain itu, penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menggali dan mengkaji peraturan perundang-undangan atau regulasi yang berkaitan sektor pertanian

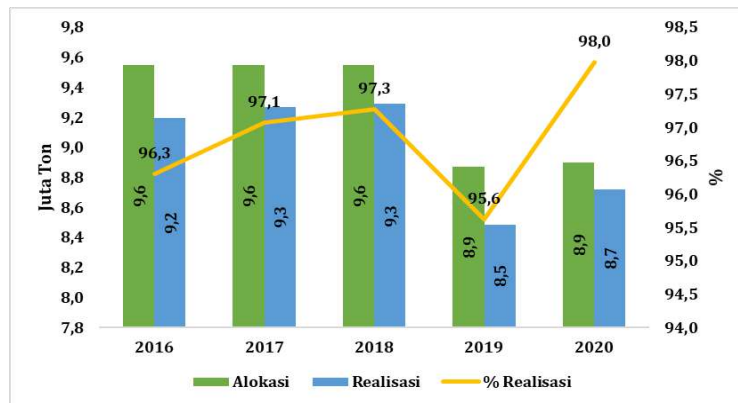
4. Hasil dan Pembahasan

Dukungan APBN terhadap sektor pertanian meliputi belanja pemerintah pusat yang salah satunya melalui pemberian subsidi pupuk dan transfer ke daerah melalui DAK, serta belanja Kementerian Pertanian sebagai *leading sector* pertanian.

4.1. Subsidi Pupuk

Jenis-jenis pupuk yang disubsidi pemerintah selama ini yaitu pupuk urea, SP-36, ZA, NPK dan pupuk organik. Selama periode 2016-2020, alokasi dan realisasi penyaluran pupuk bersubsidi mengalami penurunan. Sementara itu, persentase realisasi penyaluran pupuk bersubsidi cenderung meningkat (Gambar 3).

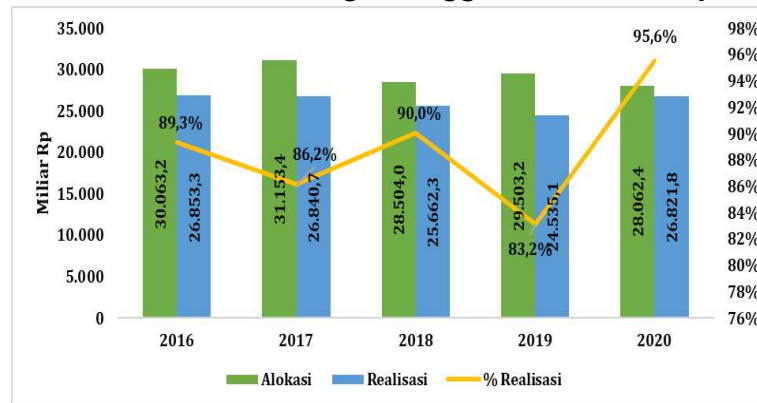
Gambar 3. Perkembangan Penyaluran Subsidi Pupuk



Sumber: Kementerian Pertanian (2021)

Jika dilihat dari sisi anggaran, maka alokasi dan realisasi anggaran subsidi pupuk mengalami peningkatan selama tahun 2016 sampai 2020, dari semula sebesar Rp30.063,2 miliar di tahun 2016 menjadi Rp26.853,3 miliar di tahun 2020 (Gambar 4).

Gambar 4. Perkembangan Anggaran Subsidi Pupuk



Sumber: Kementerian Pertanian (2021)

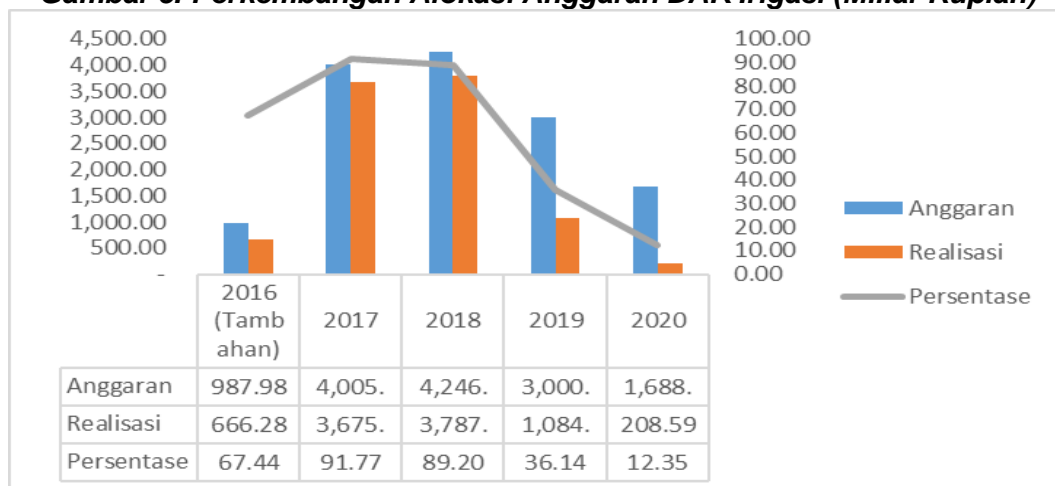
Berdasarkan telaah literatur, kebijakan subsidi pupuk masih mengalami beberapa permasalahan. Pertama, terkait penggunaan Kartu Tani. Kartu Tani telah digunakan sejak tahun 2017 yang dilakukan secara bertahap. Dalam implementasinya, program Kartu Tani memiliki permasalahan terkait *database* e-RDKK sebagai dasar pengalokasian pupuk bersubsidi. Permasalahan tersebut selalu berulang setiap tahun. Per Desember 2020, implementasi Kartu Tani baru mencapai 1,65 juta petani atau sekitar 11,87 persen dari jumlah petani yang tercatat di e-RDKK 2020 (Ditjen PSP Kementan, 2020). Pulau Jawa dijadikan *pilot project* karena dinilai memiliki teknologi yang memadai, namun juga masih terdapat beberapa wilayah yang merupakan *blank spot* (CNBC, 2021). Selain itu, sekitar 42 persen petani tidak masuk dalam kelompok tani atau gabungan

kelompok tani (Bustnul, 2021), sehingga kebutuhan para petani ini tidak masuk dalam proses perencanaan kebutuhan pupuk yang tercantum dalam e-RDKK. Kedua, terkait kelangkaan pupuk bersubsidi. Adanya *mismatch* (ketidaksesuaian) antara usulan dan rancangan alokasi pupuk bersubsidi menyebabkan kelangkaan pupuk di lapangan seperti yang terjadi hampir setiap musim tanam karena penyediaan pupuk bersubsidi jauh lebih rendah dari kebutuhannya. Perbedaan volume pupuk bersubsidi terjadi bukan hanya antara usulan daerah dan alokasi penyediaan dari pemerintah, namun juga terjadi antara alokasi pupuk bersubsidi dari pemerintah dengan realisasi penyerapannya. Kelangkaan ini berdampak pada keterlambatan pemupukan, sehingga berpotensi pada tingkat produktivitas padi. Pengaruh keterlambatan pemupukan bisa menurunkan hasil panen hingga 20 persen dari jumlah yang ditargetkan (Syaiful, 2013).

4.2. DAK Irigasi

Perkembangan alokasi anggaran DAK Irigasi mengalami peningkatan dari tahun 2016 hingga 2018. Namun, selanjutnya alokasi mengalami penurunan hingga tahun 2020. Pandemi Covid-19 di tahun 2020 menyebabkan proyek irigasi turun dikarenakan adanya relokasi anggaran yang ditujukan untuk mencegah penyebaran Covid-19 (Gambar 5).

Gambar 5. Perkembangan Alokasi Anggaran DAK Irigasi (Miliar Rupiah)



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan/DJPK (diolah)

Berdasarkan telaah literatur, pelaksanaan DAK irigasi tidak optimal karena disebabkan beberapa faktor, yaitu pertama, faktor internal. Pada faktor internal, yang menjadi kendala adalah: (1) ketersediaan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis tahunan sering terlambat; (2) petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis (juklak dan juknis) DAK sering berubah-ubah dan kurang memerhatikan kebutuhan daerah karena kurangnya pemetaan/pemahaman kekhususan/kebutuhan daerah; (3) petunjuk-petunjuk tersebut terlalu terperinci mengatur penggunaan input dan kaku (*input-oriented*, bukannya *output-oriented*); (4) relatif kecilnya pagu nasional DAK dibanding dengan kebutuhan dan dampak yang diharapkan; dan (5) batasan penggunaan DAK sesuai peraturan perundangan yang ada masih menekankan ada kegiatan fisik, sehingga kurang dapat mengakomodasi kebutuhan terhadap perencanaan kegiatan secara utuh.

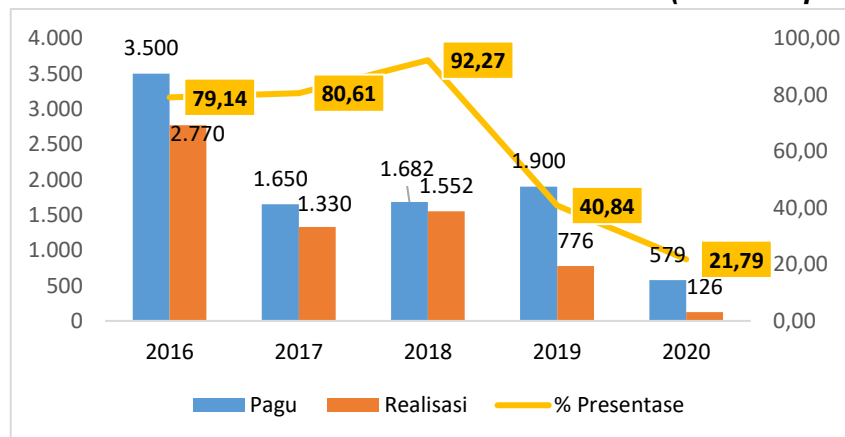
Akibat berbagai permasalahan/kendala tersebut, sebagian daerah kesulitan menyerap atau memanfaatkan DAK sesuai sasaran-sasaran yang ditetapkan. Tentunya hal ini dapat berpengaruh pada pemulihan ekonomi yang mengalami hambatan di saat pandemi.

Kedua, terkait dengan faktor eksternal. Faktor eksternal yang menjadi kendala dalam pelaksanaan DAK Irigasi adalah terjadinya perubahan iklim seperti meningkatnya permukaan air laut, banjir, kekeringan, beberapa permasalahan sumber daya, dan permasalahan dalam pengembangan sumber daya air. Perubahan iklim global berpengaruh terhadap temperatur, kelembaban relatif, lama penyinaran matahari, kecepatan angin, curah hujan, dan debit sungai.

4.3. DAK Pertanian

Perkembangan DAK Pertanian dari tahun 2016-2020 bergerak fluktuatif, namun tahun 2019 mengalami penurunan dari segi alokasi dan penyerapannya (Gambar 6). Rata-rata penyerapan realisasi DAK Pertanian 2016-2020 sebesar 62,93 persen. Penurunan presentase realisasi paling signifikan terjadi di tahun 2019, yaitu turun menjadi minus 55,74 persen, dimana realisasi DAK Pertanian hanya 40,84 persen dari sebelumnya 92,27 persen di tahun 2018. Padahal tahun 2019 alokasi DAK Pertanian mengalami kenaikan 12,96 persen menjadi Rp1,9 triliun dari tahun sebelumnya sebesar Rp1,68 triliun. Realisasi yang rendah di tahun 2019 terjadi juga dikarenakan adanya pandemi Covid-19 yang melanda hampir seluruh dunia, termasuk Indonesia, yang berdampak pada semua sektor akibat pembatasan kegiatan ekonomi.

Gambar 6. Alokasi dan Realisasi DAK Pertanian (Miliar Rupiah)



Sumber: Kementerian Keuangan/Kemenkeu (diolah)

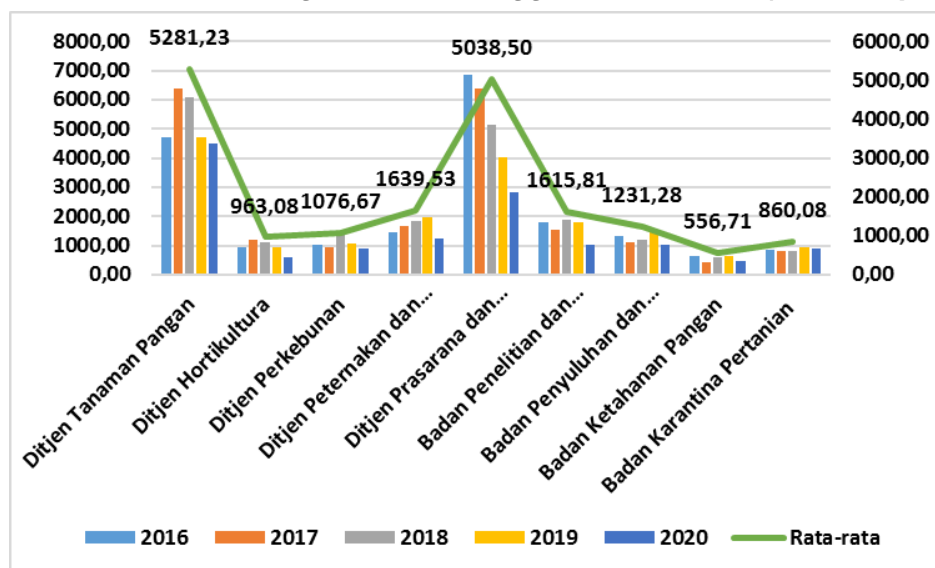
Menurut Kementan, dalam evaluasi perencanaan DAK 2019 melalui aplikasi KRISNA, masih terdapat permasalahan, yaitu pertama, sosialisasi kebijakan belum optimal. Pelibatan peran Badan Perencanaan Daerah (Bappeda) Provinsi/Kabupaten/Kota ketika mensosialisasikan kebijakan dan pemanfaatan aplikasi KRISNA kepada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi/Kabupaten/Kota masih belum optimal, serta himbuan OPD berkoordinasi dengan Bappeda dan mengacu kepada panduan dan informasi yang diberikan belum optimal (misalnya terkait tata cara pengisian data daerah lokasi prioritas/lokpri yang belum valid). Kedua, kelengkapan administrasi masih rendah.

Dalam kebijakan penilaian DAK Pertanian menurut Kementan, memenuhi kriteria lokasi prioritas seperti memiliki Perda LP2B, sentra produksi padi berdasarkan KSA BPS, *Major Project*, daerah rentan rawan pangan peta FSVA hanya 50 persen, lalu kinerja tahun 2020 berdasarkan realisasi serapan anggaran dan realisasi fisik serta pelaporan kegiatan hanya 25 persen, kemudian berdasarkan kelengkapan data dukung (data teknis) seperti data proposal usulan, perhitungan desain dan RAB, kelengkapan TOR/KAK, serta data dukung lainnya hanya 25 persen. Di sisi lain, dalam perkembangan DAK Fisik Pertanian, tahun 2017-2019 termasuk dalam jenis regular, yang kemudian pada tahun 2020 menjadi jenis penugasan. Arah kebijakan fisik bidang pertanian tahun 2020 diarahkan untuk pembangunan/perbaikan sarana dan prasarana fisik dasar pembangunan pertanian guna mendukung pencapaian ketahanan pangan dan peningkatan komoditas pertanian strategis.

4.4. Dukungan APBN untuk Kementerian Pertanian dan Masalahnya

Dukungan APBN pada Kementan tersebar pada 9 unit eselon. Selama periode 2016-2020, anggaran tertinggi pada Ditjen Tanaman Pangan dengan rata-rata Rp5.281,23 miliar dan terendah pada Badan Ketahanan Pangan sebesar Rp556,71 miliar (Gambar 7).

Gambar 7. Perkembangan Alokasi Anggaran Kementan (Miliar Rupiah)

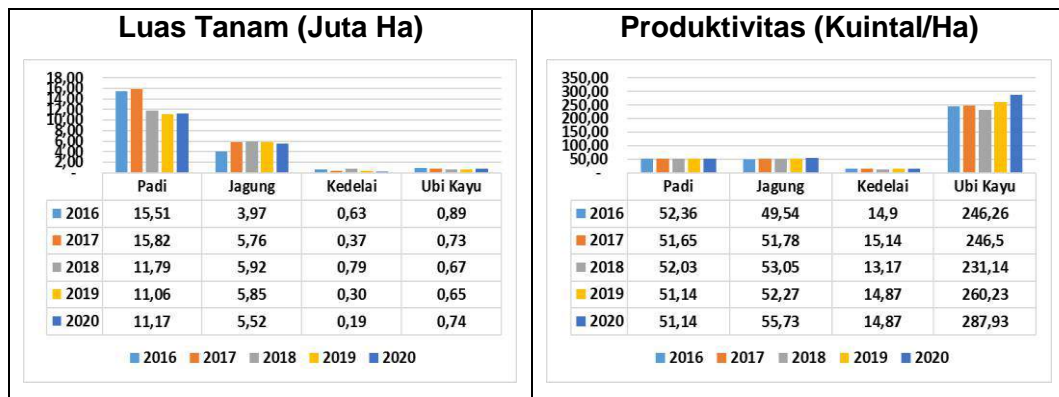


Sumber: LKPP berbagai tahun (diolah)

Dalam pelaksanaannya, masih terdapat beberapa catatan yang perlu menjadi perhatian dan perbaikan Kementan ke depannya demi mewujudkan kedaulatan pangan yang diharapkan. Catatan tersebut antara lain sebagai berikut.

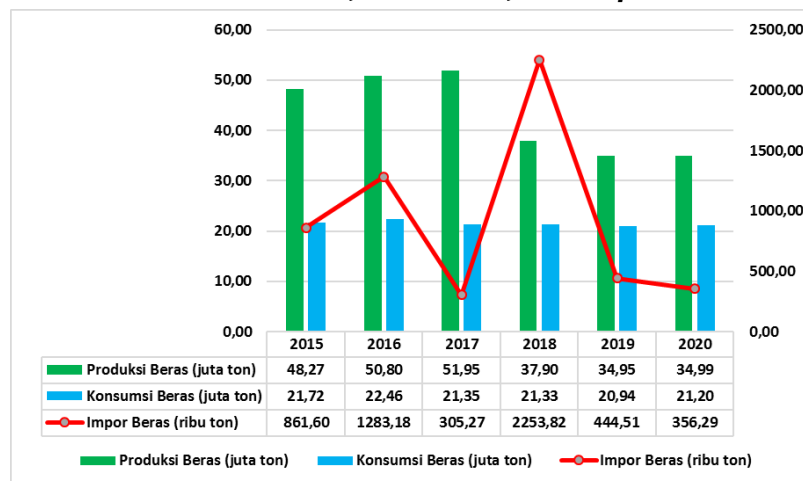
4.4.1. Ditjen Tanaman Pangan

Pertama, luas tanam dan produktivitas padi menurun. Luas tanam padi yang merupakan sumber pangan pokok utama cenderung mengalami penurunan setiap tahunnya, dari 15,51 juta ha tahun 2016 menjadi 11,17 juta ha tahun 2020. Bahkan produktivitas padi turun dari 51,36 kuintal/ha menjadi 51,14 kuintal/ha (Gambar 8). Sedangkan, untuk kedelai hanya terjadi penurunan luas tanam.

Gambar 8. Perkembangan Luas Tanam dan Produktivitas Tanaman Pangan

Sumber: Ditjen Tanaman Pangan (diolah)

Kedua, impor tetap terjadi meskipun surplus beras. Selama periode tahun 2015-2020, impor beras rata-rata 917,45 ribu ton. Padahal, produksi beras surplus rata-rata sebesar 21,64 juta ton (Gambar 9). Artinya, produksi sendiri seharusnya dapat memenuhi kebutuhan beras nasional.

Gambar 9. Produksi, Konsumsi, dan Impor Beras

Sumber: BPS (diolah)

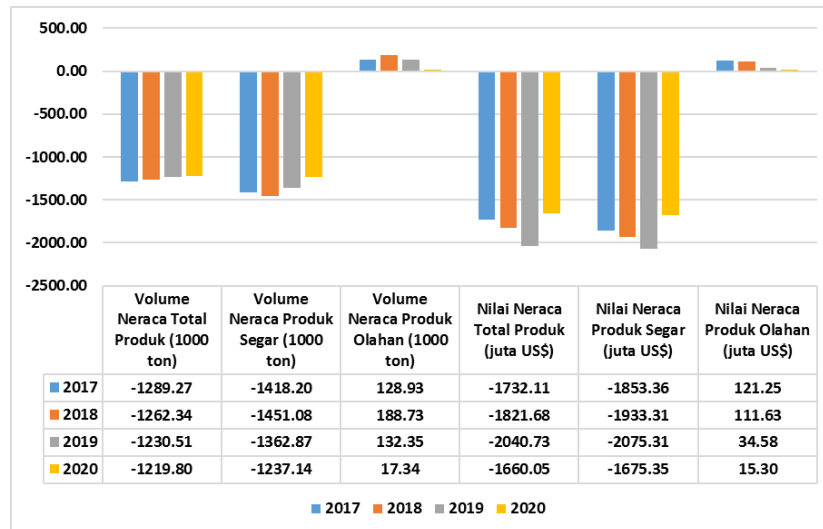
Dari Gambar 8 juga diperoleh bahwa Cadangan Beras Nasional (CBN) rata-rata sebesar 4,30 juta ton. Dengan produksi sebesar rata-rata 43,14 juta ton, konsumsi 21,50 juta ton, dan CBN 4,30 juta ton, maka produksi setelah dikurangi konsumsi dan CBN masih surplus rata-rata sebesar 17,34 juta ton. Artinya, selama tahun 2015-2020, tingkat produksi selalu dapat memenuhi kebutuhan dan cadangan beras nasional, tetapi impor tetap terjadi setiap tahun.

4.4.2. Ditjen Hortikultura

Ketergantungan impor produk segar hortikultura. Selama periode tahun 2017-2020 pemenuhan produk segar hortikultura sangat bergantung dari impor. Hal ini mencerminkan bahwa kapasitas produksi dalam negeri belum mampu memenuhi kebutuhan konsumsi domestik. Namun, sangat disayangkan ketergantungan tersebut merupakan produk segar, padahal Indonesia memiliki

lahan pertanian yang luas. Ketergantungan ini dapat dilihat dari neraca perdagangan produk hortikultura (Gambar 10).

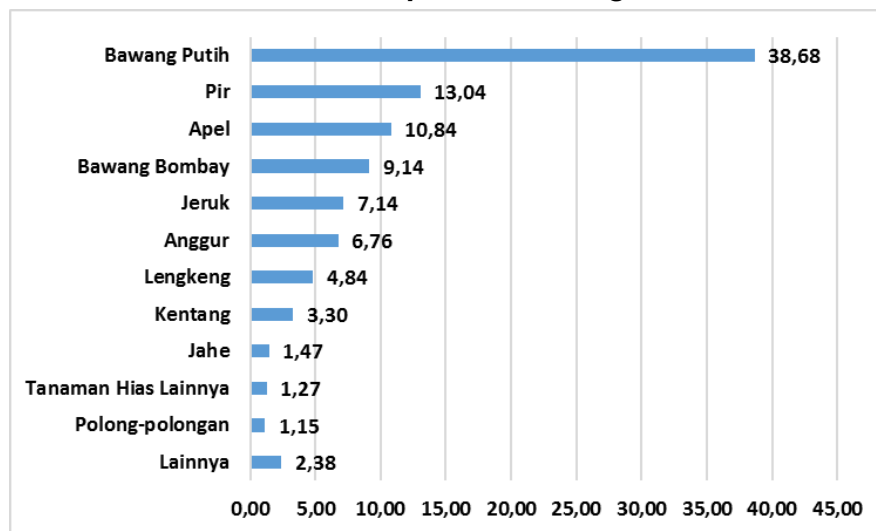
Gambar 10. Neraca Perdagangan Subsektor Hortikultura Tahun 2017-2020



Sumber: Kementan (diolah)

Komoditas utama dari impor produk segar sebanyak 11 komoditas dari 59 komoditas dan kontribusinya lebih dari 1 persen sampai 38,68 persen terhadap impor produk segar. Sedangkan untuk komoditas lainnya kurang dari 1 persen (Gambar 11).

Gambar 11. Komoditas Utama Impor Produk Segar Tahun 2017-2020 (%)



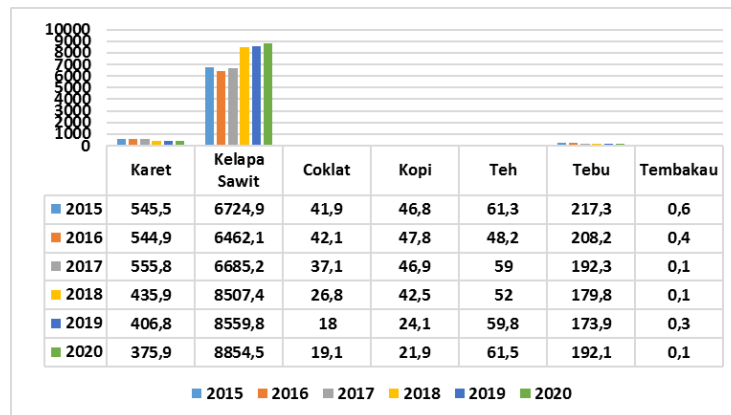
Sumber: Kementan (diolah)

Dari Gambar 11 diperoleh bahwa bawang putih, pir, dan apel merupakan tiga komoditas impor yang terbesar dengan kontribusi lebih dari 10 persen. Ketergantungan terhadap ketiga komoditas tersebut harus dikurangi dengan meningkatkan produksi dalam negeri.

4.4.3. Ditjen Perkebunan

Pertama, terjadi penurunan luas tanam komoditas unggulan. Subsektor perkebunan merupakan sektor yang berkontribusi positif terhadap neraca perdagangan. Kontribusi ini juga disertai dengan peningkatan kesejahteraan petani subsektor perkebunan. Namun, terdapat beberapa luas tanam komoditas unggulan yang terus terjadi penurunan. Luas tanam karet dari 545,5 ribu hektar tahun 2015 menjadi 375,9 ribu hektar tahun 2020, coklat dari 41,9 ribu hektar menjadi 19,1 ribu hektar, dan kopi dari 46,8 ribu hektar menjadi 21,9 ribu (Gambar 12).

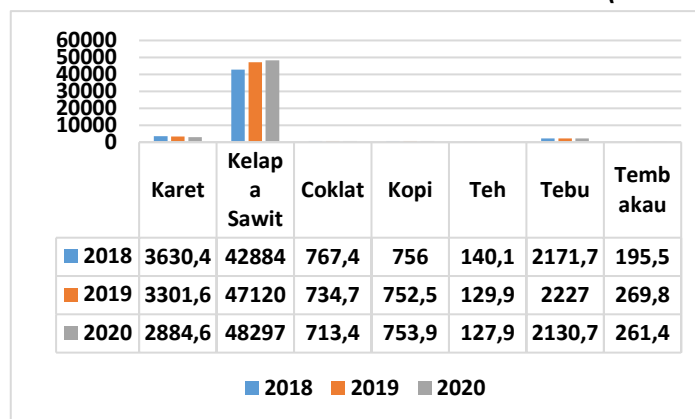
Gambar 12. Perkembangan Luas Tanam Komoditas Perkebunan



Sumber: BPS (diolah)

Kedua, terjadi penurunan produksi komoditas perkebunan. Turunnya luas tanam berdampak pada kapasitas produksi komoditas perkebunan. Seperti turunnya luas tanam karet, coklat, dan kopi di atas berdampak pada produksinya. Jumlah produksi ketiga komoditas tersebut juga terjadi penurunan (Gambar 13).

Gambar 13. Produksi Komoditas Perkebunan (Ribu Ton)



Sumber: BPS (diolah)

Selain dampak turunnya luas tanam, Ditjen Perkebunan dalam Laporan Kinerja Kementerian Pertanian 2020 menyebutkan bahwa produksi komoditas perkebunan cenderung menurun disebabkan karena para petani lebih mengalokasikan keuangan pada kebutuhan pangan terlebih dahulu dibanding meremajakan atau pemeliharaan kebun.

4.4.4. Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian

Pertama, distribusi alsintan masih fokus pada prapanen. Pendistribusian alsintan oleh pemerintah masih terfokus pada alsintan prapanen. Padahal alsintan pascapanen juga memberikan dampak positif bagi produksi maupun kesejahteraan petani. Pendistribusian alsintan pascapanen masih jauh dari perhatian pemerintah. Hal tersebut dapat dilihat dari data Laporan Tahunan Ditjen PSP Kementan tahun 2018 dan 2019 bahwa alsintan hanya ada untuk prapanen yaitu traktor roda 2, traktor roda 4, pompa air, dan *rice tranplanter* (Tabel 1).

Tabel 1. Alokasi Alsintan

Jenis Alsintan	2018 (unit)	2018 (Rp Miliar)	2019 (unit)	2019 (Rp Miliar)
Traktor Roda 4	3.459	1.179,51	4	1,37
Traktor Roda 2	17.435	488,18	4.148	106,16
Pompa Air	21.179	444,76	4.771	84,62
Rice Tranplanter	1.512	103,57	37	2,56

Sumber: Laporan Tahunan Ditjen PSP Tahun 2018 dan 2019

Kemudian, alokasi alsintan tahun 2021 untuk alsintan prapanen sebanyak 15.880 unit atau sebesar 542,81 milyar. Sedangkan alokasi alsintan pascapanen juga tidak ada. Minimnya alsintan pascapanen juga dibenarkan oleh Gabungan Kelompok Tani/Gapoktan Kidang Tirtajaya, Asep Marwan, bahwa petani memperoleh traktor tangan yang jumlahnya tidak lebih dari 2 unit. Bantuan traktor tersebut tidak bisa dirasakan oleh banyak petani karena mengingat waktu pengolahan sawah itu relatif serentak dalam waktu yang sama, sedangkan alsintan yang diberikan sangat sedikit. Masalah lainnya dalam pemberian bantuan alsintan adalah jenis alat yang diberikan baru dalam proses pengolahan lahan, belum secara menyeluruh dari proses awal sampai pascapanen. Menurut Asep Marwan, petani mengharapkan pemerintah dapat menambah jumlah unit bantuan alsintan dan jenis unit alsintan yang diberikan sudah lengkap dari proses awal pengolahan sampai pascapanen. Selain itu, brigade alsintan menurutnya tidak efektif karena panjangnya administrasi untuk meminjam alsintan. Waktu meminjam yang lama, padahal pengolahan sawah waktunya sudah mendesak. Persoalan lainnya adalah biaya angkut alsintan dari gudang penyimpanan menuju lokasi sawah petani.

Kedua, distribusi yang tidak tepat sasaran. Pendistribusian alsintan terdapat ketidaktepatan kebutuhan. Artinya, ada daerah yang cocok sesuai kebutuhan, ada juga yang lebih, serta ada juga yang kurang. Seperti di Subak Kabupaten Tabanan, bahwa menurut Gunadnya, ada daerah di Subak yang kelebihan unit traktor, ada yang cukup, serta ada juga yang kurang (Tabel 2).

Tabel 2. Traktor yang Diperlukan dan Traktor yang Tersedia

Nama Subak & wilayah subak	Tengah		T. Rotari Tersedia (unit)	Keterangan
	Luas Lahan (ha)	T. Rotari diperlukan (unit)		
Subak Sambom (Desa Timpag)	67	6	8	Lebih
Subak Kesim (Desa Kesim)	47	5	7	Lebih
Subak Caguh (Desa Sarawadi)	180	10	7	Kurang
Subak Janglan (Desa Abian Tunjung)	20	2	3	Lebih
Subak Kerobokan (Desa Abian Tunjung)	20	2	2	Cukup
Subak Pandan (Desa Jeband)	19	2	3	Lebih
Subak Aya (Desa Jeband)	24	3	4	Lebih
Subak Quama (Desa Kelantan)	187	12	9	Kurang
Subak Selambanak (Desa Selambanak)	58	5	4	Kurang
Rata-rata	69	5	5	

Keterangan : T. Rotari = traktor rotari

Sumber: Jurnal Beta (Biosistem Dan Teknik Pertanian), Vol. 8 No. 2 September 2020

4.4.5. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian

Benih merupakan tanaman atau bagiannya yang digunakan untuk memperbanyak atau mengembangkanbiakkan tanaman. Artinya, hasil produksi suatu tanaman sangat dipengaruhi oleh kualitas benih (varietas unggul). Varietas unggul memiliki keseragaman benih, ketahanan benih terhadap hama dan penyakit, dan hasil panen. Selain itu, varietas unggul memiliki tingkat produktivitas lebih tinggi dari hasil benih budidaya petani sendiri, serta kebutuhan varietas yang hanya 10 kg/ha sementara budidaya petani 45 kg/ha. Kemudian, menurut hasil penelitian Balitbang Kementan 2020, produktivitas varietas unggul sudah mampu mencapai rata-rata 8.07 ton/ha, jauh dari rata-rata nasional.

Tabel 3. Perbandingan Benih Padi Varietas Unggul 2020

Keterangan/Varietas	Bioni 63 Cihor	Biosalin 1 Agritan	Biosalin 2 Agritan	Biobestari Agritan	Rata-rata
Potensi Hasil (ton/ha)	7	8,75	9,06	7,46	8,07
Rata-rata Hasil (ton/ha)	5 sampai 7	7,16	7,62	5,84	

Sumber: Balitbang Kementan (diolah)

Namun produktivitas hasil penelitian varietas unggul tahun 2020 sebesar 8,07 ton/ha menunjukkan penurunan dibandingkan penelitian tahun sebelumnya, dimana rata-rata produktivitas tahun 2019 mencapai 9,89 ton/ha (Tabel 4).

Tabel 4. Perbandingan Benih Padi Varietas Unggul 2019

	Inpari-46	Inpari-IR	Baroma	Pamera	Rata-rata
Potensi Hasil (ton/ha)	9,08	9,98	9,18	11,33	9,89
Rata-rata Hasil (ton/ha)	6,74	6,21	6,01	6,43	6,35

Sumber: Laporan Tahunan Puslitbang Tanaman Pangan

Selain itu, kapasitas produksi benih varietas unggul yang mengalami penurunan. Produksi benih dalam 5 tahun terakhir terus mengalami penurunan, dari 132.857 ton tahun 2016 menjadi 66.674 ton tahun 2020 (Gambar 14).

Gambar 14. Produksi Benih (Ton)

Sumber: Pusdatin Kementan

Sedangkan kebutuhan benih dengan asumsi penggunaan varietas unggul 10 kg/ha dan luas lahan tahun 2020 sebesar 10,66 juta ha, maka kebutuhan varietas unggul sebesar 106.573 ton. Sedangkan produksi benih hanya 66.674 ton atau 62,56 persen. Dengan demikian, produksi benih jauh lebih rendah dari kebutuhan. Sehingga, diperlukan peningkatan kapasitas produksi dan biaya untuk penelitian benih varietas unggul.

4.4.6. Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian

Indikator kinerja petani yang menerapkan teknologi telah berhasil mencapai target. Namun demikian, masih terdapat beberapa kendala yang dihadapi penyuluh pertanian dalam melakukan diseminasi inovasi dan teknologi pertanian kepada kelompok tani. Beberapa faktor yang menjadi kendala antara lain, pertama, rendahnya tingkat pendidikan petani menyebabkan kemampuan dalam mengolah informasi dan mengadopsi teknologi relatif sangat terbatas sehingga menghasilkan produk yang berkualitas rendah. Dari sisi pendidikan, tenaga kerja di sektor pertanian didominasi dari lulusan pendidikan dasar sebesar 87,74 persen (Gambar 15). Di sisi lain, pendidikan merupakan sarana untuk mendapatkan sumber daya manusia yang berkualitas, menghasilkan tenaga kerja yang bermutu tinggi, serta mempunyai pola pikir dan cara bertindak yang modern guna menggerakkan roda pembangunan ke depan. Tingkat pendidikan tenaga kerja pertanian yang rendah inilah yang menjadi salah satu penyebab rendahnya produktivitas pertanian.

Gambar 15. Penduduk Bekerja di Subsektor Tanaman Pangan Menurut Tingkat Pendidikan

Sumber: BPS (2020)

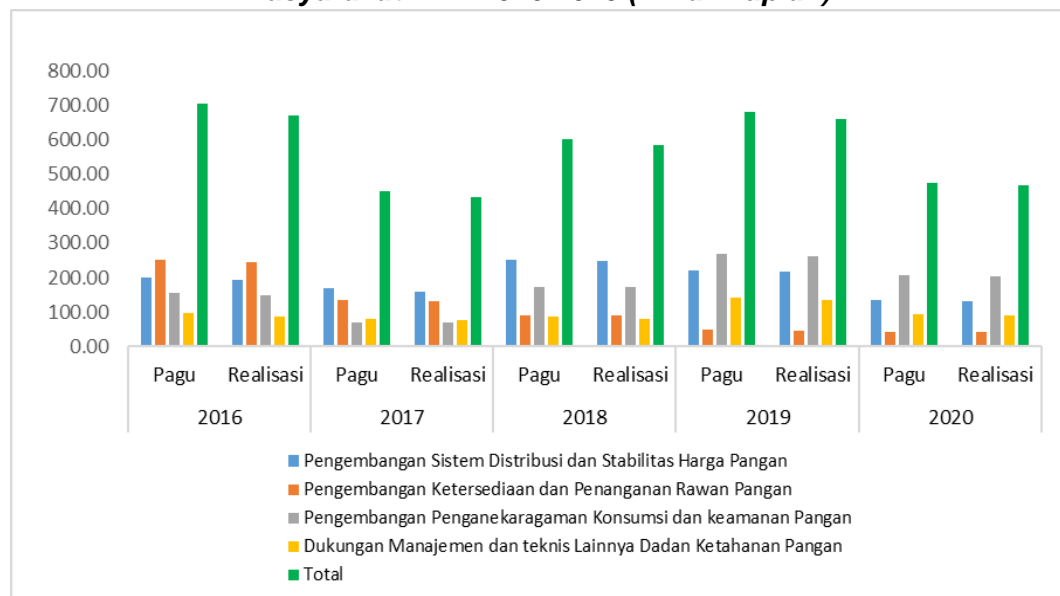
Kedua, keterbatasan jumlah dan kualitas penyuluh pertanian di lapangan. Upaya pemerintah mencapai swasembada pangan di Indonesia tidak hanya

membutuhkan bantuan sarana produksi pertanian, namun dibutuhkan pula keterlibatan penuh penyuluh pertanian sebagai pendamping petani di lapangan. Persoalan yang dihadapi saat ini adalah jumlah penyuluh pertanian sangat minim. Satu orang tenaga penyuluh pertanian harus menangani empat desa atau bahkan lebih. Keterbatasan jumlah penyuluh membuat petani tak bisa memanfaatkan peran mereka secara optimal. Sedangkan petani ingin penyuluh memberikan pendampingan dalam menghadapi segala permasalahan di lapangan. Untuk diketahui, tahun 2019 jumlah desa di Indonesia ada sebanyak 71.479 desa, dan jumlah seluruh tenaga penyuluh pertanian hanya berjumlah 44.059 orang, yang terdiri dari 12.548 orang Tenaga Harian Lepas-Tenaga Bantu Penyuluh Pertanian/THL-TBPP dan 31.511 orang berstatus ASN.

4.4.7. Badan Ketahanan Pangan

Untuk menyelenggarakan Program Peningkatan Diversifikasi dan Ketahanan Pangan Masyarakat, Badan Ketahanan Pangan melaksanakannya melalui 4 (empat) kegiatan yaitu: (1) Pengembangan Sistem Distribusi dan Stabilitas Harga Pangan; (2) Pengembangan Ketersediaan dan Penanganan Rawan Pangan; (3) Pengembangan Penganekaragaman Konsumsi dan Keamanan Pangan; dan (4) Dukungan Manajemen dan Teknis Lainnya pada Badan Ketahanan Pangan. Realisasi dana untuk Program Peningkatan Diversifikasi dan Ketahanan Pangan Masyarakat oleh BKP menunjukkan fluktuasi yang relatif tajam, khususnya pada tahun 2020 (Gambar 16).

Gambar 16. Program Peningkatan Diversifikasi dan Ketahanan Pangan Masyarakat BKP 2016-2020 (Miliar Rupiah)



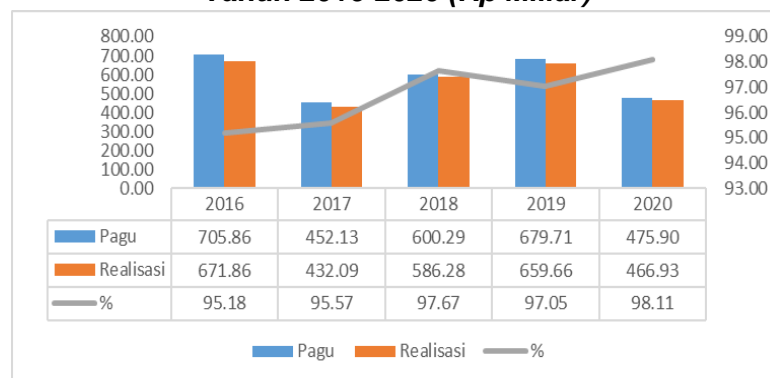
Sumber: LAPKIN Badan Ketahanan Pangan

Dalam mewujudkan diversifikasi pangan, terdapat berbagai permasalahan dan kendala yang dihadapi, yaitu: (1) daya beli masyarakat rendah; (2) konsumsi padi-padian masih tinggi; (3) konsumsi gandum (terigu) cenderung meningkat; (4) teknologi pengolahan pangan lokal belum banyak berkembang; (5) ketersediaan tepung lokal belum dapat memenuhi permintaan konsumen; (6) kampanye dan

promosi penganeekaragaman konsumsi pangan masih kurang; (7) beras sebagai komoditas superior ketersediaannya masih terjamin dengan harga yang murah; (8) kualitas konsumsi pangan masih rendah, kurang beragam, dan masih didominasi pangan sumber karbohidrat; dan (9) pemanfaatan dan produksi sumber-sumber pangan lokal seperti aneka umbi, jagung, dan sagu masih rendah.

Jika melihat alokasi dan realisasi anggaran Badan Ketahanan Pangan, pagu anggaran dan realisasi tahun 2016-2020 bergerak fluktuatif. Namun, presentase realisasi anggaran tahun 2016-2020 cenderung mengalami kenaikan dengan rata-rata presentase realisasi anggaran sebesar 96,72 persen.

Gambar 17. Alokasi dan Realisasi Anggaran Badan Ketahanan Pangan Tahun 2016-2020 (Rp Miliar)



Sumber: LAPKIN Badan Ketahanan Pangan

Meskipun realisasi anggaran BKP sudah relatif tinggi, tetapi ada kegiatan yang realisasinya belum optimal, terutama di daerah. Beberapa hal yang menyebabkan belum optimalnya penyerapan anggaran tersebut yaitu seringnya terjadi revisi DIPA yang mengakibatkan perubahan Petunjuk Operasional Kegiatan (POK), mutasi pegawai atau pejabat pengelola keuangan, terlambatnya penerbitan SK Pengelola Keuangan, keterlambatan proses administrasi di kabupaten/kota yang masuk dana dekonsentrasi, perubahan sasaran akibat perubahan anggaran dan tidak sesuai dengan pedoman/kriteria sasaran, infrastruktur dan kondisi alam, serta unit layanan pengadaan barang dan jasa yang tersedia di pemerintah daerah terbatas sehingga menyebabkan antrian pada saat proses lelang.

5. Penutup

5.1. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bagian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa permasalahan yang terjadi, yaitu sistem distribusi pupuk, regulasi dan teknis DAK Irigasi, sosialisasi dan administrasi DAK Pertanian, luas tanam dan produktivitas yang menurun, impor beras, ketergantungan impor produk segar hortikultura, penurunan luas tanam komoditas unggulan perkebunan, distribusi alsintan masih fokus pada prapanen dan tidak tepat sasaran, kapasitas produksi benih varietas unggul yang mengalami penurunan, rendahnya tingkat

pendidikan petani, keterbatasan jumlah dan kualitas penyuluh pertanian di lapangan, serta realisasi kegiatan Badan Ketahanan Pangan belum optimal, terutama di daerah.

Oleh karena itu, upaya yang perlu dilakukan oleh pemerintah yaitu **pertama**, meningkatkan penyediaan data kebutuhan pupuk yang tepat dengan peningkatan kapasitas penyuluh pertanian di setiap wilayah dalam mendukung e-RDKK dan pendampingan Kartu Tani. **Kedua**, regulasi harus tepat waktu dan perencanaan pengelolaan irigasi yang sistematis. **Ketiga**, percepatan proses usulan, verifikasi/validasi dan penilaian CPCL (T-1) dan penetapan CPCL, peningkatan kemampuan pengelolaan (teknis administrasi), konsolidasi internal (bagian perencanaan dan bagian teknis), penyiapan data dukung dan teknis pelaksanaan (desain, RAB, tim teknis, data layanan/manfaat, dan lain sebagainya), peningkatan peran pendamping, *monitoring* dan evaluasi oleh instansi teknis yang terkait, serta mekanisme pelaporan kegiatan.

Keempat, pentingnya menjaga luas tanam dengan mengimplementasikan regulasi yang ada dan meningkatkan produktivitas. **Kelima**, impor dapat dilakukan jika kapasitas produksi tidak mampu untuk memenuhi konsumsi dan cadangan beras domestik. **Keenam**, meningkatkan produksi hortikultura dalam negeri. **Ketujuh**, menjaga stabilitas harga komoditas. **Kedelapan**, memberikan bantuan alsintan dalam 1 paket dari pra dan pascapanen dan pemberian alsintan harus berdasarkan kebutuhan petani, bersifat *bottom-up* dan bukan *top-down*. **Kesembilan**, peningkatan kapasitas produksi dan biaya untuk penelitian benih varietas unggul. **Kesepuluh**, perlu peningkatan kualitas pendidikan nonformal dengan peranan penyuluh dan perguruan tinggi dan memaksimalkan penyuluh swadaya, dimana penyuluh yang benar-benar tidak tergantung dengan APBN. **Kesebelas**, memperbaiki sistem perencanaan dan pelaksanaan anggaran yang tepat waktu.

5.2. Saran

Penelitian selanjutnya dapat meneliti integrasi produk hulu pertanian dan hilir pertanian sebagai upaya menjaga stabilitas harga komoditas pertanian dan meningkatkan kesejahteraan petani sebagai pelaku usaha sektor pertanian.

Daftar Pustaka

- Andrianto, Tuhana Taufiq. (2014). *Pengantar Ilmu Pertanian (Agraris, Agrobisnis, Agroindustri, dan Agroteknologi)*. Yogyakarta: Global Pustaka Utama.
- Bustnul. (2021). *Petani Diprediksi akan Kekurangan Pupuk Subsidi di 2021, Ini Penyebabnya*. Diakses dari, <https://www.merdeka.com/uang/petani-diprediksi-akan-kekurangan-pupuk-subsidi-di-2021-ini-penyebabnya.html>, pada tanggal 15 November 2021.
- CNBC. (2021). *Ternyata Ini yang Bikin Para Petani Susah Dapat Pupuk Subsidi*. Diakses dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210405142352-4-235331/ternyata-ini-yang-bikin-para-petani-susah-dapat-pupuk-subsidi>.

- Dumais, et al. (2015). *Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap PDRB Sektor Pertanian Di Provinsi Sulawesi Utara*. ejournal.unsrat.ac.id, 2015.
- Iwan Setiawan dan Wahyu. (2017). *BUMN PANGAN (Evolusi Menuju Kedaulatan Pangan)*. Jakarta: Penebar Swadaya
- Gunadya, Ida Bagus, et al. (2020). *Analisis Kebutuhan Traktor Berdasarkan Ketersediaan Air Pada Subak di Kabupaten Tabanan*. Jurnal Beta (Biosistem Dan Teknik Pertanian), Volume 8, Nomor 2, September 2020.
- Marwan, Asep. (2021). *Produksi dan Produktivitas Padi Jawa Barat*. Bogor: FGD PKA DPR RI, 26 April 2021.
- Syaiful, Yusuf. (2013). *Keterlambatan Pupuk Akibatkan Produksi Kurang Maksimal*. Diakses dari <https://bengkulu.antaranews.com/berita/15820/keterlambatan-pupuk-akibatkan-produksi-kurang-maksimal>.
- Wahyuni, et al. (2018). *Strategi Alokasi Anggaran Sektor Pertanian untuk Mempercepat Pembangunan Daerah di Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten*. Jurnal Manajemen Pembangunan Daerah, Vol. 10, April 2018,hal.14.

ANALISIS *SHIFT SHARE* PADA WILAYAH TERDAMPAK PANDEMI DI INDONESIA

Shift Share Analysis of Pandemic Affected Areas in Indonesia

Ade Nurul Aida dan Rendy Alvaro

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

email: ade.aida@dpr.go.id dan email: rendy.alvaro@dpr.go.id

Abstract

This analysis aims to examine what sectors can still be developed so that the economy can improve again. In addition, to determine changes in economic structure in this analysis, shift share analysis is used. The results of calculations from this shift share analysis will provide an overview of the elements that can affect changes or shifts in the regional economic structure of Indonesia. Overall, this analysis shows that all sectors in the five provinces (Bali, Riau Islands, Banten, East Kalimantan, and Yogyakarta) have quite varied provincial competitive advantages. In addition, the study results also showed that there was no level of specialization in all sectors in the five provinces. It means that there are no sectors that are centered on certain business activities.

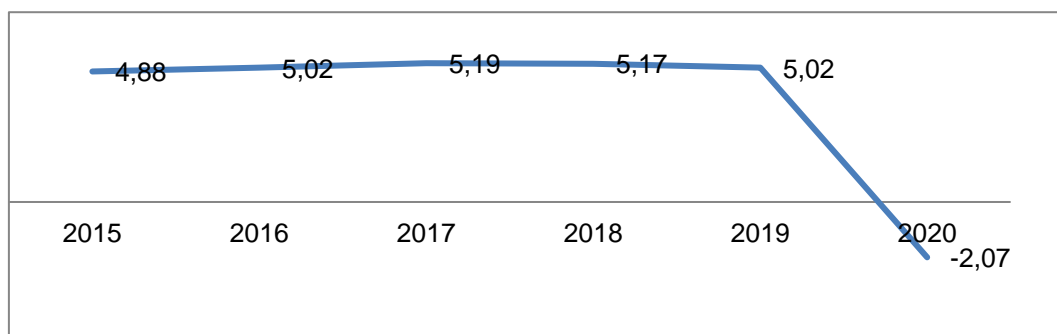
Keywords: *Shift Share Analysis, Competitive Advantage, Specialization*

1. Pendahuluan

World Health Organization (WHO) menyatakan pandemi *Corona Virus Disease* (Covid-19) telah tersebar hingga 220 negara di dunia, termasuk Indonesia. Infeksi Covid-19 mengarah kepada dampak yang cukup besar, dimana dampak ini juga memiliki pengaruh yang besar pula bagi masyarakat dalam mengatasi infeksi tersebut. Dampak positif dari adanya pandemi Covid-19 yang ditimbulkan seperti berkurangnya emisi global harian, perilaku hidup sehat yang meningkat (Quere, 2020), kesempatan dalam penggunaan teknologi baru, pengurangan asimetri informasi, serta penggunaan subsidi yang lebih optimal sebagaimana yang dialami oleh negara Tiongkok (Okyre, *et al.*, 2020). Walaupun memiliki dampak positif, pandemi Covid-19 ini juga memberikan dampak negatif yang jauh lebih besar. Salah satunya dapat dilihat dalam tataran ekonomi global, dimana dampak negatif dari pandemi Covid-19 sangat signifikan berpengaruh terhadap perekonomian domestik suatu negara (Pakpahan, 2020). Apabila penduduk di suatu wilayah kesehatannya buruk, maka perekonomian juga akan ikut terinfeksi. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) dalam laporannya tahun 2020, menyatakan bahwa pandemi berdampak dan menyebabkan ancaman krisis ekonomi besar, yang ditandai dengan berhentinya

aktivitas produksi di berbagai negara, tingkat konsumsi masyarakat dan kepercayaan konsumen yang rendah, hingga turunnya bursa saham yang pada akhirnya berimplikasi pada kondisi ketidakpastian. Hal ini juga tentunya mengancam perekonomian Indonesia. Kebijakan pemerintah dalam menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) pada April 2020 berdampak luas dalam beragam aspek, mulai dari proses produksi, distribusi, maupun kegiatan operasional lainnya yang pada ujungnya berpengaruh pada kinerja perekonomian. Berdasarkan data yang terhimpun dari Badan Pusat Statistik (BPS) dan Bank Indonesia, bahwa perekonomian Indonesia¹ tahun 2020 terkoreksi sangat dalam dibanding kinerja tahun sebelumnya 2019, yakni berada pada level minus 2,07 persen (yoy) dari sebelumnya mencapai level 5,02 persen (yoy).

Gambar 1. Laju Pertumbuhan PDB (Persen)



Sumber: BPS, 2021 (diolah)

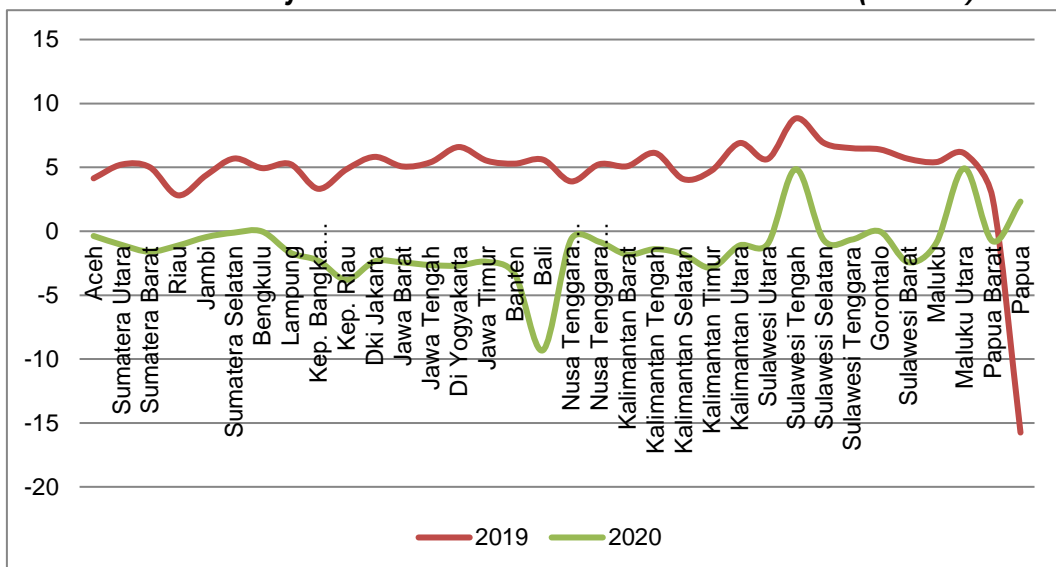
Apabila dilihat dari komponen pengeluaran, kontraksi juga dialami oleh permintaan domestik secara umum, misalnya dari sisi lapangan usaha dimana hampir semua sektor mengalami kontraksi, kecuali sektor Informasi dan Komunikasi. Guncangan kinerja perekonomian pun juga dapat ditelusuri dari sisi permintaan (*demand shock*) dan sisi penawaran (*supply shock*). Dari sisi permintaan misalnya, upah riil harian pada tahun 2020 mengalami penurunan dari tahun 2019. Hal ini sejalan dengan penurunan kinerja indeks penghasilan saat ini, sebagai salah satu sub komponen dari Indeks Keyakinan Konsumen (IKE). Akibat pandemi, turunnya pendapatan masyarakat menyebabkan turunnya daya beli, sebagaimana ditunjukkan pada kinerja indeks pembelian *durable goods* yang juga mengalami penurunan. Selain daripada itu, pada sisi konsumen juga memperlihatkan persepsi pesimis terhadap ketersediaan lapangan kerja saat ini, yang ditunjukkan dari turunnya indeks ketersediaan lapangan kerja yang relatif tajam. Kemudian, di sisi penawaran, berdasarkan Survei Kegiatan Dunia Usaha (SKDU) juga menunjukkan perlambatan pada kegiatan usaha yang tercermin dari angka Saldo Bersih Tertimbang (SBT) mencapai level negatif pada 12,80 persen pada tahun 2020. Sementara itu, penurunan juga tercatat dialami kapasitas produksi terpakai. Kemudian, baik Saldo Bersih Tertimbang (SBT) penggunaan tenaga kerja maupun investasi juga turut mengalami penurunan yang signifikan.

¹ Digambarkan atau diukur dengan Produk Domestik Bruto (PDB). PDB sering dianggap sebagai ukuran terbaik dari kinerja perekonomian yang bertujuan meringkas aktivitas ekonomi dalam suatu nilai uang tertentu selama periode waktu tertentu (Mankiw, 2007:17).

Dari hal tersebut di atas menunjukkan bahwa pandemi Covid-19 ini berpengaruh pada dua sisi, yakni sisi permintaan maupun penawaran.

Sementara, di tingkat daerah juga menunjukkan dampak yang signifikan bagi beberapa daerah. Mengingat karakteristik setiap daerah berbeda-beda, tentunya terdapat juga heterogenitas dari dampak yang ditimbulkan pada perekonomian setiap daerah. Hampir semua perekonomian provinsi berkontraksi, kecuali provinsi Papua. Provinsi Bali merupakan provinsi yang terdampak paling dalam akibat pandemi Covid-19 seiring dengan diberlakukannya kebijakan PSBB, sehingga membatasi segala aspek kegiatan ekonomi, termasuk dalam hal ini adalah sektor pariwisata, dimana pertumbuhannya berkontraksi hingga minus 9,31 persen. Kemudian, disusul juga oleh Provinsi Kep. Riau, (-3,80 persen), Provinsi Banten (-3,38 persen), Provinsi Kalimantan Timur (-2,85 persen), dan Provinsi DI Yogyakarta (-2,69 persen).

Gambar 2. Laju Pertumbuhan PDRB Menurut Provinsi (Persen)



Sumber: BPS, 2021 (diolah)

Dengan terdampaknya perekonomian Indonesia akibat pandemi Covid-19, kondisi ini menjadi perhatian khusus, baik bagi pemerintah pusat maupun daerah, khususnya dalam rangka upaya pemulihan ekonomi sebagai akibat dampak yang telah ditimbulkan. Sejalan dengan hal tersebut, untuk itu dalam penelitian ini akan dibahas analisis sektor ekonomi dengan tujuan menganalisis pergeseran sektor ekonomi akibat pandemi Covid-19, agar kemudian dapat diketahui sektor yang dapat dikembangkan dan bersaing. Hal ini diharapkan dapat menjadi gambaran dan rekomendasi dalam rangka untuk mendukung pemulihan khususnya ekonomi daerah dan nasional pada umumnya.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Pembangunan Ekonomi Daerah

Menurut Todaro (1998), pembangunan merupakan kenyataan fisik dan motivasi masyarakat untuk berusaha agar tercapai kehidupan yang semakin baik, yakni melalui kombinasi proses sosial, ekonomi, dan institusional. Tiga tujuan inti pembangunan adalah: a) peningkatan ketersediaan serta penguasaan distribusi dari beragam kebutuhan pokok seperti pakaian, makanan, tempat tinggal, kesehatan, dan perlindungan keamanan; b) peningkatan standar hidup, tidak hanya peningkatan pendapatan namun juga peningkatan jumlah lapangan kerja, perbaikan mutu pendidikan, dan peningkatan perhatian atas nilai kebudayaan dan kemanusiaan; c) perluasan opsi ekonomi dan sosial bagi tiap individu serta bangsa secara menyeluruh, yaitu melalui kebebasan dari ketergantungan baik tidak hanya terhadap manusia itu sendiri atau negara lain, namun juga terhadap setiap kekuatan yang berpotensi menurunkan martabat nilai-nilai kemanusiaan. Menurut Sirojuzilam (2008:16), pembangunan ekonomi merupakan suatu proses yang bersifat multidimensi, yakni melibatkan perubahan besar (dalam konteks pertumbuhan ekonomi), baik terhadap struktur ekonomi, sosial, mengurangi kemiskinan dan ketimpangan, maupun pengangguran. Pembangunan ekonomi yang efisien tentunya melibatkan perencanaan yang detail dan teliti dalam hal penggunaan sumber daya alam (SDA) yang tersedia. Dengan perencanaan pembangunan ekonomi daerah, maka secara keseluruhan suatu daerah dapat dilihat sebagai suatu unit ekonomi yang di dalamnya memuat berbagai unsur yang saling terkait dan berinteraksi satu dengan yang lainnya.

Sementara menurut Arsyad (1999), pembangunan ekonomi daerah merupakan proses pengelolaan sumber daya yang tersedia oleh pemerintah dan masyarakat, dan membentuk suatu hubungan relasi antara pemerintah daerah dengan sektor swasta dalam rangka menciptakan lapangan kerja baru serta menstimulus pertumbuhan kegiatan ekonomi dalam suatu wilayah. Beberapa teori yang berkaitan dengan pembangunan daerah, sebagai berikut (Arsyad, 1999:116):

- a. Teori Ekonomi Neo Klasik, dimana teori ini memberikan konsep dasar dalam pembangunan daerah yakni kesetimbangan dan perpindahan faktor produksi, yang berarti sistem perekonomian akan mencapai kesetimbangan alamiah jika aliran modal dapat berjalan tanpa adanya restriksi atau pembatasan. Biasanya aliran modal juga akan bergerak dari daerah yang memiliki upah yang relatif tinggi ke daerah yang memiliki upah rendah.
- b. Teori Basis Ekonomi, dalam teori ini menyebutkan bahwa faktor utama pertumbuhan ekonomi pada suatu daerah yakni berkaitan dengan permintaan barang dan jasa. Pertumbuhan industri yang mampu memanfaatkan sumber daya lokal dengan berorientasi ekspor tentunya akan memberikan kekayaan daerah serta mampu menciptakan peluang kerja. Selain itu, teori ini juga menjelaskan bahwa perekonomian daerah terbagi atas dua kategori, meliputi: (1) sektor basis, yakni sektor perekonomian yang dapat digunakan dalam memenuhi kebutuhan daerah sendiri dan kebutuhan daerah lain maupun ekspor; dan (2) sektor nonbasis, yakni sektor perekonomian yang hanya dapat dipergunakan dalam memenuhi kebutuhan daerahnya sendiri. Kelemahan dalam teori ini yakni perekonomian masih bergantung pada permintaan eksternal, sehingga dapat menyebabkan

- tingginya ketergantungan terhadap kekuatan-kekuatan pasar, baik dalam skala nasional maupun global.
- c. Teori Lokal, dalam teori ini lokasi menjadi suatu faktor yang memengaruhi pertumbuhan ekonomi dalam suatu daerah. Hal ini juga dikaitkan dengan pengembangan kawasan industri, dimana perusahaan cenderung menekan dan meminimalisir biaya yang dikeluarkan melalui pemilihan lokasi yang dapat meningkatkan peluang dalam mendekati pasar dan memenuhi bahan baku.
 - d. Teori Tempat Sentral, teori ini beranggapan bahwa adanya hierarki atau kedudukan dari sebuah tempat, dimana setiap tempat sentral didukung oleh sejumlah tempat yang lebih kecil di bawahnya dalam menyediakan sumber daya. Selain itu, tempat sentral juga merupakan suatu wilayah pemukiman yang memberikan jasa bagi penduduk pada daerah yang mendukungnya tersebut.
 - e. Teori Kausasi Kumulatif, dimana konsep dasar dari teori ini yakni menunjukkan bahwa memburuknya atau meningkatnya kesenjangan kondisi daerah-daerah di sekitar, dan ironisnya, kekuatan pasar dan perdagangan bebas justru menghambat potensi ekspor bahkan meningkatkan kesenjangan antara daerah-daerah tersebut. Daerah yang maju akan mengalami akumulasi keunggulan kompetitif dibandingkan daerah-daerah yang terbelakang atau oleh Myrdal disebut juga sebagai *backwash effects*.
 - f. Teori Daya Tarik Industri, yang menyatakan bahwa subsidi dan insentif yang diberikan mampu memperbaiki posisi pasar suatu masyarakat terhadap industrialisasi.

2.2. Pertumbuhan Ekonomi Wilayah

Menurut Sjafrizal (2017 : 88), dalam analisis ekonomi wilayah dan perkotaan, teori pertumbuhan ekonomi wilayah merupakan bagian penting karena pertumbuhan merupakan salah satu unsur utama dalam pembangunan ekonomi wilayah dan berimplikasi terhadap kebijakan yang cukup luas. Pertumbuhan ekonomi wilayah sendiri merupakan pertambahan pendapatan masyarakat yang terjadi dalam suatu wilayah, yakni peningkatan seluruh nilai tambah yang terjadi pada wilayah tersebut. Pertambahan pendapatan tersebut diukur dalam bentuk nilai riil atau harga konstan. Hal tersebut juga menggambarkan balas jasa bagi faktor produksi yang beroperasi di daerah tersebut. Kemakmuran suatu wilayah tidak hanya ditentukan oleh besarnya nilai tambah yang tercipta pada wilayah tersebut, namun juga ditentukan oleh seberapa besarnya *transfer payment* atau bagian pendapatan yang diterima dari luar wilayah ataupun sebaliknya aliran dana yang mengalir ke luar wilayah (Richardson, 1991: 125).

Menurut Sirojuzilam (2008: 26), terdapat perbedaan mendasar antara analisis pertumbuhan perekonomian nasional dan daerah, yakni penekanan pada perpindahan faktor (*factors movement*), dimana kemungkinan keluar masuknya arus perpindahan tenaga kerja dan modal, berdampak pada perbedaan tingkat pertumbuhan ekonomi regional. Perkembangan dan pertumbuhan ekonomi daerah akan lebih cepat apabila daerah tersebut memiliki keuntungan absolut dan kekayaan sumber daya alam yang melimpah, serta memiliki keuntungan

komparatif apabila daerah tersebut lebih efisien dibanding dengan daerah lain dalam kegiatan produksi dan perdagangan yang dilakukan oleh daerah tersebut.

Teori pertumbuhan ekonomi wilayah menganalisis suatu wilayah sebagai suatu sistem ekonomi terbuka yang berkaitan dengan wilayah lain melalui perpindahan arus faktor produksi maupun komoditas. Pembangunan dalam suatu wilayah juga akan memengaruhi pertumbuhan wilayah lain dalam kaitannya permintaan sektor untuk wilayah lain yang akan mendorong pembangunan wilayah tersebut, atau dapat dikatakan, suatu pembangunan ekonomi dari wilayah lain akan mengurangi tingkat kegiatan ekonomi di suatu wilayah serta interelasi.

Adapun beberapa teori pertumbuhan wilayah lainnya menurut Tarigan (2004:47) adalah sebagai berikut:

- a. Teori Ekonomi Klasik, dimana sistem ekonomi pasar bebas akan menciptakan efisiensi dan membawa kepada ekonomi dalam kondisi *full employment*, serta menjamin pertumbuhan ekonomi hingga mencapai posisi stationer (*stationary state*). Teori ini juga menjelaskan tentang kebebasan yang seluas-luasnya dalam menentukan kegiatan ekonomi yang dianggap paling baik untuk mencapai hasil yang diharapkan.
- b. Teori Harrod-Domar, menjelaskan bahwa dalam sistem regional, faktor-faktor produksi atau hasil produksi yang berlebihan dapat diekspor, begitupun sebaliknya, jika terdapat faktor-faktor produksi atau hasil produksi yang kurang, maka dapat melakukan impor. Impor dan tabungan adalah kebocoran–kebocoran dalam menyerap *output* daerah. Sedangkan, ekspor dan investasi dapat membantu dalam menyerap *output* kapasitas penuh dari faktor-faktor produksi yang ada pada daerah tersebut. Kelebihan tabungan yang tidak terinvestasikan secara lokal dapat disalurkan ke daerah-daerah lain yang tergambar dalam surplus ekspor. Kemudian, jika pertumbuhan tenaga kerja melebihi dari apa yang diserap oleh kesempatan kerja lokal, maka migrasi neto dapat menyeimbangkannya.
- c. Teori Pertumbuhan Neo Klasik, teori ini sering juga disebut dengan teori Solow-Swan yang menganut bahwa dalam banyak hal mekanisme pasar dapat menciptakan keseimbangannya sendiri, sehingga pemerintah tidak perlu melakukan intervensi dalam pasar. Pemerintah hanya dapat melakukan intervensi dalam pasar hanya berupa sebatas kebijakan, baik kebijakan moneter maupun kebijakan fiskal. Selain itu, impor modal akan dilakukan oleh suatu daerah jika tingkat pertumbuhan modalnya lebih kecil dari rasio tabungan domestik terhadap modal. Dalam pasar sempurna, *Marginal Productivity of Labour* (MPL) merupakan fungsi langsung dan berkebalikan dari *Marginal Productivity of Capital* (MPK). Hal ini bisa dilihat dari nilai rasio modal tenaga kerja.
- d. Teori Jalur Tepat (*Turnpike*), menyatakan bahwa setiap wilayah perlu melihat atau mengkaji sektor atau komoditas apa yang sekiranya memiliki potensi besar serta dapat dikembangkan secara cepat, baik karena potensi alam maupun sektor potensi itu memiliki keunggulan kompetitif untuk dapat dikembangkan.

2.3. Sektor Unggulan

Sektor unggulan merupakan sektor yang salah satunya dipengaruhi oleh adanya faktor anugerah (*endowment factors*). Kemudian, sektor ini berkembang lebih lanjut melalui kegiatan investasi dan menjadikan tumpuan kegiatan maupun penggerak ekonomi. Kriteria sektor unggulan akan sangat beragam, hal tersebut bergantung atas seberapa besar peranan sektor tersebut dalam perekonomian suatu daerah, di antaranya, pertama, sektor unggulan tersebut memiliki laju pertumbuhan yang tinggi. Kedua, sektor tersebut dapat menyerap tenaga kerja yang relatif besar. Ketiga, sektor tersebut juga memiliki hubungan antarsektor yang tinggi, baik ke depan maupun ke belakang dan keempat, dapat diartikan sebagai sektor yang dapat menciptakan *added value* yang tinggi (Sambodo, 2002).

2.4. *Shift Share*

Nugroho dan Dahuri (2016) menjelaskan bagaimana perhitungan beberapa alat analisis ekonomi pembangunan wilayah, di antaranya, Koefisien Lokasi (*Location Quotient* atau LQ), Koefisien Spesialisasi (*Coefficient of Specialization* atau CS), Indeks Konsentrasi Industri (*Industrial Concentration Index* atau ICI), Analisis *shift share*, dan Analisis *Input Output*. Sementara menurut Arsyad (2010), terdapat beberapa ukuran pertumbuhan ekonomi yang dapat memperlihatkan hubungan antara perekonomian daerah dengan lingkungan sekitarnya sebagai sektor yang mendukung pertumbuhan ekonomi daerah tersebut, yaitu: 1) analisis *shift share*; 2) *Location Quotients* (LQ); 3) Model Rasio Pertumbuhan (MRP); dan 4) *Overlay*. Untuk mengidentifikasi sumber atau komponen pertumbuhan wilayah, lazim digunakan analisis *shift share* (Budiharsono, 2005).

Analisis *shift share* merupakan teknik yang bermanfaat dalam rangka menganalisis perbandingan antara perubahan struktur ekonomi daerah dengan perekonomian nasional. Dimana, analisis ini bertujuan untuk menentukan kinerja ataupun produktivitas perekonomian daerah dengan membandingkannya kepada lingkup daerah yang lebih besar atau di atasnya, baik regional maupun nasional. Analisis ini juga dapat menggambarkan data terkait kinerja perekonomian dalam 3 (tiga) bidang yang berkaitan satu sama lain, yakni sebagai berikut (Arsyad, 2004).

- a. Pertumbuhan ekonomi daerah dapat diukur melalui proses analisis perbandingan perubahan pengerjaan agregat secara sektoral dengan perubahan pada sektor yang sama di perekonomian yang dijadikan acuan.
- b. Pergeseran proporsional (*proportional shift*), yakni mengukur perubahan relatif, pertumbuhan atau penurunan pada suatu daerah dibandingkan dengan perekonomian daerah yang lebih besar atau daerah acuan. Pengukuran ini juga memungkinkan kita untuk dapat melihat apakah perekonomian daerah terkonsentrasi pada industri-industri yang berkembang lebih cepat dibandingkan dengan perekonomian daerah yang menjadi acuan.
- c. Pergeseran diferensial (*differential shift*), yakni dapat digunakan dalam menentukan seberapa jauh daya saing industri daerah (lokal) dengan perekonomian daerah yang menjadi acuan. Oleh karena itu, jika pergeseran diferensial dari suatu industri menunjukkan positif, maka industri tersebut

memiliki daya saing yang lebih tinggi dibandingkan dengan industri yang sama pada perekonomian yang dijadikan acuan.

Analisis wilayah atau regional merupakan kegiatan utama dalam proses perencanaan pembangunan atau pengembangan wilayah. Analisis *shift share* adalah salah satu teknik analisis yang digunakan dalam menganalisis data statistik regional, yakni berupa pendapatan per kapita, *output*, tenaga kerja, dan lainnya. Metode *shift share* juga dapat digunakan dalam melihat suatu struktur perekonomian daerah dan perubahannya secara deskriptif, yakni dengan menekankan bagian-bagian dari pertumbuhan sektor atau industri di daerah, serta memproyeksikan kegiatan ekonomi di daerah tersebut melalui data yang terbatas (Firdaus, 2007). Dalam menentukan komoditas unggulan dapat digambarkan dengan menggunakan analisis *shift share*. Penentuan komoditas unggulan dicirikan oleh komponen *differential shift* (DS) dan *proportional shift* (PS). Komponen ini digunakan sebagai kriteria kinerja komoditas pada tahap pertama. Komponen DS yang positif menggambarkan keunggulan komoditas tertentu dibandingkan dengan komoditas serupa di daerah lain, sedangkan komponen PS yang positif mengartikan bahwa komposisi industri pada daerah tersebut yang sudah relatif baik dibandingkan dengan nasional (Firdaus, 2007). Melalui teknik ini, selain dapat melihat bentuk penyimpangan dari berbagai perbandingan kinerja perekonomian antarwilayah, juga dapat mengetahui keunggulan kompetitif dan tingkat spesialisasi suatu wilayah (Thoha dan Soekarni, 2000:52).

2.5. Kajian Empiris

Analisis *shift share* bersifat dinamis dan dinilai dapat memberikan informasi yang bermanfaat. Perubahan serta pergeseran sektor perekonomian dapat diketahui melalui analisis ini. Analisis *shift share* bukanlah alat analisis baru, beberapa penelitian menggunakan analisis *shift share* untuk studi mereka, di antaranya, misalnya dari Rahmawati *et al.* (2020) dengan judul penelitian *Shift Share Analisis Indonesia Masa pandemi Covid-19*, dimana hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pandemi Covid-19 memberi dampak pada pergeseran sektoral di Indonesia, khususnya pada provinsi yang menjadi objek penelitian.

Suryani (2019) dalam penelitiannya yang berjudul *Analisis Location Quotient (LQ) dan Shift Share Pasca Bencana Alam di Provinsi Jawa Tengah* memperoleh bahwa sektor unggulan dan berpotensi unggul untuk dapat dikembangkan pada Provinsi Jawa Tengah, yakni sektor perdagangan besar dan eceran, reparasi mobil dan sepeda motor, penyediaan akomodasi makan dan minum, dan jasa pendidikan. Sementara sektor yang memiliki keunggulan mengalami pertumbuhan dan pergeseran positif di Provinsi Jawa disebabkan oleh beberapa faktor serta kemampuan Provinsi Jawa Tengah antara lain yakni melalui kemampuan yang berasal dari sektor perdagangan besar dan eceran, kemudian reparasi mobil dan motor, pertambangan dan penggalian, jasa pendidikan, dan terakhir *real estate*.

Abidin (2015) dengan judul *Penelitian Aplikasi Analisis Shift Share pada Transformasi Sektor Pertanian dalam Perekonomian Wilayah di Sulawesi Tenggara*, dimana dalam penelitian tersebut didapatkan hasil bahwa analisis *shift*

share pada transformasi pertanian di Sulawesi Tenggara (Sultra) menunjukkan gambaran baik pergeseran dan peranan sektor pertanian dalam pertumbuhan ekonomi daerah (PDRB). Sektor ekonomi di Sultra secara positif dipengaruhi oleh pertumbuhan nasional. Meskipun pertumbuhan sektor pertanian tergolong lambat, namun sektor tersebut memiliki keunggulan kompetitif. Secara agregat, sektor pertanian juga memperlihatkan pergeseran bersih sebesar Rp144.868,720 juta. Selain itu, dari hasil penelitian juga diperoleh bahwa sektor pertanian memiliki spesialisasi efek alokasi, nilai keterkaitan yang kuat dengan sektor lain, serta memberikan dampak positif pada sektor lainnya, serta juga menjadi daya ungkit dalam pertumbuhan *output* pada wilayah tersebut.

Kemudian Wati dan Arifin (2019), Tumangkeng (2018), Mukhlis, *et al.* (2018), Adi (2017), Rasyid (2016), Khusaini (2015), Tseng dan City (2014), Mondal (2009), dan Shi *et al.* (2007), dalam studinya mereka pun menggunakan analisis *shift share* untuk melihat sektor apa sajakah yang potensial ataupun sektor mana sajakah yang mampu bersaing.

3. Metodologi Penelitian

3.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam hal ini yakni penelitian deskriptif melalui pendekatan kuantitatif, dimana secara matematis menggunakan alat analisis ekonomi pembangunan wilayah. Objek penelitian adalah perekonomian di 5 provinsi di Indonesia yang paling terdampak pandemi Covid-19 tahun 2020 yang ditunjukkan oleh PDRB yang berkontraksi cukup dalam, yakni Provinsi Bali (-9,31 persen), kemudian disusul oleh Provinsi Kep. Riau, (-3,80 persen), Provinsi Banten (-3,38 persen), Provinsi Kalimantan Timur (-2,85 persen), dan Provinsi DI Yogyakarta (-2,69 persen). Jenis data yang digunakan merupakan data sekunder yang disediakan oleh BPS. Data yang digunakan yakni PDRB dari kelima provinsi.

3.2. Metode Analisis

Analisis ini dilakukan untuk menganalisis sektor-sektor apa saja yang masih bisa dikembangkan sehingga perekonomian bisa meningkat kembali. Dalam menganalisis perubahan struktur ekonomi tersebut menggunakan analisis *shift share*. Hasil perhitungan analisis *shift share* ini akan memberikan gambaran mengenai unsur-unsur yang dapat memengaruhi pergeseran maupun perubahan pada struktur ekonomi wilayah di Indonesia. Adapun bentuk persamaan yang dimaksud sebagai berikut (Rahmawati *et al.*, 2020):

$$\begin{aligned}G_{ij} &= E_{ij} \times r_n \\M_{ij} &= E_{ij} (r_{in} - r_n) \\C_{ij} &= E_{ij} (r_{ij} - r_{in}) \\R_{ij} &= G_{ij} + M_{ij} + C_{ij}\end{aligned}$$

Keterangan:

E_{ij} = *Output* di sektor i daerah j

E_{in} = *Output* di sektor i nasional

r_{ij} = Laju pertumbuhan sektor i pada daerah j

r_{in} = Laju pertumbuhan sektor i nasional
 r_n = Laju pertumbuhan ekonomi nasional
 G_{ij} = Pertumbuhan nasional sektor i di daerah j (Indonesia) (*Regional Growth Effect*)
 M_{ij} = Bauran industri sektor i di daerah j (Indonesia) (*Industry Mix Effect*)
 C_{ij} = Keunggulan kompetitif sektor i di daerah j (Indonesia) (*Regional Shares Effect*)
 i = Sektor-sektor ekonomi yang diteliti
 j = Variabel wilayah yang diteliti Indonesia
 R_{ij} = Perubahan sektor i di daerah j (Indonesia) (*Total Effect*)

Dengan kriteria berikut:

$R_{ij} > 0$: sektor i di provinsi j tergolong progresif
 $R_{ij} < 0$: sektor i di provinsi j tergolong konservatif
 $G_{ij} > 0$: pertumbuhan sektor i di provinsi j secara positif dipengaruhi oleh pertumbuhan nasional
 $G_{ij} < 0$: pertumbuhan sektor i di provinsi j secara negatif dipengaruhi oleh pertumbuhan nasional
 $M_{ij} > 0$: pertumbuhan sektor i di provinsi j cepat
 $M_{ij} < 0$: pertumbuhan sektor i di provinsi j lambat
 $C_{ij} > 0$: sektor i di provinsi j dapat bersaing dengan baik dibandingkan dengan wilayah provinsi lainnya
 $C_{ij} < 0$: sektor i di provinsi j tidak dapat bersaing dengan baik dibandingkan dengan wilayah provinsi lainnya.

Selanjutnya menurut Oppenheim (1980), Benda-Alal (1983), Patton (1991), Field dan MacGregor (1993) dalam Lukman *et al.* (2017), dalam analisis pertumbuhan ekonomi regional komponen *proportional shift* (PS) dan *differential shift* (DS) lebih penting dibanding komponen *regional share*. Hal ini disebabkan karena DS digunakan untuk mengamati perubahan pertumbuhan dari suatu kegiatan di wilayah studi terhadap kegiatan tersebut di wilayah acuan. Dari perubahan tersebut, juga akan dapat diperoleh seberapa besar perubahan (baik penambahan ataupun pengurangan) pendapatan dari kegiatan tersebut. Sedangkan PS digunakan untuk melihat gambaran perubahan pertumbuhan suatu kegiatan di wilayah referensi terhadap kegiatan total (PDRB) di wilayah acuan. Kemudian berdasarkan kedua komponen tersebut, jika besaran PS dan DS dinyatakan dalam suatu bidang datar, dengan nilai PS sebagai sumbu horizontal dan nilai DS sebagai sumbu vertikal, maka akan diperoleh empat kategori posisi relatif dari seluruh daerah atau sektor ekonomi tersebut. Dimana keempat kategori tersebut adalah sebagai berikut (Freddy, 2001 dalam Lukman *et al.*, 2017).

Tabel 1. Posisi Relatif Sektor Ekonomi Wilayah

Differential Shift (DS)	Propotional Shift (PS)	
	Negatif (-)	Positif (+)
Positif (+)	Cenderung Berpotensi (<i>Highly Potential</i>)	Pertumbuhan Pesat (<i>Fast Growing</i>)
Negatif (-)	Terbelakang (<i>Depressed</i>)	Berkembang (<i>Developing</i>)

Sumber: Freddy (2001)

1- Kategori I (PS positif dan DS negatif) merupakan wilayah atau sektor yang memiliki kecepatan pertumbuhan terhambat namun cenderung berpotensi (*depressed region* /industri yang berpotensi). 2- Kategori II (PS positif dan DS positif) merupakan wilayah atau sektor yang memiliki pertumbuhan sangat pesat (*industry or fast growing/ rapid growth region*). 3- Kategori III (PS negatif dan DS negatif) merupakan wilayah atau sektor *depressed region*/industri yang memiliki daya saing lemah serta peranan terhadap wilayah juga rendah. 4- Kategori IV (PS negatif dan DS positif) merupakan wilayah atau sektor yang memiliki kecepatan pertumbuhan terhambat namun berkembang (*depressed region*/industri yang berkembang).

Selain itu, untuk mengetahui tingkatan spesialisasi perekonomian di suatu daerah, juga dapat dilakukan dengan modifikasi analisis *shift share*. EstabanManguillas pada tahun 1972 telah melakukan modifikasi terhadap teknik analisis *shift share* dalam memecahkan permasalahan terkait pengaruh efek alokasi dan spesialisasi (Soepono, 1993). Menurut EstabanManguillas, persamaan *shift share* mengandung unsur baru yang diberi notasi E^{*ij} didefinisikan sebagai suatu variabel wilayah (E_{ij}), bila struktur wilayah sama dengan struktur nasional atau $E_{ij} = E^{*ij}$ maka E^{*ij} dirumuskan menjadi $E^{*ij} = E_j (E_{in}/E_n)$, Apabila E_{ij} diganti dengan E^{*ij} maka persamaan $C_{ij} = E_{ij} (r_{ij} - r_{in})$ dapat pula diganti menjadi $C^{*ij} = E^{*ij} (r_{ij} - r_{in})$. C_{ij} digunakan untuk mengukur keunggulan kompetitif ataupun ketidakunggulan kompetitif di sektor i pada perekonomian di suatu wilayah menurut analisis *shift share* klasik. Pengaruh efek alokasi (*allocation effect*) belum dijelaskan dari suatu variabel wilayah untuk sektor i di wilayah j (A_{ij}), untuk mengetahui efek alokasi tersebut dapat digunakan dengan pendekatan rumus (Soepono, 1993): $A_{ij} = (E_{ij} - E^{*ij}) (r_{ij} - r_{in})$ dimana $(E_{ij} - E^{*ij})$ menggambarkan tingkat spesialisasi sektor i di wilayah j , jika $r_{ij} > r_{in}$ ($r_{ij} - r_{in}$) menggambarkan tingkat keunggulan kompetitif sektor i di wilayah j .

Dari penjelasan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa A_{ij} sebagai pengaruh alokasi dapat digambarkan dalam dua bagian yaitu tingkat spesialisasi sektor i di wilayah j ($E_{ij} - E^{*ij}$) yang dikalikan dengan keunggulan kompetitif ($r_{ij} - r_{in}$). Persamaan tersebut mengartikan bahwa apabila suatu wilayah memiliki suatu spesialisasi pada sektor-sektor tertentu, maka sektor-sektor tersebut pasti akan menikmati pula keunggulan kompetitif yang lebih baik. Kemungkinan yang akan terjadi dari dampak alokasi tersebut akan dijelaskan pada Tabel 2 berikut.

Tabel 2. Penentu Keunggulan Kompetitif dan Tingkat Spesialisasi Sektor Ekonomi Wilayah

No.	$r_{ij} - r_{in}$	$E_{ij} - E^*_{ij}$	Keunggulan Kompetitif	Tingkat Spesialisasi
1	> 0	> 0	√	√
2	> 0	< 0	√	x
3	< 0	> 0	x	√
4	< 0	< 0	x	x

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Analisis Posisi Relatif

Berdasarkan perhitungan dan analisis posisi relatif pada sektor atau kategori lapangan usaha dengan analisis *shift share*, diperoleh hasil sebagaimana terangkum dalam Tabel 3 berikut:

Tabel 3. Posisi Relatif Sektor Lapangan Usaha pada Wilayah Terdampak Pandemi Covid-19

Kategori Lapangan Usaha	Bali	Kep. Riau	Banten	Kaltim	DIY
Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Perikanan	Berkembang	Berkembang	Berkembang	Berkembang	Pertumbuhan Pesat
Pertambangan dan Penggalian	Berkembang	Berkembang	Berkembang	Berkembang	Berkembang
Industri Pengolahan	Terbelakang	Cenderung Berpotensi	Cenderung Berpotensi	Cenderung Berpotensi	Terbelakang
Pengadaan Listrik dan Gas	Terbelakang	Terbelakang	Terbelakang	Cenderung Berpotensi	Cenderung Berpotensi
Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	Berkembang	Berkembang	Berkembang	Pertumbuhan Pesat	Berkembang
Konstruksi	Cenderung Berpotensi	Terbelakang	Terbelakang	Cenderung Berpotensi	Terbelakang
Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi	Terbelakang	Terbelakang	Terbelakang	Cenderung Berpotensi	Terbelakang
Transportasi dan Pergudangan	Terbelakang	Terbelakang	Terbelakang	Cenderung Berpotensi	Terbelakang
Akomodasi dan Makan Minum	Terbelakang	Terbelakang	Terbelakang	Cenderung Berpotensi	Terbelakang
Informasi dan Komunikasi	Berkembang	Pertumbuhan Pesat	Pertumbuhan Pesat	Berkembang	Pertumbuhan Pesat
Jasa Keuangan dan Asuransi	Berkembang	Berkembang	Berkembang	Berkembang	Berkembang
Real Estate	Berkembang	Berkembang	Berkembang	Berkembang	Berkembang
Jasa Perusahaan	Cenderung Berpotensi	Terbelakang	Terbelakang	Cenderung Berpotensi	Terbelakang
Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	Berkembang	Pertumbuhan Pesat	Pertumbuhan Pesat	Berkembang	Berkembang

Jasa Pendidikan	Berkembang	Berkembang	Berkembang	Pertumbuhan Pesat	Pertumbuhan Pesat
Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	Berkembang	Berkembang	Berkembang	Pertumbuhan Pesat	Pertumbuhan Pesat
Jasa lainnya	Terbelakang	Terbelakang	Terbelakang	Cenderung Berpotensi	Terbelakang

Sumber: Hasil Olahan Data

Pada Tabel 3 di atas menunjukkan bahwa pada Provinsi Bali sektor atau kategori lapangan usaha yang berkembang adalah Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Perikanan; Pertambangan dan Penggalian; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Informasi dan Komunikasi; Jasa Keuangan dan Asuransi; *Real Estate*; Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib; Jasa Pendidikan; dan Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial. Sementara sektor atau kategori lapangan usaha yang cenderung berpotensi yakni Konstruksi dan Jasa Perusahaan. Kemudian sektor atau kategori lapangan usaha yang terbelakang/tertinggal (memiliki daya saing dan peran terhadap perekonomian daerah rendah) yakni Industri Pengolahan; Pengadaan Listrik dan Gas; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi; Transportasi dan Pergudangan; Akomodasi dan Makan Minum; Jasa Lainnya. Sementara tidak ada sektor yang menunjukkan pertumbuhan pesat

Di Provinsi Kepulauan Riau, sektor yang mengalami pertumbuhan pesat yakni sektor Informasi dan Komunikasi dan Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib; kemudian sektor yang berkembang yakni Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Perikanan; Pertambangan dan Penggalian; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Jasa Keuangan dan Asuransi; *Real Estate*; Jasa Pendidikan; Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial. Sektor yang cenderung berpotensi yakni sektor Industri Pengolahan. Sementara sektor terbelakang terdiri dari sektor Pengadaan Listrik dan Gas; Konstruksi; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi; Transportasi dan Pergudangan; Akomodasi dan Makan Minum; Jasa Perusahaan dan Jasa lainnya.

Di Provinsi Banten, sektor yang mengalami pertumbuhan pesat yaitu sektor Informasi dan Komunikasi dan Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib. Sektor yang cenderung berpotensi hanya sektor Industri Pengolahan. Sementara sektor yang berkembang pada provinsi tersebut yakni sektor Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Perikanan; Pertambangan dan Penggalian; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Jasa Keuangan dan Asuransi; *Real Estate*; Jasa Pendidikan; Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial. Kemudian sektor yang terbelakang yakni sektor Pengadaan Listrik dan Gas; Konstruksi; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi; Transportasi dan Pergudangan; Akomodasi dan Makan Minum; Jasa Perusahaan; Jasa Lainnya

Di Provinsi Kalimantan Timur, sektor yang mengalami pertumbuhan pesat yakni Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Jasa Pendidikan; dan Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial. Kemudian sektor yang cenderung berpotensi yakni sektor Industri Pengolahan; Pengadaan Listrik dan Gas; Konstruksi; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi; Transportasi dan

Pergudangan; Akomodasi dan Makan Minum; Jasa Perusahaan; dan Jasa Lainnya. Sektor yang berkembang yakni Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Perikanan; Pertambangan dan Penggalian; Informasi dan Komunikasi; Jasa Keuangan dan Asuransi; *Real Estate*; dan Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib. Sementara tidak ada satupun sektor yang berada dalam kategori terbelakang di provinsi tersebut. Tidak adanya sektor kategori terbelakang dimungkinkan sebagai akibat adanya momentum keputusan pemindahan ibu kota negara ke Kalimantan Timur, salah satunya sektor konstruksi. Sektor konstruksi termasuk sektor yang tahan akan pandemi dan bahkan menjadi tulang punggung pemulihan ekonomi dikarenakan di sektor ini bisa menerapkan sistem padat karya sehingga akan menyerap banyak tenaga kerja, terutama tenaga kerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja atau masyarakat yang terdampak pandemi (Kementerian Keuangan, 2021).

Di Provinsi DI Yogyakarta, sektor Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Perikanan; Informasi dan Komunikasi; Jasa Pendidikan dan Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial merupakan sektor yang mengalami pertumbuhan pesat. Sektor yang cenderung berpotensi pada provinsi ini yakni hanya sektor Pengadaan Listrik dan Gas. Kemudian sektor yang berkembang yakni sektor Pertambangan dan Penggalian; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Jasa Keuangan dan Asuransi; *Real Estate*; dan Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib. Kemudian sektor yang terbelakang yakni pada sektor Industri Pengolahan; Konstruksi; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi; Transportasi dan Pergudangan; Akomodasi dan Makan Minum; Jasa Perusahaan; dan Jasa Lainnya.

4.2. Analisis Keunggulan Kompetitif dan Tingkat Spesialisasi

Berdasarkan hasil perhitungan dan Analisis Keunggulan Kompetitif dan Tingkat Spesialisasi, sektor atau kategori lapangan usaha diperoleh hasil sebagaimana terangkum dalam Tabel 4 berikut ini.

Tabel 4. Keunggulan Kompetitif dan Tingkat Spesialisasi Sektor Lapangan Usaha pada Wilayah Terdampak Pandemi Covid-19

Kategori Lapangan Usaha	Bali		Kepulauan Riau		Banten		Kalimantan Timur		Yogyakarta	
	Keunggulan Kompetitif	Spesialisasi	Keunggulan Kompetitif	Spesialisasi	Keunggulan Kompetitif	Spesialisasi	Keunggulan Kompetitif	Spesialisasi	Keunggulan Kompetitif	Spesialisasi
Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Perikanan	X	X	X	X	√	X	X	X	√	X
Pertambangan dan Penggalian	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Industri Pengolahan	X	X	√	X	X	X	√	X	X	X

Pengadaan Listrik dan Gas	X	X	X	X	X	X	√	X	√	X
Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	X	X	X	X	√	X	√	X	X	X
Konstruksi	√	X	X	X	√	X	√	X	X	X
Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi	X	X	X	X	√	X	√	X	X	X
Transportasi dan Pergudangan	X	X	X	X	X	X	√	X	X	X
Akomodasi dan Makan Minum	X	X	X	X	√	X	√	X	X	X
Informasi dan Komunikasi	X	X	√	X	X	X	X	X	√	X
Jasa Keuangan dan Asuransi	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Real Estate</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jasa Perusahaan	√	X	X	X	√	X	√	X	X	X
Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	X	X	√	X	X	X	X	X	X	X
Jasa Pendidikan	X	X	X	X	X	X	√	X	√	X
Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	X	X	X	X	X	X	√	X	√	X
Jasa lainnya	X	X	X	X	X	X	√	X	X	X

Sumber: Hasil Olahan Data

Pada Tabel 4 di atas menjelaskan bahwa di Provinsi Bali hanya sektor konstruksi dan jasa perusahaan yang memiliki keunggulan kompetitif, sementara sektor lainnya tidak ada yang kompetitif. Selain itu, tidak ada satupun sektor yang memiliki spesialisasi di provinsi tersebut. Kemudian di Provinsi Kepulauan Riau, hanya sektor Industri Pengolahan; Informasi dan Komunikasi; dan Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib yang merupakan sektor unggulan kompetitif. Sementara, tidak ada satupun sektor yang memiliki spesialisasi.

Di Provinsi Banten, sektor yang memiliki keunggulan kompetitif yakni sektor Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Perikanan; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Konstruksi; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi; Akomodasi dan Makan Minum; dan Jasa Perusahaan. Sementara sama

seperti dua provinsi sebelumnya bahwa tidak ada satupun sektor yang memiliki spesialisasi.

Di Provinsi Kalimantan Timur, sektor unggulan kompetitif yakni Industri Pengolahan; Pengadaan Listrik dan Gas; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Konstruksi; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi; Transportasi dan Pergudangan; Akomodasi dan Makan Minum; Jasa Perusahaan; Jasa Pendidikan; Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial; dan Jasa Lainnya. Sementara tidak ada satupun sektor yang memiliki spesialisasi.

Terakhir, di Provinsi DI Yogyakarta, sektor unggulan kompetitif yakni Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Perikanan; Pengadaan Listrik dan Gas; Informasi dan Komunikasi; Jasa Pendidikan; dan Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial. Untuk spesialisasi, tidak ada satupun masuk dalam tingkat tersebut.

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadi pergeseran dari beberapa sektor daerah yang dimungkinkan sebagai bentuk akibat adanya pandemi Covid-19 dan berpotensi menyebabkan ancaman ekonomi. Respon kebijakan oleh pemerintah atas pandemi tersebut yang salah satunya melalui kebijakan pemerintah dalam menerapkan PSBB pada April 2020 juga turut memengaruhi dalam beragam aspek mulai dari proses produksi, distribusi, maupun kegiatan operasional lainnya yang pada ujungnya berpengaruh pada kinerja sektoral di daerah. Sebagai contoh, pandemi Covid-19 menjadikan peluang bagi sektor telekomunikasi untuk berkembang dan tumbuh pesat. Menurut Direktur Jenderal SDPPI Kementerian Komunikasi dan Informatika (2021), pekerjaan bagi sektor telekomunikasi pada tahun 2020 mengalami pertumbuhan yang luar biasa karena adanya peningkatan dan perubahan konfigurasi penggunaan internet dari sisi *traffic* penggunaan jaringan telekomunikasi. Selain itu kini teknologi informasi dan komunikasi (TIK) juga menjadi bagian tak terpisahkan dari segala aspek kehidupan masyarakat, baik dalam aspek ekonomi, sosial, budaya, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain².

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan diperoleh kesimpulan bahwa pandemi Covid-19 memberi dampak pada pergeseran sektoral di Indonesia, khususnya di kelima provinsi yang menjadi objek penelitian. Secara khusus terkait unsur-unsur analisis *shift share*, ditemukan bahwa secara keseluruhan seluruh sektor di kelima provinsi tersebut memiliki keunggulan kompetitif provinsi yang cukup bervariasi. Hal ini tentu saja dipengaruhi oleh kemampuan setiap provinsi dalam memproduksi maupun sumber daya yang dimiliki, di samping adanya kebijakan

²Pertumbuhan TIK di Indonesia sendiri berkembang cukup pesat terutama terkait penggunaan internet. Berdasarkan hasil survei Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) periode 2019-kuartal 1/2020, bahwa jumlah pengguna internet di Indonesia mencapai 196,7 juta jiwa, atau sebesar 73,7 persen hingga kuartal II 2020. Angka tersebut naik 64,8 persen jika dibandingkan tahun 2018.

pemerintah dalam menerapkan PSBB yang juga turut memengaruhi dalam beragam aspek mulai dari proses produksi, distribusi, maupun kegiatan operasional lainnya yang pada ujungnya berpengaruh pada kinerja sektoral di daerah. Selain itu, dari hasil penelitian juga diperoleh bahwa tidak ada tingkat spesialisasi pada semua sektor di kelima provinsi tersebut. Itu artinya tidak ada sektor yang dipusatkan pada kegiatan usaha tertentu. Selain imbas dari adanya pandemi Covid-19, hal ini juga dapat disebabkan belum optimalnya pengelolaan atas sektor tersebut.

5.2. Saran

Pemerintah perlu mengambil tindakan percepatan pemulihan semua sektor ekonomi. Selain mempercepat pemulihan ekonomi juga tetap mengutamakan penanganan kesehatan, sehingga tetap berjalan keduanya. Salah satu program yang dijalankan pemerintah saat ini yaitu Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) yang perlu lebih fokus mengarah ke sektor-sektor terdampak pandemi agar dapat membangkitkan kembali roda pergerakan sektor perekonomian di daerah maupun secara nasional. Ada upaya yang dapat dilakukan dalam pemulihan sektor-sektor yang melemah akibat pandemi ini, di antaranya dengan meningkatkan peran ekonomi lokal berbasis sektor. Pemerintah daerah dalam menjalankan pembangunan daerah juga sebaiknya memperhatikan dalam mengembangkan potensi-potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut, dengan cara membuat suatu perencanaan yang berkiblatkan pada sektor. Pada pengembangan sektor atau kegiatan ekonomi yang masuk dalam kategori sektor kompetitif dan terspesialisasi agar dapat mendorong pertumbuhan lebih cepat lagi. Dalam jangka menengah, agar mengupayakan sektor yang saat ini berstatus sektor kompetitif namun tidak terspesialisasi dengan memperbesar porsi *output*-nya pada perekonomian daerah, serta sektor tidak kompetitif namun terspesialisasi agar diupayakan menjadi sektor prima dalam jangka panjang. Selain itu, perlunya penentuan target fokus pembangunan ekonomi daerah dan percepatan penggunaan digitalisasi di semua sektor ekonomi, yakni melalui perbaikan dan dukungan infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi (TIK) yang merata, peningkatan kompetensi SDM dan literasi digital masyarakat.

Daftar Pustaka

- Abidin, Z. (2015). *Aplikasi Analisis Shift share Pada Transformasi Sektor Pertanian Dalam Perekonomian Wilayah di Sulawesi Tenggara*. Informatika Pertanian, 24(2), 165–178
- Adi, Lumadya. (2017). *Analisis LQ, Shift share, Dan Proyeksi Produk Domestik Regional Bruto Jawa Timur 2017*. Jurnal Akuntansi & Ekonomi FE. UN PGRI Kediri Vol. 2 No. 1, Maret 2017
- Arsyad, L. (1999) *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Edisi Pertama, BPFE, Yogyakarta
- Badan Pusat Statistik. (2021). *Laju Pertumbuhan (Y on Y) PDRB Atas Dasar Harga Konstan Menurut Pengeluaran (2010=100) (Persen)*

- Badan Pusat Statistik. (2021). *Laju Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan 2010 Menurut Provinsi*
- Badan Pusat Statistik. (2021). *Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) provinsi Menurut Lapangan Usaha*
- Bank Indonesia. (2021). *Survey Kegiatan Dunia Usaha*
- Budiharsono, S. (2005). *Teknik Pembangunan Wilayah Pesisir dan Lautan. PT Pradnya Paramita. Jakarta.*
- Kementerian Keuangan.(2021). *Kajian Fiskal Regional Tahun 2020*
- Khusaini, M. (2015). *A Shift-Share Analysis On Regional Competitiveness-A Case Of Banyuwangi District, East Java,Indonesia.* Procedia-Social and Behavioral Sciences, 211, 738–744
- Lukman, et al. (2017). *Analisis Klaster Industri Berbasis Input Komoditi Unggulan Sektor Perkebunan dalam Perencanaan Pengembangan Pembangunan Daerah (Studi Kasus Kabupaten-Kota provinsi Jambi)*
- Mankiw, N. Gregory. (2007). *Makroekonomi: Edisi Keenam*
- Mondal, W. I. (2009). *An analysis of the industrial development potential of Malaysia: a shift-share approach.* Journal of Business & Economics Research(JBER), 7(5), 41–46
- Mukhlis, I., Utomo, S. H., Rahmani, L., & Fernanda, Y. M. (2018). *A Competitiveness Analysis of Economic Sektor in Tuban Regency, East Java.* First Padang International Conference On Economics Education,Economics, Business and Management, Accounting and Entrepreneurship (PICEEBA 2018).
- Nugroho, I., &Dahuri, R. (2016). *Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan.* Jakarta: LP3ES.
- OECD. (2020). *SME Policy Responses*, diakses dari https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119680-di6h3qgi4x&title=Covid-19_SME_Policy_Responses. 13 Juli 2020
- Okyer, Michael A., et al. (2020). *Positive externalities of an epidemic: The case of the coronavirus (COVID-19) in China.* Wiley Online Library: Journal of Medical Virology
- Pakpahan, Aknolt Kristian. (2020). *COVID-19 dan Implikasi Bagi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.* Jurnal Ilmiah Hubungan International (JIHI)-Pacis: doi: <https://doi.org/10.26593/jihi.v0i0.3870.59-64>
- Quere, Corinne Le et al. (2020). *Temporary reduction in daily global CO2 emissions during the COVID-19 forced confinement.* A Nature Research Journal. <https://doi.org/10.1038/s41558-020-0797.27009>
- Rachmawati, et al. (2020). *Shift share analysis Indonesia masa Pandemi Covid-19.* Jurnal Modernisasi, 16(3) 2020,165-178

- Rasyid, Abdurrahman (2016). *Analisis Potensi Sektor Potensi Pertanian di Kabupaten Kediri Tahun 2010-2014*. Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol.1, No.02 Desember 2016
- Richardson, H.W. 1991. *Dasar-dasar Ilmu Ekonomi Regional*. Lembaga Penerbit FEUI. Jakarta
- Sambodo, M.T.,(2002). *Analisis Sektor Unggulan Propinsi Kalimantan Barat*.Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Vol. X No.2 2002. Pusat PenelitianEkonomi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia Jakarta
- Shi, C., Zhang, J., Yang, Y., & Zhou, Z. (2007). *Shift-share analysis on international tourism competitiveness—A case of Jiangsu Province*. *Chinese Geographical Science*, 17(2), 173–178
- Sirojuzilam, (2008). *Disparitas Ekonomi dan Perencanaan Regional, Ketimpangan Ekonomi Wilayah Barat dan Wilayah Timur provinsi Sumatera Utara*. Pustaka Bangsa Press
- Tarigan, Robinson. (2004). *Perencanaan Pembangunan Wilayah*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2011). *Economic Development* (11th ed.). Harlow: Pearson Education Limited.
- Todaro, Michael P. (1998). *Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga*, Edisi Keenam, Jakarta: Erlangga
- Tseng, C.-Y., & City, T. (2014). *The Changing Nature of Knowledge Workers in the New Industrial Country: an Industry--Level Analysis*. *Journal of Knowledge anagement, Economics & Information Technology*, 4(6), 1–11
- Tumangkeng, Steeva. (2018). *Analisis Potensi Ekonomi Di Sektor Dan Sub Sektor Pertanian, Kehutanan Dan Perikanan Kota Tomohon*. Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi Volume 18 No. 01 Tahun 2018
- Wati dan Arifin. (2019). *Analisis Location Quotient Dan Shift-Share Sub Sektor Pertanian Di Kabupaten Pekalongan Tahun 2013-2017*. Jurnal Ekonomi-Qu Vol. 9, No. 2 , Okt 2019

DISPARITAS PEMBANGUNAN EKONOMI INDONESIA

Indonesian Economic Development Disparity

Ratna Christianingrum

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

email: ratna.christianingrum@dpr.go.id

Abstract

This study aims to examine the pattern and economic structure of provinces in Indonesia using the Klassen typology. This study also aims to describe the level of inequality of provinces in Indonesia using the Williamson Index. This study used GDP from all provinces in Indonesia in 2018-2020. This study shows that most provinces in Indonesia are classified as high income and low growth. During the pandemic, there were several provinces that were classified as low income and low growth provinces. The tertiary sector is the support of the economy in these provinces. This is due to changes in consumption patterns and a decrease in purchasing power during the pandemic. The concentration of regional economic activity and investment is the cause of high inequality in Indonesia.

Keywords: *Inequality, Economy Structure, Williamson Index*

1. Pendahuluan

Dewan Pembangunan Ekonomi Amerika (American Economic Development Council/AEDC) menyatakan bahwa pembangunan ekonomi merupakan proses menciptakan kemakmuran melalui mobilisasi sumber-sumber daya manusia, finansial, modal, fisik, dan alam untuk menghasilkan barang dan jasa yang bisa dipasarkan (Last, 2007). Masalah pembangunan ekonomi di suatu daerah tergantung dari banyak faktor. Kebijakan pemerintah merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pembangunan ekonomi.

Berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menandai dimulainya sistem otonomi daerah di Indonesia. Pemberlakuan sistem otonomi daerah menyebabkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah dalam berbagai bidang. Penerapan otonomi daerah memberi peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan melakukan pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah.

Penerapan otonomi daerah diharapkan dapat menjadi jembatan bagi pemerintah daerah untuk mendorong efisiensi ekonomi dan efisiensi pelayanan publik sehingga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta meningkatkan kesejahteraan penduduk lokal melalui berbagai efek *multiplier* dari

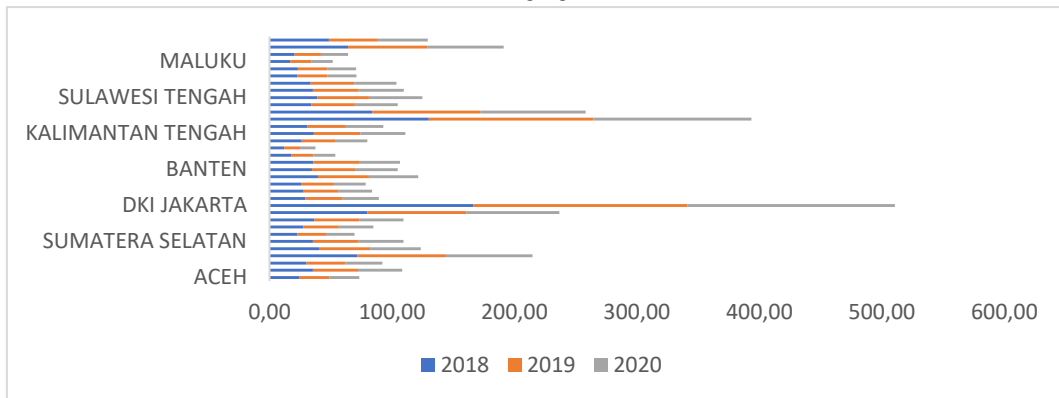
desentralisasi (Khusaini, 2006). Pelaksanaan desentralisasi fiskal akan memberikan manfaat yang optimal jika diikuti oleh kemampuan finansial yang memadai oleh daerah otonom. Sumber penerimaan yang digunakan untuk pendanaan pemerintah daerah dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah. Menurut UU No. 33 Tahun 2004, dana perimbangan bertujuan untuk mengurangi *vertical (center region)* dan *horizontal (region-region) imbalances* antardaerah. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa sebelum era otonomi daerah, harapan pemerintah daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak sendiri sangat sulit untuk dilakukan. Sebelum berlakunya otonomi daerah, ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan pemerintah pusat cukup tinggi. Hal ini sebagai wujud ketidakberdayaan PAD dalam membiayai belanja daerah. Namun setelah otonomi daerah berjalan selama dua dekade, ketergantungan daerah terhadap dana transfer dari pemerintah daerah masih tinggi. Kontribusi PAD terhadap APBD hanya sekitar 12,87 persen (Nugraha, 2019).

Menurut Todaro (2000), tujuan dari pembangunan ekonomi selain menciptakan pertumbuhan ekonomi ialah untuk mengurangi tingkat kemiskinan, ketimpangan pendapatan, dan tingkat pengangguran. Sehingga salah satu indikator yang sering digunakan dalam mengukur keberhasilan pembangunan adalah Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita (Tikson, 2005). Semakin tinggi PDRB per kapita suatu daerah, maka semakin besar pula pendapatan masyarakat di daerah tersebut (Thamrin, 2001). Sehingga, dapat dikatakan bahwa semakin tinggi PDRB per kapita, maka semakin sejahtera penduduk di wilayah tersebut.

Gambar 1 menunjukkan perkembangan pendapatan rata-rata per kapita di masing-masing provinsi selama 3 tahun terakhir. Pada tahun 2020, terdapat 7 provinsi yang memiliki pendapatan rata-rata per kapita di atas rata-rata pendapatan per kapita secara nasional. Jumlah ini mengalami perbaikan, dimana 2 tahun sebelumnya hanya 6 provinsi yang memiliki pendapatan rata-rata per kapita di atas rata-rata pendapatan per kapita secara nasional. Provinsi yang mengalami peningkatan pendapatan rata-rata per kapita ialah Provinsi Sulawesi Tengah. Sedikitnya jumlah provinsi yang memiliki pendapatan per kapita di atas rata-rata pendapatan per kapita nasional dapat mengindikasikan bahwa masih belum meratanya pembangunan di Indonesia.

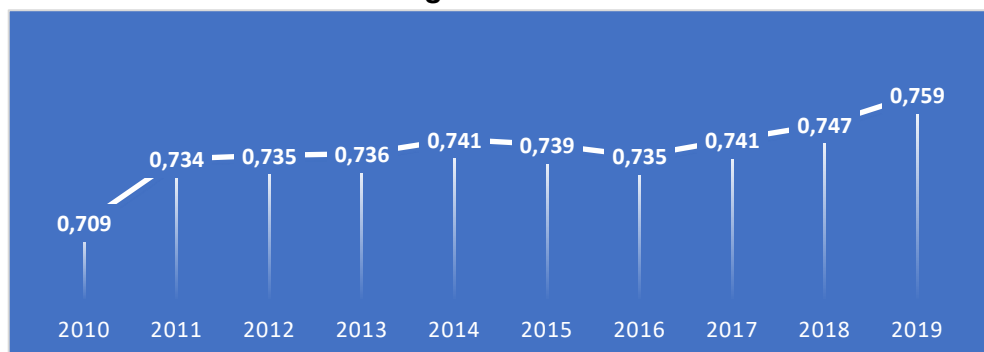
Gambar 1. PDRB Per Kapita Provinsi-Provinsi di Indonesia Tahun 2018-2020



Sumber: BPS (diolah)

Menurut Putong (2010), salah satu metode yang digunakan untuk mengukur ketimpangan pembangunan ialah Indeks Williamson. Dengan menggunakan Indeks Williamson, dapat dilihat bahwa ketimpangan antarwilayah di Indonesia masih tinggi. Gambar 2 menunjukkan bahwa sejak tahun 2010 hingga 2019, Indeks Williamson di Indonesia selalu di atas 0,7. Hal ini dapat diartikan bahwa ketimpangan pembangunan di Indonesia berada dalam kategori tinggi. Tingginya ketimpangan di Indonesia dapat mengindikasikan belum meratanya pembangunan yang dilakukan

Gambar 2. Perkembangan Indeks Williamson Indonesia



Sumber: Hasil Olahan Penelitian

Tingginya tingkat ketimpangan yang terjadi di Indonesia menunjukkan bahwa tujuan dari pembangunan ekonomi di Indonesia belum tercapai. Hal ini dikarenakan salah satu tujuan dari pembangunan ekonomi ialah mengurangi ketimpangan (Todaro, 2000). Di sisi lain, penerapan otonomi daerah seharusnya memberikan ruang kepada daerah untuk melakukan pembangunan berdasarkan potensi daerah yang dimiliki. Seharusnya, pelaksanaan otonomi daerah mempermudah pemerintah untuk melakukan pembangunan ekonomi, dan pada akhirnya dapat mencapai tujuan dari pembangunan ekonomi itu sendiri. Sehingga dalam penelitian ini akan menganalisis pola dan struktur ekonomi provinsi-provinsi di Indonesia berdasarkan tipologi *Klassen* beserta ketimpangan pembangunan yang terjadi di provinsi-provinsi di Indonesia.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Pembangunan Ekonomi Daerah

Pembangunan ekonomi daerah merupakan suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakat mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan ekonomi di wilayah tersebut (Arsyad, 2010). Perencanaan pembangunan ekonomi daerah bisa dianggap sebagai perencanaan untuk memperbaiki penggunaan sumber daya publik yang tersedia di daerah tersebut dan untuk memperbaiki kapasitas sektor swasta dalam menciptakan nilai sumber daya-sumber daya swasta secara bertanggung jawab.

Keadaan sosial ekonomi yang berbeda di setiap daerah akan membawa implikasi cakupan campur tangan pemerintah untuk tiap daerah berbeda pula (Arsyad, 2010). Perbedaan tingkat pembangunan antardaerah mengakibatkan perbedaan tingkat kesejahteraan daerah. Ekspansi ekonomi suatu daerah akan mempunyai pengaruh yang merugikan bagi daerah-daerah lain, karena tenaga kerja yang ada, modal, perdagangan, akan pindah ke daerah yang melakukan ekspansi tersebut seperti yang diungkapkan Myrdal (1957) dalam Jhingan (2010) mengenai dampak balik pada suatu daerah.

2.2. Ukuran Ketimpangan Wilayah

Indeks Williamson merupakan ukuran ketimpangan antar wilayah yang pada mulanya digunakan dalam penelitian Jeffrey G. Williamson pada tahun 1966. Walaupun indeks ini mempunyai kelemahan yaitu sensitif terhadap definisi wilayah yang digunakan dalam perhitungan, namun indeks ini cukup lazim digunakan untuk mengukur pembangunan antarwilayah. Apabila *Gini Ratio* dipergunakan untuk mengukur distribusi pendapatan, Indeks Williamson menggunakan PDRB per kapita sebagai data dasar. Hal ini dikarenakan yang diperbandingkan dalam Indeks Williamson merupakan tingkat pembangunan antarwilayah dan bukan tingkat kemakmuran antarkelompok (Sjafrizal, 2012).

2.3. Investasi dan Disparitas Daerah

Investasi merupakan pengeluaran yang bertujuan untuk menambah modal serta memperoleh keuntungan di masa yang akan datang. Investasi yang terkonsentrasi hanya pada daerah-daerah tertentu akan menyebabkan adanya ketimpangan. Menurut Mankiw (2006), investasi adalah komponen PDB yang mengkaitkan masa kini dan masa depan. Terdapat tiga jenis pengeluaran investasi, yakni sebagai berikut: (a) investasi tetap bisnis (*business fixed investment*) mencakup peralatan dan struktur yang dibeli perusahaan untuk proses produksi; (b) investasi residensial (*residential investment*) mencakup rumah baru yang orang beli untuk tempat tinggal dan yang dibeli tuan tanah untuk disewakan; (c) investasi persediaan (*inventory investment*) mencakup barang-barang yang disimpan perusahaan di gudang, termasuk bahan-bahan dan persediaan, barang dalam proses, dan barang jadi.

Pembangunan yang dilakukan di negara berkembang menyebabkan kemajuan yang tidak merata antardaerah (Sultan & Jamzani, 2010). Di Indonesia, dimana wilayahnya terdiri atas kepulauan, menyebabkan adanya konsentrasi kegiatan ekonomi di wilayah pusat pemerintahan dan pertumbuhan. Tidak meratanya pertumbuhan ekonomi di berbagai daerah disebabkan oleh adanya konsentrasi kegiatan ekonomi di wilayah-wilayah tertentu, alokasi investasi yang tidak merata, tingkat mobilitas faktor produksi yang rendah antardaerah, perbedaan sumber daya alam (SDA) antarwilayah, perbedaan kondisi geografis, dan kurang lancarnya perdagangan antarprovinsi.

Teori Harrod-Domar merupakan perkembangan langsung dari teori makro Keynes jangka pendek menjadi suatu makro jangka panjang. Aspek utama yang dikembangkan dari teori Keynes adalah aspek yang menyangkut peranan investasi jangka panjang. Dalam teori Keynes, pengeluaran investasi mempengaruhi permintaan penawaran agregat. Harrod-Domar melihat pengaruh investasi dalam perspektif waktu yang lebih panjang. Menurut kedua ekonom ini, pengeluaran investasi tidak hanya mempunyai pengaruh (lewat proses *multiplier*) terhadap permintaan agregat, tetapi juga terhadap penawaran agregat melalui pengaruhnya terhadap kapasitas produksi.

Dalam teori Investasi Harrod-Domar (Arsyad, 2010), pembentukan modal/investasi merupakan faktor penting yang menentukan pertumbuhan ekonomi. Pembentukan modal tidak hanya dipandang sebagai pengeluaran yang akan menambah kemampuan suatu perekonomian untuk menghasilkan barang dan jasa, tetapi juga akan meningkatkan permintaan efektif masyarakat.

Teori Harrod-Domar menjelaskan bahwa terdapat korelasi positif antara tingkat investasi dengan laju pertumbuhan ekonomi. Kurangnya investasi di suatu wilayah menyebabkan pertumbuhan ekonomi di wilayah tersebut rendah. Hal ini dikarenakan tidak adanya kegiatan-kegiatan ekonomi yang produktif. Dan terpusatnya investasi di suatu wilayah akan menyebabkan ketimpangan distribusi investasi. Hal ini menjadi faktor utama penyebab terjadinya ketimpangan pembangunan.

3. Metodologi Penelitian

3.1. Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data tahunan yang diperoleh pada rentang waktu tahun 2018, 2019, dan 2020. Data yang digunakan merupakan data sekunder. Penelitian ini menggunakan data PDRB atas dasar harga konstan, jumlah penduduk, realisasi investasi Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), realisasi investasi Penanaman Modal Asing (PMA), dan belanja pembangunan. Data PRDB, jumlah penduduk, dan realisasi investasi, baik PMDN ataupun PMA, diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS). Sedangkan besaran belanja pembangunan diperoleh dari data realisasi APBD di Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

3.2. Metode Analisis Data

Penelitian ini diarahkan untuk menganalisa pola dan struktur ekonomi provinsi-provinsi di Indonesia. Adapun pendekatan yang digunakan untuk melihat pola dan struktur ekonomi provinsi-provinsi di Indonesia adalah tipologi *Klassen*. Analisis dalam tipologi *Klassen* ialah mengklasifikasikan daerah ke dalam empat kelompok berdasarkan laju pertumbuhan ekonomi per provinsi dan pendapatan per kapita.

Tabel 1. Klasifikasi Tipologi Klassen

PDRB per kapita Laju Pertumbuhan	ydi > yni (+)	ydi < yni (-)
rdi > rni (+)	(I) Daerah maju dan tumbuh cepat	(III) Daerah berkembang cepat tapi tidak maju
rdi < rni (-)	(II) Daerah maju tapi tertekan	(IV) Daerah relatif tertinggal

Sumber: Sjafrizal (2012)

Keterangan:

rdi = laju pertumbuhan provinsi *i*

rni = laju pertumbuhan ekonomi nasional

ydi = PDRB per kapita provinsi *i*

yni = PDB per kapita nasional

Daerah-daerah yang berada di kuadran I merupakan daerah cepat maju dan cepat tumbuh (*high income and high growth*). Daerah cepat maju dan cepat tumbuh adalah daerah, dalam hal ini provinsi, yang memiliki pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita yang lebih tinggi dibandingkan dengan nasional. Daerah-daerah yang berada di kuadran II merupakan daerah maju tapi tertekan (*high income but low growth*). Daerah maju tapi tertekan merupakan provinsi-provinsi yang memiliki pendapatan per kapita lebih tinggi, namun tingkat pertumbuhan lebih rendah dibandingkan nasional. Sedangkan daerah-daerah dalam kuadran III ialah daerah berkembang cepat (*high growth but low income*). Daerah berkembang cepat adalah provinsi yang memiliki tingkat pertumbuhan tinggi, tetapi tingkat pendapatan per kapita lebih rendah dibandingkan dengan nasional. Sedangkan daerah dalam kuadran IV merupakan daerah relatif tertinggal (*low growth and slow income*). Daerah relatif tertinggal adalah provinsi yang memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita lebih rendah dibandingkan dengan nasional.

Metode analisis yang digunakan untuk mengukur ketimpangan antar provinsi di Indonesia adalah Indeks Williamson. Adapun formulasi indeks Williamson adalah sebagai berikut.

$$IW = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^n (Y_i - \bar{Y})^2 \left(\frac{f_i}{n}\right)}}{\bar{Y}}$$

Keterangan:

Y_i = PDRB per kapita di kabupaten i

\bar{Y} = PDRB rata-rata per kapita di provinsi

f_i = jumlah penduduk kabupaten i

n = jumlah penduduk provinsi

Rumus Indeks Williamson ini akan menghasilkan angka indeks yang lebih besar dan sama dengan 0 (nol). Secara ekstrim, jika angka indeks sama 0 (nol) maka menandakan tidak terjadi ketimpangan ekonomi. Sebaliknya, angka indeks yang lebih besar dari nol menunjukkan adanya ketimpangan. Semakin besar indeksnya berarti semakin besar pula tingkat ketimpangan ekonominya (Sutarno & Kuncoro M., 2003). Sebagai panduan, dapat digunakan kriteria ketimpangan adalah sebagai berikut:

- jika $IW < 0,35$ maka tingkat ketimpangan termasuk ringan;
- jika $0,35 < IW < 0,50$ maka tingkat ketimpangan termasuk sedang;
- jika $IW > 0,50$ maka tingkat ketimpangan termasuk berat.

4. Pembahasan

4.1. Pola dan Struktur Ekonomi Provinsi di Indonesia

Tipologi *Klassen* digunakan untuk mengklasifikasikan provinsi-provinsi di Indonesia berdasarkan pola dan struktur ekonominya. Adapun provinsi-provinsi di Indonesia dibagi ke dalam empat kelompok, yaitu provinsi yang maju dan cepat bertumbuh, provinsi berkembang cepat namun tidak maju, provinsi maju namun tertekan dan provinsi tertinggal. Dengan menggunakan data pada tahun 2018 hingga 2020, diperoleh bahwa Provinsi Kalimantan Utara merupakan provinsi yang terus maju dan mengalami pertumbuhan. Sedangkan Provinsi Bangka Belitung merupakan provinsi tertinggal selama 3 tahun terakhir.

Provinsi Kalimantan Utara menjadi satu-satunya provinsi di Indonesia yang berada dalam kategori maju dan bertumbuh selama tiga tahun berturut-turut. Apabila dilihat dari sektor penopang PDRB, maka diperoleh bahwa Pertambangan dan Penggalian merupakan sektor penopang PDRB terbesar dengan kontribusi sektor ini selalu lebih dari 25 persen (BPS, 2021). Selain Pertambangan dan Penggalian, sektor penopang PDRB Provinsi Kalimantan Utara adalah Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan (dengan kontribusi terhadap PDRB rata-rata sebesar 16 persen). Sedangkan kontribusi sektor Konstruksi terhadap PDRB rata-rata sebesar 13,6 persen. Namun sektor yang mengalami pertumbuhan selama 3 tahun terakhir adalah sektor Pengadaan Listrik, Konstruksi, dan Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial (BPS, 2021). Melihat sektor yang mengalami pertumbuhan di Provinsi Kalimantan Utara, maka dapat dikatakan bahwa klasifikasi maju dan bertumbuh yang diperoleh provinsi ini dikarenakan proses pembangunan infrastruktur yang sedang dilakukan sebagai provinsi baru. Selain itu adanya komitmen yang tinggi dari pemerintah daerah untuk melakukan evaluasi dan perbaikan merupakan faktor yang sangat mendukung pertumbuhan ekonomi di Provinsi Kalimantan Utara. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah guna meningkatkan pembangunan ekonomi di provinsi Kalimantan Utara ialah

memperbaiki kualitas sumber daya manusia di lingkungan pemerintahan sesuai dengan kompetensi dan keahlian (Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, 2021).

Provinsi Bangka Belitung merupakan provinsi yang selama tiga tahun terakhir terklasifikasi sebagai provinsi tertinggal. Hal ini dikarenakan pertumbuhan tingkat pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita Provinsi Bangka Belitung berada di bawah rata-rata nasional. Rendahnya pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita Provinsi Bangka Belitung dikarenakan sektor primer andalan provinsi ini adalah pertambangan timah. Bijih timah merupakan sumber daya alam yang paling bernilai di Provinsi Bangka Belitung. Perusahaan BUMN terbesar untuk penambangan bijih timah adalah PT Timah Tbk, dan satu perusahaan asing, PT Koba Tin, dengan luas area Kuasa Pertambangan (KP) PT Timah Tbk di darat sekitar 360.000 ha atau \pm 35 persen dari luas daratan Pulau Bangka. BUMN ini juga memiliki areal KP darat di Pulau Belitung seluas 126.455 ha atau \pm 30 persen dari luas daratan Pulau Belitung. Untuk PT Koba Tin, diberikan sekitar 41.000 ha. Di luar area kuasa pertambangan PT Timah Tbk dan kontrak karya (KK) PT Koba Tin, kegiatan penambangan juga diusahakan oleh pengusaha tambang inkonvensional dan masyarakat secara tradisional yang juga memberikan nilai ekonomi masyarakat Kepulauan Bangka Belitung (Bappenas, 2015). Eksplorasi timah yang sudah berjalan puluhan tahun menyebabkan berkurangnya produksi timah di provinsi ini (BPS, 2021), hal ini berdampak pada penurunan pendapatan masyarakat mengingat besarnya kontribusi tambang terhadap perekonomian di provinsi Bangka Belitung. Sektor penopang perekonomian Provinsi Bangka Belitung saat ini adalah sektor Industri Pengolahan, Pertanian Kehutanan, dan Perikanan, serta Perdagangan (BPS, 2021).

Gambar 3. Struktur Ekonomi Provinsi Indonesia pada Tahun 2008-2020



Sumber: Hasil Olahan Penelitian

Gambar 2 menunjukkan klasifikasi provinsi-provinsi di Indonesia pada tahun 2018 hingga tahun 2020. Pada tahun 2020, terdapat 6 provinsi yang terklasifikasi sebagai provinsi maju dan cepat tumbuh, yaitu Riau, Jambi, Kalimantan Utara, Sulawesi Tengah, Papua Barat, dan Papua. Keenam provinsi ini memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi di atas pertumbuhan ekonomi nasional serta tingkat pendapatan per kapita di atas rata-rata nasional. Dari keenam provinsi tersebut, sebagian besar pertumbuhan ekonomi yang terjadi ditopang oleh sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan (BPS, 2021), dimana kontribusi sektor Pertanian Kehutanan dan Perikanan rata-rata di atas 20 persen. Sehingga, dapat dikatakan bahwa sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan tidak begitu terdampak pandemi yang terjadi. Namun hal ini tidak terjadi di Papua dan Papua Barat, dimana sektor penopang pertumbuhan di Papua dan Papua Barat adalah Pertambangan dan Penggalian.

Terdapat empat provinsi yang terklasifikasi sebagai provinsi yang maju namun tertekan pada tahun 2020. Provinsi-provinsi tersebut adalah Kepulauan Riau, DKI Jakarta, Jawa Timur dan Kalimantan Timur. Provinsi-provinsi yang berada di klasifikasi ini Sebagian besar pertumbuhan ditopang oleh sektor-sektor tersier. Provinsi Riau penopang PDRB terbesar merupakan sektor Industri Pengolahan dengan kontribusi mencapai 41,7 persen di tahun 2020 (BPS, 2021). Provinsi Jakarta sektor penopang PDRB terbesar adalah sektor Perdagangan (16,62 persen), Industri Pengolahan (11,37 persen), Konstruksi dan Jasa Keuangan (masing-masing 11,27 persen) (BPS, 2021). PDRB Provinsi Kalimantan Timur ditopang oleh sektor Pertambangan dan Penggalian (41,43 persen) dan Industri Pengolahan (18,9 persen) (BPS, 2021).

Provinsi-provinsi yang terklasifikasi sebagai provinsi daerah berkembang cepat di tahun 2020 ialah Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Maluku, dan Maluku Utara. Provinsi-provinsi yang terklasifikasi sebagai provinsi berkembang cepat berarti provinsi yang memiliki pendapatan per kapita di bawah rata-rata nasional, namun memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi di atas rata-rata nasional. Sebagian besar provinsi di Indonesia berada dalam klasifikasi ini. Hal ini mengindikasikan bahwa banyak provinsi-provinsi di Indonesia yang sedang berkembang dan berpotensi menjadi pusat-pusat perekonomian baru. Selama pemerintah bisa mempertahankan laju pertumbuhan perekonomian di provinsi-provinsi tersebut, maka tidak mustahil akan tercipta pusat perekonomian baru di provinsi-provinsi yang berada pada klasifikasi ini. Perlu adanya komitmen dari pemerintah daerah guna menjaga dan meningkatkan pertumbuhan. Pembangunan infrastruktur dan kebijakan yang menjaga iklim investasi merupakan upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah guna menjaga dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi di wilayahnya

Terdapat tujuh provinsi yang terklasifikasi sebagai provinsi tertinggal pada tahun 2020. Provinsi-provinsi tersebut ialah Sulawesi Barat, Kep. Bangka Belitung, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Banten, dan Bali. Provinsi yang

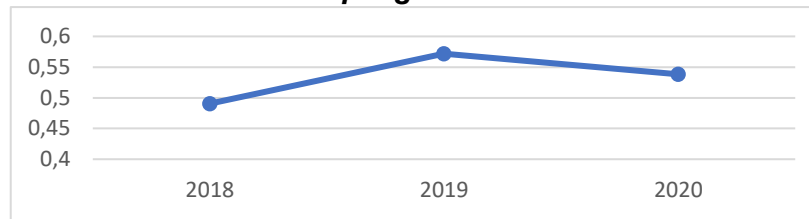
terklasifikasi sebagai provinsi tertinggal merupakan provinsi yang pendapatan per kapita dan pertumbuhan ekonominya di bawah rata-rata nasional. Apabila dilihat, banyak provinsi yang terklasifikasi sebagai provinsi tertinggal merupakan provinsi-provinsi yang biasanya menjadi pusat perekonomian. Namun di tahun 2020, terdapat enam provinsi yang mengalami perubahan, dalam hal ini penurunan klasifikasi. Penurunan klasifikasi dari daerah berkembang cepat menjadi daerah tertinggal terjadi pada Provinsi Sulawesi Barat, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Banten, dan Bali. Keenam daerah ini merupakan daerah yang terdampak pandemi secara signifikan.

Selain keenam daerah tersebut, terdapat 2 provinsi yang mengalami penurunan klasifikasi pada tahun 2020. Provinsi tersebut adalah DKI Jakarta dan Jawa Timur, dari daerah maju di tahun 2019 menjadi daerah maju tapi tertekan di tahun 2020. Perekonomian di kedua provinsi ini ditopang oleh sektor-sektor tersier, sehingga kurang *robust* saat terjadi pandemi di tahun 2020. Provinsi yang ditopang oleh sektor tersier cenderung mengalami penurunan klasifikasi daerah di masa pandemi karena adanya perubahan pola konsumsi di masyarakat. Masyarakat cenderung untuk menahan diri untuk melakukan kegiatan-kegiatan di sektor tersier, misalkan berwisata. Hal ini dikarenakan karakteristik dari penyebaran virus Covid-19 yang menyebabkan masyarakat mengurangi aktivitas di luar rumah. Selain itu pandemi Covid-19 juga telah menyebabkan terjadinya resesi ekonomi di berbagai negara di dunia, termasuk Indonesia. Hal ini menyebabkan daya beli masyarakat mengalami penurunan. Kementerian Tenaga Kerja Republik Indonesia menyebutkan ada 29,4 juta orang terdampak pandemi Covid-19. Jumlah itu termasuk mereka yang terkena Pemutusan Hubungan Kerja (PHK), dirumahkan tanpa upah hingga pengurangan jam kerja dan upah (Triatmojo, 2021).

Namun di tahun 2020, terdapat sembilan provinsi yang mengalami perubahan klasifikasi. Provinsi Aceh, Sumatera Barat, Bengkulu, Nusa Tenggara Barat, dan Kalimantan Selatan mengalami perubahan klasifikasi dari daerah tertinggal menjadi daerah berkembang cepat. PDRB Provinsi Aceh, Sumatera Barat, Bengkulu, dan Nusa Tenggara Barat ditopang oleh sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan. Kontribusi sektor ini terhadap PDRB sebesar 30,98 persen (BPS, 2021), 22,34 persen (BPS, 2021), 28,36 persen (BPS, 2021), dan 23,19 persen (BPS, 2021). Provinsi-provinsi yang mengalami peningkatan klasifikasi daerah merupakan provinsi-provinsi yang di topang oleh sektor primer. Sektor primer lebih *robust* pada era pandemi dikarenakan produk-produk dari sektor ini tetap dikonsumsi oleh masyarakat di masa pandemi. Masyarakat membutuhkan produk dari sektor primer guna melangsungkan hidupnya.

4.2. Ketimpangan Provinsi di Indonesia

Ketimpangan pembangunan provinsi-provinsi di Indonesia selama tiga tahun terakhir menunjukkan adanya tren peningkatan (Gambar 4). Rata-rata indeks ketimpangan provinsi di Indonesia selama tiga tahun terakhir berada di sekitar 0,5.

Gambar 4. Rata-Rata Ketimpangan Provinsi-Provinsi di Indonesia

Sumber: Hasil Olahan Penelitian

Apabila dilakukan klasifikasi provinsi-provinsi di Indonesia terkait ketimpangan pembangunan, maka diperoleh bahwa pada tahun 2018 terdapat 12 provinsi dengan tingkat ketimpangan pembangunan ringan, 8 provinsi dengan tingkat ketimpangan pembangunan sedang, dan 14 provinsi dengan tingkat ketimpangan pembangunan berat. Pada tahun 2019, terdapat perubahan jumlah provinsi berdasarkan klasifikasi tingkat ketimpangan pembangunan. Pada tahun 2019, terdapat 11 provinsi dengan tingkat ketimpangan pembangunan ringan, 9 provinsi dengan tingkat ketimpangan pembangunan sedang, dan 14 provinsi dengan tingkat ketimpangan pembangunan berat. Sedangkan pada tahun 2020, terdapat 12 provinsi dengan tingkat ketimpangan ringan, 10 provinsi dengan tingkat ketimpangan sedang, dan 12 provinsi dengan tingkat ketimpangan berat. Artinya, selama 3 tahun terakhir 35 persen provinsi di Indonesia mengalami tingkat ketimpangan pembangunan yang berat.

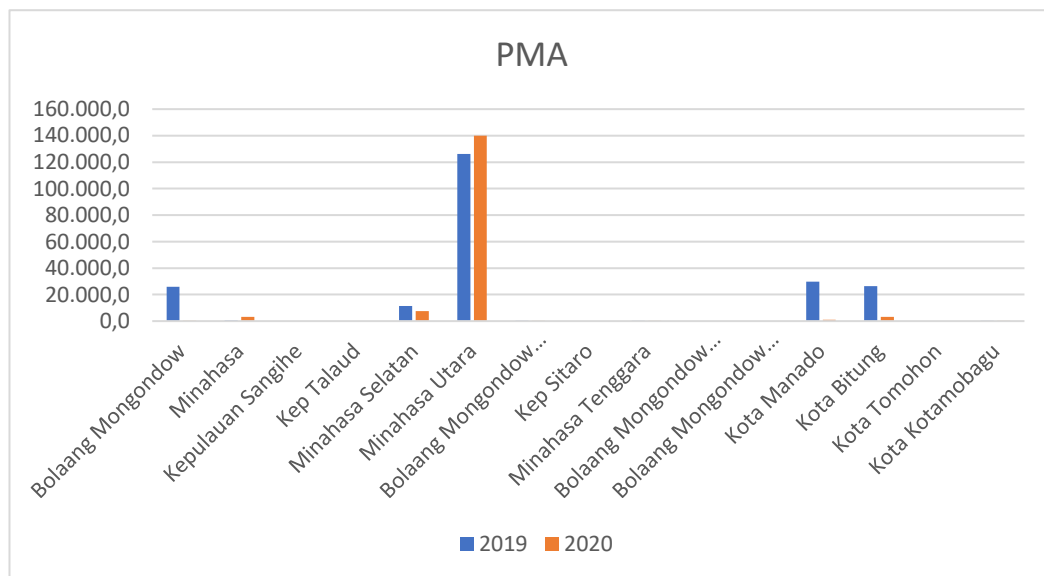
Pada tahun 2019, terdapat 7 provinsi yang mengalami perubahan klasifikasi ketimpangan pembangunan. Pada tahun 2019, terdapat 2 provinsi yang mengalami perubahan klasifikasi dari berat ke sedang, yaitu provinsi Kalimantan Timur dan Sulawesi Tenggara. Pada tahun yang sama, provinsi Sulawesi Barat mengalami perubahan tingkat ketimpangan dari sedang ke ringan. Sedangkan provinsi Sumatera Utara dan Sulawesi Utara mengalami perubahan klasifikasi dari sedang ke berat. Provinsi Maluku Utara dan Bengkulu mengalami perubahan klasifikasi dari ringan ke sedang.

Gambar 5. Indeks Williamson Provinsi di Indonesia Tahun 2018-2020

Sumber: Hasil Olahan Penelitian

Pada tahun 2020, Provinsi DKI Jakarta dan Sulawesi Utara mengalami penurunan kategori ketimpangan pembangunan dari berat ke sedang. Penurunan kegiatan pembangunan di tahun 2020 menjadi salah satu penyebab penurunan kategori ketimpangan. Pada tahun 2019, besaran belanja pembangunan di Provinsi DKI Jakarta mencapai Rp18,95 triliun dengan rasio belanja pembangunan terhadap total pengeluaran mencapai 29,19 persen. Sedangkan pada tahun 2020, besaran belanja pembangunan di Provinsi DKI Jakarta mengalami penurunan menjadi sebesar Rp 7,26 triliun, dengan rasio belanja pembangunan terhadap pengeluaran total hanya sebesar 13,94 persen.

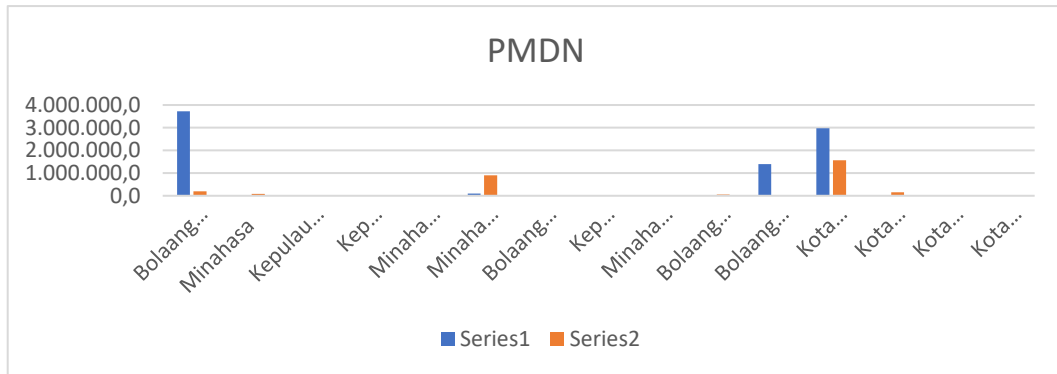
Gambar 6. Perkembangan PMA Provinsi Sulawesi Utara (dalam Ribu USD)



Sumber: BKPM (diolah)

Perkembangan realisasi investasi di Provinsi Sulawesi Utara ditunjukkan pada Gambar 6 dan Gambar 7. Pada tahun 2020, di Sulawesi Utara terjadi penurunan realisasi investasi sebagai dampak dari adanya pandemi Covid-19. Gambar 6 dan 7 juga memperlihatkan bahwa realisasi investasi terjadi hanya di beberapa kabupaten/kota di wilayah provinsi Sulawesi Utara. Selain adanya penurunan jumlah realisasi investasi, pada tahun 2020, terjadi penyebaran realisasi investasi di Provinsi Sulawesi Utara. Artinya pada tahun ini, lebih banyak daerah, dalam hal ini kabupaten/kota, yang mendapatkan investasi. Hal ini menjadi salah satu penyebab adanya penurunan klasifikasi ketimpangan di Provinsi Sulawesi Utara. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Derek *et al.* (2019) yang menyatakan ketimpangan di Provinsi Sulawesi Utara terjadi dikarenakan adanya ketidakmerataan investasi dan pembangunan yang dilaksanakan (Derek, Laoh, & Jocom, 2019).

Gambar 7. Perkembangan PMDN Provinsi Sulawesi Utara (dalam Juta Rupiah)



Sumber: BKPM (diolah)

Tingginya ketimpangan yang terjadi di provinsi-provinsi di Indonesia disebabkan adanya perbedaan karakteristik dari wilayah-wilayah tersebut. Hal ini mengingat Indonesia merupakan negara kepulauan dengan karakteristik sosial, ekonomi, dan geografis yang sangat beragam. Menurut Bank Dunia, terdapat empat penyebab utama ketimpangan pembangunan yang terjadi di Indonesia. Penyebabnya ialah adanya ketimpangan peluang, ketimpangan pasar tenaga kerja, konsentrasi kekayaan, dan ketimpangan dalam menghadapi goncangan (Kemenkeu, 2021).

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa provinsi-provinsi di Indonesia dapat diklasifikasikan ke dalam empat kelompok berdasarkan pola dan struktur ekonominya. Sebagian besar provinsi di Indonesia berada dalam kategori daerah berkembang cepat. Provinsi ini merupakan daerah yang memiliki pertumbuhan ekonomi di atas rata-rata nasional, namun pendapatan per kapitanya berada di bawah rata-rata nasional. Wilayah ini berpotensi menjadi pusat perekonomian baru apabila laju pertumbuhan ekonomi masih dipertahankan. Untuk itu, perlu adanya komitmen dari pemerintah daerah guna menjaga dan meningkatkan pertumbuhan. Pembangunan infrastruktur dan kebijakan yang menjaga iklim investasi merupakan upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah guna menjaga dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi di wilayahnya. Provinsi-provinsi yang menjadi pusat perekonomian nasional saat ini berada dalam klasifikasi maju tapi tertekan. Hal ini diartikan bahwa wilayah tersebut merupakan wilayah dengan pendapatan per kapita di atas rata-rata nasional, namun pertumbuhan yang terjadi berada di bawah rata-rata nasional. Adanya pandemi di tahun 2020 menyebabkan banyak provinsi di Indonesia yang masuk ke dalam klasifikasi daerah tertinggal, atau wilayah dengan pendapatan per kapita dan pertumbuhan ekonomi di bawah rata-rata nasional. Provinsi yang mengalami penurunan klasifikasi ini merupakan provinsi yang PDRB-nya ditopang oleh sektor tersier. Sedangkan provinsi-provinsi yang mengalami peningkatan klasifikasi pada

pandemi merupakan provinsi-provinsi yang ditopang oleh sektor primer. Hal ini dikarenakan adanya perubahan perilaku konsumsi di masyarakat yang lebih menahan diri untuk melakukan kegiatan-kegiatan tersier. Masyarakat cenderung untuk tidak melakukan kegiatan tersier guna menghindari terpapar virus Covid-19. Selain itu penurunan daya beli masyarakat juga menjadi salah satu penyebab perubahan pola konsumsi masyarakat.

Ketimpangan yang terjadi di wilayah provinsi di Indonesia masih relatif tinggi. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan karakteristik wilayah, baik kondisi sosial, ekonomi, maupun geografis. Selain itu, penyebab utama ketimpangan yang terjadi di wilayah provinsi di Indonesia ialah adanya ketimpangan peluang, ketimpangan pasar tenaga kerja, konsentrasi kekayaan, dan ketimpangan dalam menghadapi guncangan.

5.2. Saran

Ketidakmerataan pembangunan dan investasi merupakan salah satu penyebab tingginya ketidakmerataan di Indonesia. Untuk itu, perlu adanya komitmen pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan dan menjaga iklim investasi di wilayahnya. Apabila wilayah provinsi mengalami kemunduran pada sektor-sektor penopang perekonomian, seperti yang terjadi di provinsi Bangka Belitung, pemerintah daerah perlu melakukan pemetaan sektor-sektor mana yang berpotensi untuk berkembang di wilayahnya.

Daftar Pustaka

- Adisasmita, R. (2014). *Pertumbuhan Wilayah dan Wilayah Pertumbuhan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Arsyad, L. (1999). *Pengantar perencanaan dan pembangunan ekonomi daerah*. Edisi Pertama. Yogyakarta: BPFE
- Arsyad, Lincolin. (2010). *Ekonomi Pembangunan*. 5 ed. Yogyakarta: UPP STIM YKPM
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Triwulan Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha (persen)*. 2020, <https://kaltara.bps.go.id/indicator/52/161/2/-seri-2010-distribusi-pdrb-triwulanan-atas-dasar-harga-berlaku-menurut-lapangan-usaha.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB (Dengan Tambang) (Persen)*. 2020. <https://papua.bps.go.id/indicator/154/155/2/-seri-2010-distribusi-pdrb-dengan-tambang-.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku Prov Sulawesi Tengah. (Persen)*. <https://sulteng.bps.go.id/indicator/52/121/1/-seri-2010-distribusi-pdrb-menurut-lapangan-usaha-atas-dasar-harga-berlaku-prov-sulawesi-tengah-.html>, diakses pada 17 Oktober 2021

- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Triwulanan ADHB Menurut Lapangan Usaha Provinsi Jambi (Persen) 2020*. <https://jambi.bps.go.id/indicator/52/463/2/-seri-2010-distribusi-pdrb-triwulanan-adhb-menurut-lapangan-usaha-provinsi-jambi.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Triwulanan Atas Dasar Harga Berlaku (Persen) 2020*, <https://papuabarat.bps.go.id/indicator/52/141/2/-seri-2010-distribusi-pdrb-triwulanan-atas-dasar-harga-berlaku.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Triwulanan Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha (Persen) 2020*. <https://kepri.bps.go.id/indicator/52/281/2/-seri-2010-distribusi-pdrb-triwulanan-atas-dasar-harga-berlaku-menurut-lapangan-usaha.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha (Persen) 2020*. <https://kaltim.bps.go.id/indicator/52/91/2/-seri-2010-distribusi-pdrb-atas-dasar-harga-berlaku-menurut-lapangan-usaha.html>, diakses pada 17 Oktober 2021.
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Atas Harga Berlaku menurut Lapangan Usaha (Persen) 2018-2020*. <https://jakarta.bps.go.id/indicator/52/60/1/distribusi-pdrb-atas-harga-berlaku-menurut-lapangan-usaha.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Lapangan Usaha Triwulan Provinsi (Persen) 2020*. <https://riau.bps.go.id/indicator/156/348/2/distribusi-pdrb-lapangan-usaha-triwulan-provinsi.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Menurut Lapangan Usaha Triwulanan (Persen) 2020*. <https://ntb.bps.go.id/indicator/52/350/2/-seri-2010-distribusi-pdrb-menurut-lapangan-usaha-triwulanan.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Triwulanan Menurut Lapangan Usaha*. <https://babel.bps.go.id/indicator/52/1062/2/-triwulan-distribusi-pdrb-triwulanan-menurut-lapangan-usaha.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi Persentase PDRB menurut Lapangan Usaha (Persen) 2020*. <https://bengkulu.bps.go.id/indicator/157/207/2/distribusi-persentase-pdrb-menurut-lapangan-usaha.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi Persentase PDRB Seri 2010 2019-2020*, <https://aceh.bps.go.id/indicator/52/227/1/distribusi-persentase-pdrb-seri-2010.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Sumatera Barat Menurut Lapangan Usaha (Persen), 2019-2020*, <https://sumbar.bps.go.id/indicator/157/168/1/-seri-2010-distribusi-produk-domestik-regional-bruto-provinsi-sumatera-barat-menurut-lapangan-usaha.html>, diakses pada 17 Oktober 2021

- BPS. (2021). *Laju Pertumbuhan PDRB Triwulanan Atas Dasar Harga Konstan 2010 Menurut Lapangan Usaha (y-o-y) (persen)*. <https://kaltara.bps.go.id/indicator/52/163/2/-seri-2010-laju-pertumbuhan-pdrb-triwulanan-atas-dasar-harga-konstan-2010-menurut-lapangan-usaha-y-o-y-.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Produksi Biji Timah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung*. <https://babel.bps.go.id/statictable/2015/06/28/36/produksi-biji-timah-provinsi-kepulauan-bangka-belitung-per-bulan-tahun-2008-2014-ton-sn-.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- Bappenas. (2004). *Peta Kemampuan Keuangan Provinsi Dalam Era Otonomi Daerah: Tinjauan atas Kinerja PAD, dan Upaya yang Dilakukan Daerah*. Direktorat Jendral Pengembangan Otonomi Daerah 1-12. Jakarta: Bappenas.
- Bappenas. (2015). *Seri Analisis Pembangunan Wilayah Provinsi Bangka Belitung*. Jakarta: Bappenas.
- Bappenas. (2015). *Seri Analisis Pembangunan Wilayah Provinsi Kalimantan Utara*. Jakarta: Bappenas
- BPS. (2020). *Distribusi PDRB Triwulan Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha (persen) 2020*. <https://kaltara.bps.go.id/indicator/52/161/2/-seri-2010-distribusi-pdrb-triwulanan-atas-dasar-harga-berlaku-menurut-lapangan-usaha.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2020). *Distribusi PDRB (Dengan Tambang) (Persen) 2020*, <https://papua.bps.go.id/indicator/154/155/2/-seri-2010-distribusi-pdrb-dengan-tambang-.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2020). *Distribusi PDRB Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku Prov Sulawesi Tengah. (Persen) 2018-2019*, <https://sulteng.bps.go.id/indicator/52/121/1/-seri-2010-distribusi-pdrb-menurut-lapangan-usaha-atas-dasar-harga-berlaku-prov-sulawesi-tengah-.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2020). *Distribusi PDRB Triwulanan ADHB Menurut Lapangan Usaha Provinsi Jambi (Persen) 2020*. <https://jambi.bps.go.id/indicator/52/463/2/-seri-2010-distribusi-pdrb-triwulanan-adhb-menurut-lapangan-usaha-provinsi-jambi.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Triwulanan Atas Dasar Harga Berlaku (Persen) 2020*. <https://papuabarat.bps.go.id/indicator/52/141/2/-seri-2010-distribusi-pdrb-triwulanan-atas-dasar-harga-berlaku.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Triwulanan Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha (Persen) 2020*. <https://kepri.bps.go.id/indicator/52/281/2/-seri-2010-distribusi-pdrb-triwulanan-atas-dasar-harga-berlaku-menurut-lapangan-usaha.html>, diakses pada 17 Oktober 2021

- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha (Persen), 2020*. <https://kaltim.bps.go.id/indicator/52/91/2/-seri-2010-distribusi-pdrb-atas-dasar-harga-berlaku-menurut-lapangan-usaha.html>, diakses pada 17 Oktober 2021.
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Atas Dasar Harga Berlaku menurut Lapangan Usaha (Persen) 2018-2020*. <https://jakarta.bps.go.id/indicator/52/60/1/distribusi-pdrb-atas-harga-berlaku-menurut-lapangan-usaha.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Lapangan Usaha Triwulan Provinsi (Persen) 2020*. <https://riau.bps.go.id/indicator/156/348/2/distribusi-pdrb-lapangan-usaha-triwulan-provinsi.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Menurut Lapangan Usaha Triwulanan (Persen) 2020*. <https://ntb.bps.go.id/indicator/52/350/2/-seri-2010-distribusi-pdrb-menurut-lapangan-usaha-triwulanan.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi PDRB Triwulanan Menurut Lapangan Usaha*. <https://babel.bps.go.id/indicator/52/1062/2/-triwulan-distribusi-pdrb-triwulanan-menurut-lapangan-usaha.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi Persentase PDRB menurut Lapangan Usaha (Persen) 2020*. <https://bengkulu.bps.go.id/indicator/157/207/2/distribusi-persentase-pdrb-menurut-lapangan-usaha.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi Persentase PDRB Seri 2010 2019-2020*. <https://aceh.bps.go.id/indicator/52/227/1/distribusi-persentase-pdrb-seri-2010.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Distribusi Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Sumatera Barat Menurut Lapangan Usaha (Persen), 2019-2020*. <https://sumbar.bps.go.id/indicator/157/168/1/-seri-2010-distribusi-produk-domestik-regional-bruto-provinsi-sumatera-barat-menurut-lapangan-usaha.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Laju Pertumbuhan PDRB Triwulanan Atas Dasar Harga Konstan 2010 Menurut Lapangan Usaha (y-o-y) (persen)*. <https://kaltara.bps.go.id/indicator/52/163/2/-seri-2010-laju-pertumbuhan-pdrb-triwulanan-atas-dasar-harga-konstan-2010-menurut-lapangan-usaha-y-o-y-.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- BPS. (2021). *Produksi Biji Timah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung*. <https://babel.bps.go.id/statictable/2015/06/28/36/produksi-biji-timah-provinsi-kepulauan-bangka-belitung-per-bulan-tahun-2008-2014-ton-sn-.html>, diakses pada 17 Oktober 2021
- Kemenkeu. (2021). *Empat Penyebab Ketimpangan di Indonesia Versi Bank Dunia*. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/empat-penyebab-ketimpangan-di-indonesia-versi-bank-dunia/>, diakses pada 17 Oktober 2021

- Kemenkeu. (2021). *Ketergantungan Fiskal Daerah Dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia*. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/ketergantungan-fiskal-daerah-dalam-pelaksanaan-desentralisasi-fiskal-di-indonesia/>, diakses pada 17 Oktober 2021
- Kiton, Mario Andrias. (2019). *Analisis Ketimpangan Pembangunan Ekonomi di Provinsi Sumatera Utara*. Jurnal Ilmiah Smart. Volume III No.2.
- Khusaini, Muhamad. 2006. *Ekonomi Publik: Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*. Malang : BPFE Unbraw.
- Last, G. (2007). *A Summary of Economic Development Terms - 2nd Edition*.
- Mardiasmo. (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Mankiw. (2000). *Teori Makro Ekonomi. Edisi Keempat*. Jakarta : Penerbit Erlangga.
- Nehen, I Ketut, (2010). *Perekonomian Indonesia. Diktat Kuliah pada Fakultas Ekonomi Universitas Udayana*. Bali
- Park, Hun Myoung. (2008). *Univariate Analysis and Normality Test Using SAS, Stata, and SPSS*. Bloomington: The Trustees of Indiana University.
- Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara. (2021). *Pemprov Bertekad Tingkatkan Kualitas Pengawasan Akuntabilitas Keuangan dan Pembangunan Daerah*. <https://diskominfo.kaltaraprov.go.id/pemprov-bertekad-tingkatkan-kualitas-pengawasan-akuntabilitas-keuangan-dan-pembangunan-daerah/>, diakses pada 17 Oktober 2021
- Sirojuzilam. (2005). *Beberapa Aspek Pembangunan Regional*. Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia.
- Sjafrizal. (2012). *Ekonomi Wilayah dan Perkotaan*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada
- . (2013). *Statistics for the Behavioral Sciences*. New York: Wadsworth Cengage Learning
- Sultan, Jamzani. (2010). *Analisis Ketimpangan Pendapatan Regional di DIY-Jawa Tengah serta Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Periode 2000-2004*. Buletin Ekonomi Vol.8 No.1, hal.1-70
- Sutarno dan Kuncoro M. (2003). *Pertumbuhan Ekonomi dan Ketimpangan Antar Kecamatan di Kabupaten Banyumas, 1993-2003*. Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 8 No.2. hal. 97-110
- Suhartanto, D. (2005). *Orientasi Pasar di Sekolah Pendidikan : Sebuah Kajian Teoritis*. Jurnal Pendidikan No. 1, Th. XXIV.
- Syamsul. (2020). *Evaluasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2014-2018*. Jurnal Berkala Akuntansi dan Keuangan Indonesia Vol. 05 No. 01. Hal. 47-66

- Thamrin Simanjuntak. (2001). *Analisis Potensi Pendapatan Asli Daerah, Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta:Penerbit UPP AMP YKPN.
- Tikson, D. T. (2005). *Indikator-Indikator Pembangunan Ekonomi*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.Sjafrizal. 2012. *Ekonomi Wilayah dan Perkotaan*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada
- Todaro, (2000). *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga (Edisi ketujuh)*. Jakarta: Erlangga.
- Todaro, Michael P. dan Stephen C. Smith. (2006). *Pembangunan Ekonomi*. 9 ed. Jakarta: Erlangga.

EVALUASI KRITIS PERUSAHAAN LISTRIK NEGARA (PLN) PERSERO TERHADAP KEBIJAKAN SUBSIDI

Critical Evaluation of the State Electricity Company (PT PLN Persero) on Electricity Subsidy Policy

Martha Carolina

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Sekretaris Jenderal DPR RI

email: martha.carolina@dpr.go.id

Abstract

This research has objectives to explore the effect of electricity subsidies on the financial performance of The State Electricity Company (PT PLN Persero). This research uses the associative descriptive research method. The secondary data used in this study are quantitative, namely the financial statements of PT PLN (Persero) for 2010-2020. The results obtained that the financial performance of PT PLN (Persero) is highly dependent on government subsidies. Based on the results of the spearman rank correlation test, there is a relationship between the cash ratio and the solvency ratio with electricity subsidies. Also, there is no relationship between profitability ratios and liquidity ratios with electricity subsidies.

Keywords: *Subsidy, State Budget, State Electricity Company, Performance*

1. Pendahuluan

Kebijakan subsidi di Indonesia merupakan instrumen kebijakan fiskal dalam rangka menjaga pemerataan terhadap akses ekonomi dan pembangunan. Subsidi diperuntukkan sebagai koreksi terhadap ketidaksempurnaan pasar atau *market imperfectionist*. Oleh karena itu, kebijakan subsidi di Indonesia diharapkan dapat memastikan kelompok masyarakat prasejahtera agar tetap memiliki akses terhadap pelayanan publik serta pembangunan ekonomi dan sosial. Meskipun di satu sisi subsidi dipandang sebagai bantuan sosial (*social spending*), kebanyakan subsidi energi Indonesia bersifat regresif yang hanya menguntungkan kelompok berpendapatan tinggi secara tidak proposional, hal ini karena subsidi menjadi tidak tepat sasaran dan tidak menjangkau kalangan prasejahtera.

Subsidi energi terdiri atas subsidi jenis BBM tertentu (solar dan minyak tanah) dan LPG tabung 3 kg, serta subsidi listrik. Dalam kurun waktu 2017-2021, anggaran subsidi energi mengalami peningkatan yang cukup signifikan, yaitu dari Rp97,6 triliun pada tahun 2017 menjadi Rp110,5 triliun pada tahun 2021. Dalam konteks besarnya angka subsidi itu, maka selama bertahun-tahun, subsidi energi menjadi salah satu beban fiskal yang signifikan bagi pemerintah Indonesia.

Realisasi belanja subsidi listrik dalam kurun waktu 2017-2020 cenderung fluktuatif, dari semula Rp50,6 triliun pada tahun 2016 menjadi Rp54,8 triliun pada tahun 2020. Realisasi tersebut sangat dipengaruhi oleh perkembangan realisasi asumsi dasar ekonomi makro, terutama ICP dan nilai tukar rupiah, serta pelaksanaan kebijakan subsidi tepat sasaran untuk golongan rumah tangga R1 900 VA miskin dan rentan sesuai dengan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS).

Berdasarkan Undang-Undang Energi Nomor 30 Tahun 2007, pemerintah wajib menyediakan subsidi energi bagi masyarakat miskin. Untuk mewujudkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut, maka diharapkan subsidi listrik bisa tepat sasaran dan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, dalam penjelasan UU tersebut Pasal 66 ayat 1 tentang Kewajiban Pelayanan Umum (KPU) dinyatakan bahwa BUMN, dalam hal ini PT PLN (Persero), diberikan penugasan khusus oleh pemerintah untuk memberikan pelayanan kelistrikan kepada masyarakat. Apabila penugasan tersebut tidak *feasible*, pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut, termasuk *margin* keuntungan yang diharapkan.

Kompensasi yang dimaksud dalam UU tersebut berbentuk subsidi yang diberikan pemerintah kepada PT PLN (Persero). Pemerintah menetapkan harga jual tenaga listrik bagi masyarakat dan membeli tenaga listrik dari PT PLN (Persero) dengan harga keekonomian. Selisih antara harga beli pemerintah terhadap listrik PT PLN (Persero) dengan harga jual listrik kepada masyarakat ditanggung oleh pemerintah sebagai beban subsidi. Hal tersebut dapat diartikan bahwa subsidi listrik merupakan selisih negatif antara harga jual tenaga listrik rata-rata (Rp/kWh) dari masing-masing golongan tarif dikurangi Biaya Pokok Penyediaan/BPP (Rp/kWh) pada tegangan di masing-masing golongan tarif dikalikan volume penjualan (kWh) untuk setiap golongan tarif.

Kebijakan pemerintah untuk memberikan subsidi listrik melalui PT PLN (Persero) membawa konsekuensi berupa beban yang berat dalam APBN. Kemampuan pemerintah (*fiscal space*) untuk berekspansi dengan mengalokasikan anggaran bagi kegiatan yang lebih bermanfaat bagi rakyat semakin berkurang. Hal ini berakibat pada banyaknya kegiatan pembangunan yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat menjadi tidak optimal. Kebijakan pemerintah memberikan subsidi listrik tahun 2021 dengan ditandatanganinya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 103 Tahun 2021 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara (PMN) Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan PT PLN (Persero) sebesar Rp802.013.555.122 untuk meningkatkan kapasitas usaha dan memperbaiki struktur kinerja keuangan PLN yang kurang baik, yang disebabkan tarif listrik lebih besar dari penyediaanya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui berapakah besaran subsidi listrik pemerintah terhadap PT PLN (Persero)? Apakah rasio tunai memiliki hubungan dengan subsidi listrik?

Apakah rasio rentabilitas memiliki hubungan dengan subsidi listrik? Apakah rasio solvabilitas memiliki hubungan dengan subsidi listrik? Apakah rasio likuiditas memiliki hubungan dengan subsidi listrik? Bagaimana kesesuaian pelaksanaan pemberian subsidi listrik dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku? Serta bagaimana ketepatan sasaran subsidi listrik di Indonesia?

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Penyediaan Tenaga Listrik oleh Badan Usaha

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, Pasal 4 ayat (1) mengatur bahwa pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik oleh pemerintah dan pemerintah daerah dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah. Pasal 11 juga mengatur bahwa usaha penyediaan listrik untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat yang berusaha di bidang penyediaan tenaga listrik. Badan usaha yang dimaksud diberi prioritas pertama melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik, Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa usaha penyediaan tenaga listrik adalah pengadaan listrik meliputi pembangkitan, transmisi, distribusi, dan penjualan tenaga listrik kepada konsumen.

Kegiatan usaha yang dijalankan PLN berupa penyediaan tenaga listrik bagi kepentingan umum dalam arti yang seluas-luasnya yang meliputi produksi, penyaluran, dan distribusi. Penyediaan tenaga listrik dilakukan melalui produksi tenaga listrik yang dihasilkan oleh pusat pembangkit tenaga listrik, yang terdiri atas beberapa jenis pembangkit yaitu pembangkit listrik tenaga uap (PLTU) berbasis batubara, gas alam, atau bahan bakar minyak (BBM), pembangkit listrik tenaga air (PLTA) berbasis tenaga air sebagai penggerak turbin, pembangkit listrik tenaga gas (PLTG) berbasis gas alam atau BBM, pembangkit listrik tenaga panas bumi (PLTP) berbasis tenaga uap panas bumi, dan pembangkit listrik tenaga diesel (PLTD) berbasis BBM. Selain itu, PLN juga melakukan pembelian tenaga listrik yang diproduksi oleh pusat-pusat pembangkit tenaga listrik swasta yang juga terdiri dari atas berbagai jenis pembangkit.

2.2. Formula Penghitungan Subsidi Listrik

Formula perhitungan subsidi listrik dihitung berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 174/PMK.02/2019 tentang Tata Cara Penyediaan, Penghitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Subsidi Listrik dalam Pasal 6 sebagai berikut:

$$S = - (TTL - BPP (1 + m)) \times V$$

Keterangan:

S : Subsidi listrik

TTL : Tarif tenaga listrik rata-rata (Rp/kWh) dari tiap-tiap golongan tarif

BPP : Biaya Pokok Penyediaan (BPP)

M : *Margin (%)*

V : Volume penjualan

Subsidi listrik dihitung dari volume penjualan (kWh) untuk setiap golongan tarif dikalikan selisih negatif antara harga jual tenaga listrik rata-rata (Rp/kWh) dari setiap golongan tarif dikurangi BPP tenaga listrik (Rp/kWh) yang telah dikalikan *margin* tertentu pada tegangan pada setiap golongan tarif. Besaran subsidi listrik berdasarkan perhitungan tersebut disampaikan oleh Menteri ESDM kepada Menteri Keuangan sebagai usulan untuk penyusunan Rancangan APBN dan/atau Rancangan APBN Perubahan.

2.3. Mekanisme Penetapan, Perencanaan, dan Pembayaran Subsidi Listrik

Subsidi listrik diberikan kepada pelanggan dengan golongan tarif yang tarif tenaga listrik rata-ratanya lebih rendah dari BPP tenaga listrik pada tegangan di golongan tarif tersebut. BPP dihitung berdasarkan formula yang ditetapkan oleh Menteri ESDM u.p. Direktur Jenderal Ketenagalistrikan.

Berdasarkan PMK Nomor 174/PMK.02/2019 tentang Tata Cara Penyediaan, Penghitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Subsidi Listrik dalam Pasal 1, Biaya Pokok Penyediaan (Rp/kWh) yang selanjutnya disingkat BPP adalah biaya penyediaan tenaga listrik oleh PLN untuk melaksanakan kegiatan operasi, mulai dari pembangkitan sampai dengan penyaluran jaringan transmisi dan jaringan distribusi dan kegiatan usaha penjualan tenaga listrik ke pelanggan dibagi dengan total kWh jual.

Komponen BPP tenaga listrik adalah sebagai berikut:

1. beban pembelian tenaga listrik termasuk sewa pembangkit;
2. beban bahan bakar dan pelumas;
3. beban pemeliharaan;
4. biaya kepegawaian;
5. biaya administrasi;
6. biaya penyusutan atas aktiva tetap operasional;
7. beban bunga dan keuangan;
8. beban penyesuaian tahun lalu terkait dengan komponen BPP.

Selanjutnya biaya-biaya yang tidak termasuk dalam komponen BPP adalah sebagai berikut;

1. beban penyediaan tenaga listrik untuk daerah yang tidak mengenakan tarif tenaga listrik dari PLN;
2. beban usaha pada Pusat Sertifikasi;
3. beban usaha pada fungsi wisma dan rumah dinas;
4. beban kepegawaian;
5. beban administrasi.

BPP rata-rata harus memperhitungkan susut (*losses*) tenaga listrik sesuai dengan ketetapan dari Dirjen Ketenagalistrikan Kementerian ESDM. Sesuai dengan ketentuan PMK Nomor 174/PMK.02/2019, realisasi susut jaringan untuk perhitungan subsidi listrik ditetapkan oleh Menteri ESDM u.p. Dirjen

Ketenagalistrikan. Apabila dalam pemeriksaan BPK realisasi susut berbeda dengan yang ditetapkan oleh Dirjen Ketenagalistrikan, perbedaan susut tersebut dialokasikan secara proporsional ke penjualan pada tegangan tinggi (TT), tegangan menengah (TM), dan tegangan rendah (TR). Sesuai dengan volume penjualan, produksi dan penyaluran tenaga listrik, perhitungan susut, serta total nilai BPP dapat dihitung berdasarkan nilai BPP rata-rata pada sisi jaringan TT, TM, dan TR.

Secara terperinci, tahapan perhitungan BPP pada setiap sisi jaringan ialah sebagai berikut.

1. Menghitung BPP sesuai dengan PMK Nomor 174/PMK.02/2019 (tidak memasukkan biaya usaha pada unit penunjang, anak perusahaan yang tidak terkait langsung dengan penyediaan tenaga listrik, dan *nonallowable cost*), serta mengalokasikannya ke dalam fungsi pembangkitan, fungsi transmisi, dan fungsi distribusi.
2. Mengalokasikan susut (*losses*) tenaga listrik ke sistem jaringan TT, TM, dan TR dengan memperhatikan susut aktual dan target susut berdasarkan atas volume penjualan tenaga listrik pada sistem jaringan masing-masing.
3. Mengalokasikan BPP fungsi pembangkitan dan fungsi transmisi ke sistem jaringan TT.
4. Mengalokasikan BPP fungsi distribusi ke sistem jaringan TM dan TR berdasarkan pendekatan proporsional alokasi penjualan pada setiap sistem jaringan yang bersangkutan.
5. Membagi jumlah biaya pada setiap sistem jaringan dengan volume tenaga listrik yang siap disalurkan dan dijual untuk memperoleh BPP rata-rata.

Mekanisme penetapan dan perencanaan subsidi listrik mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 174/PMK.02/2019 tentang Tata Cara Penyediaan, Penghitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Subsidi Listrik. Mekanisme penetapan dan perencanaan subsidi listrik adalah sebagai berikut.

1. Menteri ESDM menyampaikan besaran subsidi listrik kepada Menteri Keuangan sebagai usulan untuk persiapan penyusunan Rancangan APBN dan/atau Rancangan APBN Perubahan.
2. Besaran subsidi listrik didasarkan pada harga minyak mentah Indonesia, nilai tukar rupiah, inflasi, dan parameter subsidi listrik.
3. PLN melakukan pengendalian terhadap subsidi listrik meliputi volume penjualan, pertumbuhan penjualan, bauran energi, volume bahan bakar, SFC (*Specific Fuel Consumption*), dan susut jaringan yang digunakan dalam perhitungan subsidi listrik dalam APBN dan/atau APBN Perubahan.
4. Pelaksanaan pengendalian dituangkan dalam laporan realisasi yang akan disampaikan oleh PLN kepada Menteri ESDM .u.p. Direktur Jenderal Ketenagalistrikan dengan tembusan kepada KPA (Kuasa Pengguna Anggaran).
5. Dengan mengacu pada laporan realisasi tersebut, PLN dapat menyampaikan usulan perubahan besaran parameter dan besaran subsidi

listrik kepada Kementerian ESDM untuk memperoleh persetujuan dari Menteri ESDM.

6. Berdasarkan persetujuan Menteri ESDM, perubahan besaran parameter dan besaran subsidi listrik tahun berjalan dapat diusulkan kepada Kementerian Keuangan.
7. Menteri Keuangan dapat mempertimbangkan usulan perubahan besaran parameter dan besaran subsidi listrik sebagai pertimbangan untuk merevisi DIPA dengan memperhatikan kemampuan keuangan negara dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mekanisme pembayaran subsidi listrik mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 174/PMK.02/2019 tentang Tata Cara Penyediaan, Penghitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Subsidi Listrik. Mekanisme pembayaran subsidi listrik adalah sebagai berikut.

1. Direksi PLN setiap bulan mengajukan permintaan pembayaran subsidi listrik kepada KPA (Kuasa Pengguna Anggaran) dan disertai dengan data pendukung di antaranya ialah:
 - a. data realisasi penjualan tenaga listrik yang memuat antara lain data realisasi penjualan per golongan tarif pada saat periode penagihan;
 - b. data BPP per tegangan pada setiap golongan tarif pada periode penagihan; dan
 - c. perhitungan jumlah subsidi listrik berdasarkan data sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b.
2. KPA melakukan penelitian dan verifikasi atas data pendukung.
3. PLN dapat mengajukan koreksi setiap akhir bulan terhadap pembayaran bulanan subsidi listrik dengan menyampaikan surat permintaan koreksi dilengkapi dengan perhitungan realisasi subsidi kepada KPA.
4. KPA melakukan penelitian dan verifikasi terhadap perhitungan koreksi dan data pendukung pembayaran subsidi listrik.
5. Hasil penelitian dan verifikasi dituangkan dalam berita acara verifikasi dan digunakan sebagai dasar koreksi pembayaran subsidi listrik.
6. Selisih lebih pembayaran subsidi listrik dapat diperhitungkan dengan tagihan subsidi listrik PT PLN (Persero) periode berikutnya.
7. Pembayaran subsidi listrik diperiksa oleh pemeriksa yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan disampaikan kepada Menteri Keuangan.

2.4. Laporan Keuangan

Menurut Hery (2014), laporan keuangan merupakan produk akhir dari serangkaian proses pencatatan dan pengikhtisaran data transaksi bisnis. Seorang akuntan diharapkan mampu untuk mengorganisir seluruh data akuntansi hingga menghasilkan laporan keuangan dan bahkan harus dapat menginterpretasikan serta menganalisis laporan keuangan yang dibuatnya. Menurut Ardiyos (2014), laporan keuangan merupakan proses berkala yaitu menampilkan data-data keuangan tentang posisi suatu perusahaan, kinerja operasi, dan aliran dana-dana selama periode akuntansi untuk pihak-pihak di luar organisasi bisnis.

Hery (2014) mengemukakan bahwa tujuan laporan keuangan adalah untuk memberikan informasi bagi investor dan kreditor dalam pengambilan keputusan investasi dan kredit. Investor sangat berkepentingan terhadap laporan keuangan yang disusun *investee* terutama dalam hal pembagian dividen, sedangkan kreditor berkepentingan dalam hal pengembalian jumlah pokok pinjaman berikut bunganya.

Berdasarkan PSAK 1 (2020), laporan keuangan yang lengkap terdiri dari komponen-komponen berikut ini: (1) neraca (laporan posisi keuangan pada akhir periode); (2) laporan laba rugi; (3) laporan perubahan ekuitas; (4) laporan arus kas; dan (5) catatan atas laporan keuangan. Berikut ini merupakan penjelasan mengenai komponen-komponen laporan keuangan.

2.5. Analisis Laporan Keuangan

Menurut Harjito dan Martono (2011), analisis laporan keuangan merupakan analisis mengenai kondisi keuangan suatu perusahaan yang melibatkan neraca dan laba. Analisis laporan keuangan perlu dilakukan secara cermat dengan menggunakan metode dan teknik analisis yang tepat untuk menghasilkan keputusan yang tepat. Kinerja keuangan suatu perusahaan sangat bermanfaat bagi berbagai pihak (*stakeholders*) seperti investor, kreditor, analis, konsultan keuangan, pialang, pemerintah, dan pihak manajemen sendiri.

2.6. Rasio Keuangan

Menurut Kasmir (2017), rasio keuangan merupakan kegiatan membandingkan angka-angka yang ada dalam laporan keuangan dengan cara membagi satu angka dengan angka yang lainnya. Dengan membandingkan rasio keuangan perusahaan dari tahun ke tahun, dapat ditentukan apakah terdapat kenaikan atau penurunan kondisi dan kinerja perusahaan selama waktu tersebut. Beberapa rasio keuangan di antaranya:

a. Rasio Likuiditas

Menurut Kasmir (2017), rasio likuiditas merupakan rasio yang berfungsi untuk menunjukkan atau mengukur kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajibannya yang sudah jatuh tempo, baik kewajiban kepada pihak luar perusahaan (likuiditas badan usaha) maupun di dalam perusahaan. Rasio likuiditas yang digunakan adalah *current ratio* (rasio lancar) dan rasio kas/rasio tunai.

1. Rasio lancar (*current ratio*) atau rasio tunai menurut Kasmir (2017) adalah rasio lancar merupakan rasio untuk mengukur kemampuan perusahaan dalam membayar kewajiban jangka pendek atau utang yang segera jatuh tempo pada saat ditagih secara keseluruhan. Dalam mengukur likuiditas, yang penting bukan besar kecilnya perbedaan aktiva lancar dengan utang lancar melainkan harus dilihat pada hubungannya atau perbandingannya yang mencerminkan kemampuan mengembalikan utang. Rata-rata standar industri untuk *current ratio* adalah 200% atau 2 kali. Rumus rasio lancar yaitu:

- $\text{Current ratio} = \text{Aktiva Lancar} / \text{Hutang Lancar} \times 100\%$

2. Rasio kas atau rasio tunai (*cash ratio*) menurut Kasmir (2017) merupakan rasio untuk mengukur seberapa besar uang kas yang tersedia untuk membayar hutang. *Cash ratio* yang tinggi menunjukkan kemampuan perusahaan untuk membayar hutang jangka pendeknya dengan menggunakan dana kas yang tersedia. Sebaliknya, *cash ratio* yang rendah menunjukkan bahwa perusahaan mengalami kekurangan dana kas untuk membayar hutang jangka pendeknya, sehingga perlu dilakukan penjualan aktiva lancar yang lain untuk menutupi kekurangan dana kas. Rata-rata standar industri untuk *cash ratio* adalah 50%. Rumus *cash ratio* yang digunakan yaitu:

- $\text{Rasio Kas/Rasio Tunai} = (\text{kas} + \text{bank} + \text{surat berharga jangka pendek}) / \text{hutang lancar} \times 100\%$

b. Rasio Solvabilitas

Menurut Bringham dan Houston (2010), rasio solvabilitas (*leverage*) adalah rasio yang digunakan untuk melihat sampai sejauh apa perusahaan menggunakan pendanaan melalui utang (*financial leverage*). Menurut Kasmir (2017), rasio solvabilitas atau *leverage ratio* merupakan rasio yang digunakan untuk mengukur sejauh mana aktiva perusahaan dibiayai oleh utang. Artinya, seberapa besar beban utang yang ditanggung perusahaan dibandingkan dengan aktivanya. Berdasarkan pengertian tersebut, dapat disimpulkan rasio solvabilitas adalah rasio yang digunakan untuk melihat besarnya aktiva perusahaan yang dibantu oleh hutang. Rasio solvabilitas yang umum digunakan menurut Kasmir (2017) adalah sebagai berikut:

1. Rasio hutang (*Debt Ratio*) merupakan rasio utang yang digunakan untuk mengukur seberapa besar aktiva perusahaan dibiayai oleh utang atau seberapa besar utang perusahaan berpengaruh terhadap pengelolaan aktiva. Rata-rata standar industri untuk *debt ratio* adalah 35%. Rumus *debt ratio* yang digunakan yaitu:

- $\text{Debt ratio} = \text{Total Hutang} / \text{Total Aktiva} \times 100\%$

2. Rasio hutang terhadap ekuitas (*Debt to Equity Ratio*) merupakan rasio yang digunakan untuk menilai utang dengan ekuitas. Rasio ini membandingkan antara seluruh utang, termasuk utang lancar dengan seluruh ekuitas. Rasio ini berguna untuk mengetahui jumlah dana yang disediakan peminjam (kreditur) dengan pemilik perusahaan. Dengan kata lain, rasio ini digunakan untuk mengetahui setiap rupiah modal sendiri yang dijadikan untuk jaminan utang. Rata-rata standar industri untuk *debt to equity ratio* adalah 80%. Rumus rasio hutang terhadap ekuitas yang digunakan yaitu:

- $\text{Debt To Equity Ratio} = \text{Total Hutang} / \text{Ekuitas} \times 100\%$

c. Rasio Rentabilitas

Menurut Wiratna (2017), rasio rentabilitas merupakan rasio yang digunakan untuk mengukur tingkat imbalan atau keuntungan dibandingkan penjualan atau aset.

1. Hasil pengembalian ekuitas (*Return on Equity*) merupakan rasio untuk mengukur laba bersih sesudah pajak dengan modal sendiri. Rasio ini menunjukkan efisiensi penggunaan modal sendiri. Semakin tinggi rasio ini, maka akan semakin baik. Artinya, posisi pemilik perusahaan semakin kuat, demikian pula sebaliknya. Rata-rata standar industri untuk *return on equity* adalah 40%. Rumus Hasil Pengembalian Ekuitas (*Return on Equity*) yang digunakan yaitu:

- $ROE = \text{Laba setelah bunga dan pajak} / \text{Ekuitas} \times 100\%$

2. Rasio *return on Investment* (ROI) merupakan rasio yang menunjukkan hasil (*return*) atas jumlah aktiva yang digunakan dalam perusahaan. Rasio ini merupakan suatu ukuran tentang efektivitas manajemen dalam mengelola investasinya. Rata-rata standar industri untuk ROI yaitu 30%. Rumus yang digunakan untuk menghitung ROI adalah:

- $ROI = \text{Laba Setelah Bunga dan Pajak} / \text{Ekuitas} \times 100\%$

3. Metodologi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan dan menggunakan metode deskriptif asosiatif. Pengertian penelitian deskriptif menurut Sugiyono (2012:35) adalah "*metode penelitian deskriptif adalah metode penelitian yang digunakan untuk mengetahui nilai variabel mandiri atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan atau menggabungkan antara variabel satu dengan yang lainnya*". Sedangkan, penelitian asosiatif menurut Sugiyono (2012:36) adalah sebagai berikut "*penelitian asosiatif merupakan penelitian yang bertujuan untuk mengetahui hubungan dua variabel atau lebih. Dalam penelitian ini maka akan dapat dibangun suatu teori yang dapat berfungsi untuk menjelaskan, meramalkan dan mengontrol suatu gejala*". Dari pengertian di atas, bahwa metode deskriptif asosiatif merupakan metode yang bertujuan untuk mengetahui sifat serta hubungan yang lebih mendalam antara dua variabel atau lebih dengan cara mengamati aspek-aspek tertentu secara lebih spesifik untuk memperoleh data sesuai dengan masalah yang ada tujuan penelitian, dimana data tersebut diolah, dianalisis, dan diproses lebih lanjut dengan dasar teori-teori yang telah dipelajari sehingga data tersebut dapat ditarik sebuah kesimpulan.

3.1. Model Penelitian

$$Y = f(X_1, X_2, X_3, X_4, X_5, X_6, X_7)$$

Dimana:

- Y = Subsidi listrik
- X1 = Rasio Tunai
- X2 = Rasio Rentabilitas
- X3 = Rasio Solvabilitas

- X4 = Rasio Likuiditas
 X5 = Perputaran Aktiva
 X6 = Umur piutang langganan
 X7 = Perputaran Piutang Pelanggan

3.2. Sumber Data

Berdasarkan cara memperoleh data, jenis data dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data-data kuantitatif yaitu laporan keuangan PT PLN (Persero) tahun 2010-2020.

3.3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode observasi dan dokumentasi. Metode observasi merupakan telaah pustaka dengan mengamati buku-buku, jurnal-jurnal terdahulu, dan skripsi-skripsi yang digunakan dengan cara menelaah dokumen perusahaan sesuai dengan data yang diperlukan.

3.4. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisis data kuantitatif dengan menggunakan SPSS. Tahap-tahap yang dilakukan untuk menganalisis data adalah dengan menghitung data dari laporan keuangan, yaitu laporan neraca dan laporan rugi laba dengan menggunakan rasio keuangan, serta menghitung penyaluran subsidi dari Nota Keuangan, LKPP, dan statistik PLN yaitu laporan neraca dan laporan rugi laba dengan menggunakan rasio keuangan dengan metode antarperiode dengan tujuan nantinya akan terlihat secara grafik. Pada penelitian ini, analisis data menggunakan koefisien korelasi *rank spearman*, dengan rumus sebagai berikut.

1. Jika pada data variabel yang dikorelasikan tidak terdapat angka skor yang sama (angka kembar), koefisien korelasi *rank spearman* menurut Sugiyono (2002: 284) dapat dihitung menggunakan rumus:

$$\rho = 1 - \frac{6 \sum d^2}{n(n^2 - 1)}$$

Keterangan:

- ρ = korelasi *rank spearman*
 d^2 = ranking data variabel Xi dan Yi
 N = jumlah sampel

2. Jika pada data variabel yang dikorelasikan terdapat angka skor yang sama (angka kembar), koefisien korelasi *rank spearman* dihitung menggunakan rumus berikut dengan melibatkan faktor koreksi untuk data skor yang sama.

$$r^2 = \frac{\sum x^2 + \sum y^2 - \sum d^2}{2 \sum x \sum y}$$

Sebelum menghitung ρ digunakan suatu faktor koreksi, yaitu T. Faktor koreksi ini dapat dihitung dengan faktor koreksi dimana:

- t = Jumlah variabel yang dimiliki peringkat yang sama
 n = Banyaknya sampel
 rs = Koefisien korelasi *rank spearman*

t = Banyaknya angka berpangkat sama pada saat ranking tertentu
 T = Faktor koreksi

Setelah melalui perhitungan persamaan analisis korelasi *rank spearman*, kemudian dilakukan pengujian dengan menggunakan kriteria yang ditetapkan, yaitu dengan membandingkan nilai p hitung dengan p tabel yang dirumuskan sebagai berikut:

Jika, $p \text{ hitung} \leq 0$, berarti diterima dan ditolak

Jika, $p \text{ hitung} > 0$, berarti diterima dan ditolak

3. Koefisien Determinasi, untuk menilai seberapa besar pengaruh variabel X terhadap Y maka digunakan koefisien determinasi (KD) yang merupakan koefisien korelasi yang biasanya dinyatakan dengan persentase %. Berikut adalah rumus koefisien determinasi:

$KD = r_s^2 \times 100\%$

KD = Koefisien Determinasi

r_s^2 = *rank spearman*

Hasil perhitungan koefisien dapat diinterpretasikan berdasarkan tabel di bawah ini untuk melihat seberapa kuat tingkat hubungan yang dimiliki antar variabel. Untuk memberikan impretasi koefisien korelasinya, maka penulis menggunakan pedoman yang mengacu pada Sugiyono (2010:250) sebagai berikut:

Tabel 1. Interpretasi Nilai r_s

0,00 - 0,199	Sangat Rendah
0,20 – 0,399	Rendah
0,40 – 0,599	Sedang
0,60 – 0,799	Kuat
0,80 – 1,00	Sangat Kuat

Sumber: Data yang Diolah

3.5. Rancangan Pengujian Hipotesis

Pengujian hipotesis dilakukan untuk mengetahui korelasi dari kedua variabel yang akan diteliti dengan menggunakan perhitungan statistik. Pengujian hipotesis dilakukan dengan merancang Hipotesis Nol (H_0) dan Hipotesis Alternatif (H_a). Penetapan Hipotesis Nol (H_0) dan Hipotesis Alternatif (H_a) digunakan dengan tujuan untuk mengetahui ada tidaknya pengaruh antar variabel yang diteliti. Hipotesis penelitian yang diajukan adalah Hipotesis Alternatif (H_a). Sedangkan untuk keperluan analisis statistik, hipotesisnya berpasangan dengan Hipotesis Nol (H_0). Untuk menguji hipotesis dilakukan dengan melalui hipotesis statistik berikut.

Uji hipotesisnya ialah terdapat hubungan positif diantara rasio tunai dengan subsidi listrik, terdapat hubungan positif diantara rentabilitas dengan subsidi listrik, terdapat hubungan positif di antara rasio solvabilitas dengan subsidi listrik, terdapat hubungan positif di antara rasio likuiditas dengan subsidi listrik, terdapat

hubungan positif di antara perputaran aktiva tetap dengan subsidi listrik, terdapat hubungan positif di antara umur piutang dengan subsidi listrik, terdapat hubungan positif di antara perputaran piutang dengan subsidi listrik.

- a. $H_0: \rho \leq 0$, tidak terdapat hubungan positif di antara rasio tunai dengan subsidi listrik.
 $H_0: \rho \text{ hitung} > 0$, terdapat hubungan positif di antara rasio tunai dengan subsidi listrik.
- b. $H_0: \rho \leq 0$, tidak terdapat hubungan positif di antara rasio rentabilitas dengan subsidi listrik.
 $H_0: \rho \text{ hitung} > 0$, terdapat hubungan positif di antara rasio rentabilitas dengan subsidi listrik.
- c. $H_0: \rho \leq 0$, tidak terdapat hubungan positif di antara rasio solvabilitas dengan subsidi listrik.
 $H_0: \rho \text{ hitung} > 0$, terdapat hubungan positif di antara rasio solvabilitas dengan subsidi listrik.
- d. $H_0: \rho \leq 0$, tidak terdapat hubungan positif di antara rasio likuiditas dengan subsidi listrik.
 $H_0: \rho \text{ hitung} > 0$, terdapat hubungan positif di antara rasio likuiditas dengan subsidi listrik.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Besaran Subsidi Listrik terhadap PT PLN Persero

Tarif Tenaga Listrik (TTL) adalah tarif yang dikenakan oleh pemegang Ijin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (IUPTL) kepada konsumen/pelanggan, yang mana besaran tarifnya ditetapkan oleh pemerintah/pemerintah daerah. Berdasarkan UU Kelistrikan Nomor 30/2009, TTL ditentukan oleh pemerintah (c.q. Kementerian ESDM)/pemerintah daerah dengan persetujuan DPR/DPRD. Sebagian besar wilayah usaha PT PLN menggunakan TTL yang seragam (*uniform*) untuk setiap kelompok pelanggan, kecuali untuk Pulau Batam dan Tarakan dimana TTL ditentukan oleh pemerintah daerah dan disetujui oleh DPRD.

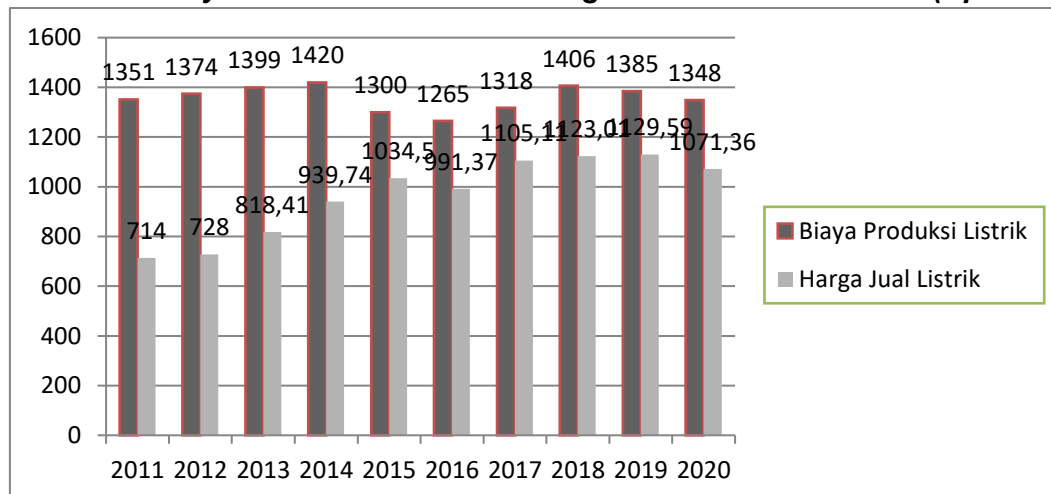
Pemerintah mengadakan program Listrik Desa (LisDes) untuk melaksanakan percepatan penyediaan tenaga listrik di desa Tertinggal, Terpencil, Dan Terluar (3T) Ada dua jenis mekanisme tarif yang digunakan di program LisDes, yaitu dengan dan tanpa subsidi. Tarif bersubsidi dikenakan pada wilayah usaha yang ditetapkan oleh Menteri ESDM atas usulan Gubernur (Permen ESDM Nomor 38/2016). Di luar itu, dikenakan tarif nonsubsidi yang ditetapkan oleh Gubernur. Dalam hal Gubernur tidak dapat menetapkan tarif nonsubsidi, pemerintah menetapkan tarif berdasarkan TTL PT PLN.

Besaran subsidi yang diberikan kepada badan usaha bergantung pada TTL rumah tangga daya 450 VA, BPP, ditambah *margin*. Adapun mekanisme penyesuaian TTL (*tariff adjustment*) PT PLN bergantung pada BPP, nilai tukar mata uang dollar amerika terhadap rupiah (kurs), *Indonesian Crude Price* (ICP), dan inflasi. Pembayaran listrik di Indonesia, menggunakan dua tipe tarif pascabayar yang dibayar setelah pemakaian listrik oleh konsumen pada bulan

berikutnya, dan tarif Prabayar, dimana konsumen membayar kuota listriknya terlebih dulu. Listrik dianggap sebagai barang untuk kepentingan strategis sehingga tidak dikenakan pajak pertambahan nilai (PPN), kecuali untuk rumah dengan kapasitas daya lebih dari 6600 VA

Biaya produksi listrik mencakup biaya pembangkitan dan biaya transmisi dan distribusi. Berdasarkan Gambar 1, BPP di Indonesia selalu lebih tinggi daripada harga jual listrik rata-rata. Selisih ini dibayarkan oleh pemerintah ke PLN melalui mekanisme subsidi. Harga jual listrik yang tidak naik sejak tahun 2017 menyebabkan PT PLN Persero mengandalkan kompensasi dan subsidi dari pemerintah. Subsidi listrik ini sangat mempengaruhi kinerja PLN (Persero) yang sangat tergantung kepada pemerintah, mengetahui harga jual listrik di Indonesia terlalu murah atau tidak dapat diambil metode komparasi dengan negara-negara tetangga. Berdasarkan data *Globalpetrolprice.com* (2019), tarif listrik kategori industri di Indonesia menjadi tarif termurah di Asia Tenggara, tercatat besaran tarif listrik industri di Indonesia adalah 0,067 dollar AS atau sekitar Rp1.035 kWh.

Gambar 1. Biaya Produksi Listrik dan Harga Jual Listrik Rata-Rata (Rp/kWh)



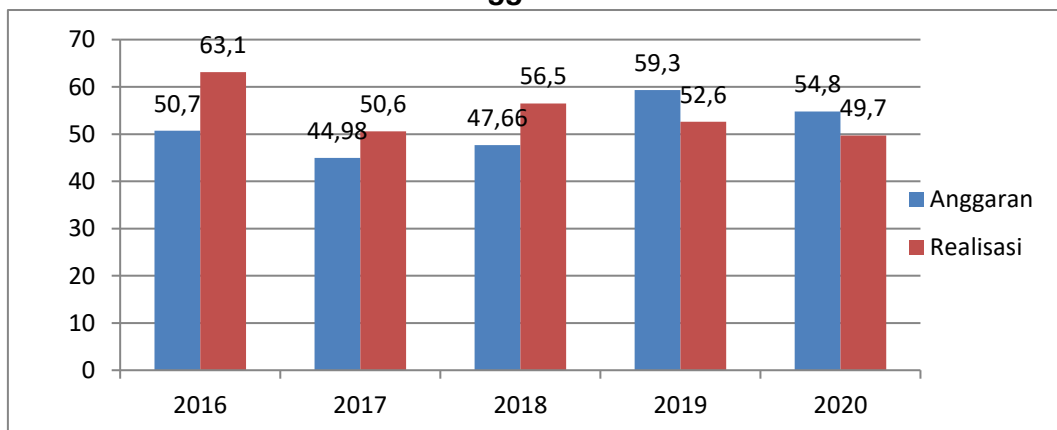
Sumber: Statistik PLN (diolah)

Alokasi anggaran belanja subsidi listrik pada tahun 2016 sebesar Rp50,7 triliun. Selanjutnya pada tahun 2017, turun menjadi Rp44,98 triliun. Penurunan anggaran subsidi listrik disebabkan berbagai kebijakan penghematan dan pengendalian subsidi listrik yang tepat sasaran. Pada tahun 2018, anggaran subsidi listrik sebesar Rp47,66 triliun. Hal itu berarti meningkat sebesar Rp2,68 triliun dari tahun sebelumnya. Selanjutnya, anggaran subsidi listrik pada tahun 2019 ditetapkan sebesar Rp59,3 triliun. Pada tahun 2020, pemerintah dalam rangka menjaga kualitas dan kesinambungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2020 dalam rangka pemenuhan kebutuhan penanganan pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan, pemerintah melakukan penyesuaian terhadap Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020. Sesuai Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020, anggaran belanja subsidi disesuaikan menjadi Rp187 triliun. Dalam Perpres Nomor 72 Tahun 2020, pemerintah

kemudian menyesuaikan kembali DIPA belanja subsidi listrik sebesar Rp59,4 triliun terdiri dari anggaran subsidi listrik reguler sebesar Rp51,04 triliun dan anggaran diskon listrik sebesar Rp8,3 triliun. Anggaran subsidi listrik digunakan untuk pemberian/pembebasan listrik gratis untuk pelanggan 450 VA sebesar 24 juta rumah tangga dan diskon listrik sebesar 50 persen untuk 7,2 juta rumah tangga pelanggan 900 VA subsidi.

Tren realisasi subsidi listrik selama periode tahun 2016-2020 adalah antara 88,8 persen sampai dengan 124,4 persen dari alokasi anggaran. Pada tahun 2016, realisasi belanja subsidi listrik sebesar Rp63,1 triliun atau 124,4 persen dari total porsi anggaran subsidi listrik. Realisasi subsidi listrik lebih tinggi dari pada anggaran subsidi listrik pada tahun 2016-2018. Pada tahun 2016, realisasi subsidi listrik adalah sebesar 124,5 persen dari anggaran subsidi listrik. Subsidi energi melebihi pagu karena perubahan asumsi harga minyak dunia dan pembayaran kurang bayar tahun lalu atau *carry over*. Selanjutnya pada tahun 2019 realisasi subsidi listrik adalah Rp52,6 triliun atau sebesar 88,7 persen dari alokasi anggaran. Begitu pula tahun 2020, realisasi subsidi listrik adalah Rp49,7 triliun atau sebesar 90,69 persen.

Gambar 2. Anggaran dan Realisasi



Sumber: Kementerian Keuangan (diolah)

Sasaran penerima bantuan subsidi listrik pada tahun 2020 sudah cukup tepat, yaitu masyarakat miskin dan rentan yang bertujuan untuk membantu meringankan pengeluaran kebutuhan rumah tangga mereka pada masa pandemi Covid-19. Dari sisi implementasi, pemerintah bersama-sama dengan PT PLN (Persero) telah cukup aktif dalam menyebarkan informasi mekanisme penyaluran token gratis pelanggan prabayar, yaitu dengan melibatkan pemerintah daerah, terutama untuk masyarakat yang tidak memiliki akses telekomunikasi/ internet. Namun demikian, menurut Kementerian ESDM subsidi listrik yang selama ini diberikan masih belum tepat sasaran. Hal ini disebabkan ada 14,7 juta dari 24 juta pelanggan listrik 450 VA yang tak masuk dalam DTKS. Subsidi listrik yang diberikan pemerintah untuk pelanggan listrik 450 VA masih dinikmati 61,25 masyarakat mampu. Begitu pula, diskon listrik kepada golongan 900 VA yang perlu mendapatkan perhatian adalah pensosialisasian sasaran penerima bantuan listrik bahwa penerima bantuan listrik gratis/diskon tarif ini hanya untuk penerima manfaat subsidi listrik, tidak termasuk golongan 900 VA rumah tangga mampu,

karena seringkali masyarakat belum bisa membedakan/mengetahui apakah mereka termasuk golongan 900 VA subsidi atau bukan.

4.2. Analisis Rasio Keuangan dengan Subsidi Listrik

1. Rasio tunai PT PLN (Persero) pada tahun 2018 sebesar 21,86 persen, dimana berarti setiap Rp1 utang lancar dijamin rasio kas sebesar Rp0,2186. Kemudian terjadi peningkatan di tahun 2019 sebesar 29,46 yang artinya setiap Rp1 utang lancar dijamin Rp0,2946 rasio kas. Peningkatan juga terjadi pada tahun 2020, dimana rasio kasnya adalah menjadi sebesar 38 persen yang mana berarti bahwa setiap Rp1 utang lancar dijamin Rp0,38 rasio kas. Berdasarkan Tabel 2, rasio tunai PT PLN tahun 2018, 2019, dan 2020 berada di bawah rasio standar industri yaitu di bawah 50 persen, yang mana hal ini menunjukkan rasio tunai PT PLN kurang bagus.
2. Rasio likuiditas PT PLN (Persero) dalam kurun waktu 2018-2020 rata-rata sebesar 188,49 persen, artinya setiap Rp1 hutang lancar perusahaan dijamin oleh Rp1,8849 aktiva lancar perusahaan. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja keuangan perusahaan PT PLN kurang sehat karena masih di bawah standar industri, yaitu 200 persen atau 2 kali.
3. Rasio rentabilitas yang digunakan dalam penelitian ini yaitu rasio laba terhadap ekuitas. Rasio laba terhadap ekuitas PT PLN tahun 2018-2020 semakin menurun, artinya kurangnya efisiensi dan efektivitas penggunaan ekuitas perusahaan dalam menghasilkan laba.
4. Rasio solvabilitas yang diukur dengan rasio total liabilitas terhadap total aset PT PLN tahun 2018-2020 semakin meningkat, artinya semakin tinggi perusahaan dalam melunasi kewajibannya atau semakin tinggi tingkat utang mempengaruhi pengelolaan aset korporasi PT PLN.

Tabel 2. Rasio Keuangan PT PLN

Indikator Keuangan	Tahun	X1	X2	X3	X4	Y Subsidi
Rasio Tunai (X1)	2020	0,36	0,64	40,9	64,92	276,64
Rasio Rentabilitas (X2)	2019	0,29	0,47	41,37	95,02	390
Rasio Solvabilitas (X3)	2018	0,21	1,03	37,91	72,29	637
Rasio Likuiditas (X4)	2017	0,3	0,51	34,87	67,44	646
Subsidi (Y)	2016	0,34	1,2	30,95	81,05	580,59
	2015	0,2	1,84	30,89	67,81	480,26
	2014	30,96	7,13	72,72	97,56	265,5
	2013	28,95	-17,45	74,53	95	273,63
	2012	30	3,78	68,49	102,43	212,89
	2011	34,39	3,29	65,35	104,19	282,99
	2010	35,59	7,28	65,01	80,82	255,41

Sumber: Laporan Keuangan PT PLN (diolah)

4.3. Hubungan Rasio Keuangan dengan Subsidi Listrik

1. Rasio tunai menunjukkan porsi kas yang dapat menutupi utang lancar. Hasil uji korelasi *rank spearman* menunjukkan hubungan rasio tunai dengan subsidi nilai *p-value* 0,000 lebih kecil dari 0,05, maka keputusan uji adalah H_0 ditolak, sehingga disimpulkan terdapat hubungan rasio tunai dengan

subsidi listrik. Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan subsidi listrik yang besar juga memengaruhi rasio tunai PT PLN menjadi kurang sehat karena tidak mampu menutupi utang jangka pendeknya dalam bentuk kas atau setara kas (item investasi yang tersedia untuk diubah menjadi uang tunai).

2. Rasio rentabilitas yang digunakan dalam penelitian ini yaitu rasio laba terhadap ekuitas. Rasio laba terhadap ekuitas PT PLN tahun 2018-2020 semakin menurun, artinya kurangnya efisiensi dan efektivitas penggunaan ekuitas perusahaan dalam menghasilkan laba. Hasil uji korelasi *rank spearman* menunjukkan hubungan rasio rentabilitas dengan subsidi listrik nilai *p-value* 0,054 lebih besar dari 0,05, maka keputusan uji adalah H_0 diterima, sehingga disimpulkan tidak terdapat hubungan rasio rentabilitas dengan subsidi listrik.
3. Rasio solvabilitas yang digunakan dalam penelitian ini yaitu total liabilitas terhadap ekuitas (*debt to equity ratio*). Untuk memperoleh hasil dari *debt to equity ratio* yaitu dengan membandingkan besarnya total hutang dengan ekuitas perusahaan. Hasil uji korelasi *rank spearman* menunjukkan hubungan rasio solvabilitas dengan subsidi listrik nilai *p-value* 0,038 lebih kecil dari 0,05, maka keputusan uji adalah H_0 ditolak, sehingga disimpulkan terdapat hubungan rasio solvabilitas dengan subsidi listrik. Subsidi listrik mempengaruhi rasio solvabilitas, artinya semakin tinggi subsidi listrik dalam perusahaan maka semakin tinggi tingkat utang mempengaruhi pengelolaan aset korporasi PT PLN.
4. Rasio likuiditas dengan menggunakan *current ratio*. Hasil uji korelasi *rank spearman* menunjukkan hubungan rasio likuiditas dengan subsidi nilai *p-value* 0,074 lebih lebih besar dari 0,05, maka keputusan uji adalah H_0 diterima, sehingga disimpulkan tidak terdapat hubungan rasio likuiditas dengan subsidi listrik.

Tabel 3. Uji Rank Spearman Hubungan Rasio Keuangan dengan Subsidi Listrik

		Correlations				
		RT	RR	RS	RL	Ysub
Spearman's rho	RT	Correlation Coefficient	1,000	,624	,661*	,588
		Sig. (2-tailed)		,054	,038	,074
		N	10	10	10	10
	RR	Correlation Coefficient	,624	1,000	,152	,285
		Sig. (2-tailed)	,054		,676	,426
		N	10	10	10	10
	RS	Correlation Coefficient	,661*	,152	1,000	,697*
		Sig. (2-tailed)	,038	,676		,025
		N	10	10	10	10
	RL	Correlation Coefficient	,588	,285	,697*	1,000
		Sig. (2-tailed)	,074	,426	,025	
		N	10	10	10	10
	Ysub	Correlation Coefficient	-,721*	-,588	-,745*	1,000
		Sig. (2-tailed)	,019	,074	,013	
		N	10	10	10	10

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Sumber: SPSS (diolah)

4.4. Kesesuaian Subsidi Listrik dengan Ketentuan Perundang-undangan yang Berlaku

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK RI atas PDTT subsidi listrik pada tahun 2016-2019, diketahui bahwa masih terdapat kelemahan dan penyimpangan dalam pengelolaan subsidi listrik yang dibuktikan dengan adanya beberapa temuan secara signifikan, beberapa di antaranya ialah sebagai berikut.

1. Temuan pada LHP Subsidi Listrik Tahun 2016 (37A/AUDITAMA VII/PDPTT/08/2017) di antaranya ialah:
 - a. aset tetap yang tidak beroperasi masih disajikan sebagai aset tetap dan dialokasikan beban penyusutan sehingga menambah BPP TL;
 - b. pemulihan dana investasi pada mitra KSO tambang PLN batubara; dan
 - c. pemberian sanksi atas ketidakcermatan perhitungan HPE dan HPS pada pengadaan PLTU Kalselteng 2 karena personel yang terkait dengan itu telah pensiun.
2. Temuan pada LHP subsidi listrik tahun 2017 (32/AUDITAMA VII/PDPTT/07/2018) di antaranya ialah tarif nonsubsidi yang membebani PLN karena ditetapkan di bawah biaya pokok.
3. Temuan signifikan pada LHP Subsidi Listrik Tahun 2018 (43/AUDITAMA VII/PDPTT/07/2019) di antaranya ialah:
 - a. harga transportasi bahan bakar minyak yang tidak standar dan kualitas yang tidak termonitor;
 - b. pengaturan standar penggunaan bahan bakar minyak untuk pembangkit, renegotiasi skema *take or pay* pembelian tenaga listrik yang membebani BPP TL, dan optimalisasi pemanfaatan limbah abu batu bara *fly ash bottom ash* (FABA); dan
 - c. pemberian sanksi terkait pengelolaan dan pemantauan perbaikan aset tetap pada dua unit distribusi yang belum memadai karena personel yang terkait dengan hal itu telah pensiun.
4. LHP Subsidi Listrik Tahun 2019 (31/AUDITAMA VII/PDPTT/08/2020) di antaranya ialah:
 - a. pemeliharaan jaringan transmisi 500 kV yang tidak optimal sehingga memicu padam/*blackout* dan pemborosan biaya operasi pembangkit; dan
 - b. pengaturan standar penggunaan bahan bakar minyak untuk pembangkit serta renegotiasi skema *take or pay* pembelian tenaga listrik yang membebani BPP tenaga listrik.

Pemeriksaan BPK RI pada PLN lebih mengarah pada pengujian produksi dan pendistribusian energi serta pertanggungjawaban subsidi energi pada tingkat BUMN. Mekanisme subsidi listrik pada BUMN tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, tetapi masih terdapat risiko operasional, seperti penyaluran kepada konsumen pengguna secara tepat, tepat waktu, dan biaya operasional yang paling efisien. Untuk itu, pengawasan dan evaluasi berkelanjutan terhadap program subsidi energi ini tetap harus dilakukan.

Ketidaktepatan PLN dalam memperhitungkan komponen-komponen biaya yang termasuk dalam BPP tenaga listrik menjadi koreksi BPK yang terus berulang setiap tahunnya. Dampak dari permasalahan ini adalah penyajian besaran BPP tenaga listrik menjadi lebih tinggi. Permasalahan tersebut menyebabkan PLN tidak menyajikan nilai BPP tenaga listrik sesuai dengan PMK Nomor 174/PMK.02/2019 yang menetapkan komponen BPP tenaga listrik dan komponen biaya yang tidak termasuk komponen BPP tenaga listrik. Komponen biaya yang tidak termasuk komponen BPP tenaga listrik atau sering disebut dengan biaya non-BPP TL atau *nonallowable cost* (NAC) merupakan biaya-biaya yang tidak diizinkan mendapat penggantian pemerintah melalui mekanisme subsidi listrik.

Selain hal di atas, skema pembayaran *take or pay* yang dilakukan PLN juga menyebabkan tidak terserapnya batas minimum energi listrik pada IPP serta PLN kehilangan kesempatan untuk menghemat BPP TL. Pada LHP PDDT Subsidi Listrik TA 2018 Nomor 43/AUDITAMA VIII PDDT/07/2019 tanggal 17 Juli 2019, dimuat temuan pemeriksaan terkait pembayaran skema *take or pay* yang menggunakan proyeksi faktor kesediaan dan klausul pembayaran dengan nilai kurs jual USD pada jual beli listrik IPP sehingga menghilangkan kesempatan PLN menghemat sebesar Rp676.989.332.638,00. Kondisi tersebut antara lain, disebabkan upaya PLN kurang optimal dalam efisiensi biaya pembangkitan listrik melalui penyesuaian klausul kontrak yang belum memuat skema *make up* energi listrik sebagai dampak dari pembayaran *take or pay* yang menerapkan faktor ketersediaan.

Sebagai tindak lanjut dari rekomendasi tersebut, PLN telah melakukan pembahasan implementasi penerapan *klausul energy make up* dalam PPA (*Power Purchase Agreements*) IPP (*Independent Power Producer*), tetapi belum terdapat kesepakatan antara PLN dan pemilik IPP terkait penerapan *klausul energy make up* tersebut sehingga belum dapat dituangkan dalam amandemen PPA.

Pemeriksaan lebih lanjut secara uji petik terhadap permasalahan sejenis pada tahun anggaran 2019 dengan sampel pemeriksaan Unit Induk Pusat Pengatur Beban Sumatera (P3BS) dan Unit Induk Pembangkitan dan Penyaluran (UIKL) Sulawesi menunjukkan bahwa BPK masih menemukan kondisi yang sama. Berdasarkan hasil pemeriksaan secara uji petik terhadap dokumen kontrak, data realisasi produksi energi listrik, perhitungan pembayaran, dan data lainnya menunjukkan bahwa PLN tidak dapat menyerap seluruh energi listrik yang dihasilkan oleh pembangkit IPP dan terdapat kelemahan dalam klausul kontrak terkait realisasi energi listrik pembangkit IPP. Energi yang terserap kurang dari energi minimal yang dipersyaratkan atau sebesar ToP sehingga PLN tetap harus membayar atas energi yang tidak terserap.

Permasalahan-permasalahan sebagaimana dipaparkan di atas tidak sesuai dengan Peraturan Menteri ESDM Nomor 10 Tahun 2017 tanggal 23 Januari 2017 tentang Pokok-Pokok dalam Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik serta Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-15/MBU/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor PER-051/MBU/2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa BUMN.

4.5. Ketepatan Sasaran Subsidi Listrik

Berdasarkan hasil pemeriksaan oleh BPKP terhadap subsidi listrik, terdapat beberapa permasalahan terkait ketidaktepatan sasaran subsidi listrik yang mengakibatkan pendistribusian subsidi listrik tidak tepat sasaran. Temuan-temuan tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Terdapat selisih jumlah ID pelanggan golongan tarif R1 antara data Kemensos dan data PLN (Kemensos 14.114.284 ID, PLN 31.110.884 dengan selisih 16.996.600 ID).
- b. Terdapat ID pelanggan yang terindikasi bukan kelompok masyarakat tidak mampu (3.357.128 pelanggan).

Beberapa usulan perbaikan yang diberikan BPKP terkait permasalahan di atas di antaranya ialah sebagai berikut.

- a. Melakukan penyepadanan data 450 VA dan *update* data dalam sistem PT PLN (Persero).
- b. Memastikan sistem PT PLN (Persero) memiliki fasilitas validasi NIK, termasuk fungsi kontrol satu NIK untuk satu ID pelanggan dengan tarif bersubsidi.
- c. Mengupayakan *update* data NIK pelanggan bersubsidi.
- d. Memastikan bahwa pelanggan penyambungan baru dan pelanggan 900 VA di daerah 3T yang tidak ada data NIK Basis Data Terpadu (BDT) merupakan pelanggan yang memang berhak untuk mendapatkan stimulus diskon tarif listrik.

Kebijakan subsidi pada periode tahun 2016-2019 diarahkan untuk perbaikan ketepatan sasaran dan peningkatan efektivitas penyaluran subsidi. Beberapa kebijakan subsidi yang telah dilakukan pemerintah selama periode tersebut, antara lain, ialah penerapan subsidi listrik tepat sasaran untuk golongan rumah tangga hanya diberikan kepada masyarakat prasejahtera dan rentan, yaitu pelanggan dengan daya 450 VA dan 900 VA yang tidak mampu sesuai dengan Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin (DTPPFM).

Beberapa permasalahan terkait selisih ketidaklengkapan dan/atau ketidakvalidan data NIK dalam *database* yang digunakan dalam penyaluran bantuan sosial diskon tarif listrik berpotensi menyebabkan pemberian bantuan yang tidak tepat sasaran. Permasalahan di atas tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi Pasal 7 ayat (2) yang menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan dana subsidi untuk kelompok masyarakat tidak mampu.

Kementerian ESDM melalui Ditjen Ketenagalistrikan telah melakukan koordinasi dengan BPKP terkait temuan hasil audit bahwa 857.060 pelanggan memiliki lebih dari satu identitas pelanggan (id), yang terdiri atas 431.347 pelanggan 450 VA dan 425.713 pelanggan 900 VA subsidi. Berdasarkan hasil klarifikasi dari BPKP, data 425.713 pelanggan 900 VA tersebut termasuk pelanggan 900 VA-RTM (nonsubsidi).

Dalam menindaklanjuti hasil temuan tersebut, Ditjen Ketenagalistrikan telah meminta klarifikasi hasil revidi BPKP itu kepada PT PLN (Persero) untuk dilakukan verifikasi lapangan. Kementerian ESDM menerbitkan Peraturan Menteri ESDM Nomor 29 Tahun 2016 sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Menteri ESDM Nomor 17 Tahun 2019, yang mengatur bahwa permohonan penyambungan baru dengan daya 450 VA dan 900 VA subsidi dapat dilakukan bagi rumah tangga yang terdapat dalam DTKS (sesuai dengan Pasal 4) dan berlaku sejak tahun 2017 (Pasal 11).

5. Penutup

5.1. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kinerja keuangan PT PLN (Persero) sangat tergantung dari subsidi pemerintah, hal ini disebabkan oleh BPP di Indonesia selalu lebih tinggi daripada harga jual listrik rata-rata. Tren realisasi subsidi listrik selama periode tahun 2016-2020 adalah antara 88,8 persen sampai dengan 124,4 persen dari total porsi anggaran subsidi listrik. Begitu pula tahun 2020, realisasi subsidi listrik adalah Rp49,7 triliun atau sebesar 90,69 persen daripada total anggaran subsidi listrik, hal ini membuat PT PLN (Persero) menjadi tidak mandiri dan sulit bersaing di kompetisi global.
2. Rasio tunai PT PLN tahun 2018, 2019, dan 2020 berada di bawah rasio standar industri, yaitu di bawah 50 persen, hal ini menunjukkan rasio tunai PT PLN kurang bagus.
3. Rasio likuiditas menunjukkan bahwa kinerja keuangan perusahaan PT PLN kurang sehat karena masih dibawah standar industri yaitu 200 persen atau 2 kali.
4. Rasio rentabilitas PT PLN menunjukkan kurang efisiensi dan efektifitas penggunaan ekuitas perusahaan dalam menghasilkan laba.
5. Rasio solvabilitas PT PLN semakin tinggi, artinya semakin tinggi tingkat utang mempengaruhi pengelolaan aset korporasi PT PLN.
6. Hasil uji korelasi *rank spearman* menunjukkan hubungan rasio tunai dengan subsidi nilai *p-value* 0,000 lebih kecil dari 0,05, maka keputusan uji adalah H_0 ditolak, sehingga disimpulkan terdapat hubungan rasio tunai dengan subsidi listrik.
7. Hasil uji korelasi *rank spearman* menunjukkan hubungan rasio rentabilitas dengan subsidi listrik nilai *p-value* 0,054 lebih besar dari 0,05, maka keputusan uji adalah H_0 diterima, sehingga disimpulkan tidak terdapat hubungan rasio rentabilitas dengan subsidi listrik.
8. Hasil uji korelasi *rank spearman* menunjukkan hubungan rasio solvabilitas dengan subsidi listrik nilai *p-value* 0,038 lebih kecil dari 0,05, maka keputusan uji adalah H_0 ditolak, sehingga disimpulkan terdapat hubungan rasio solvabilitas dengan subsidi listrik.
9. Hasil uji korelasi *rank spearman* menunjukkan hubungan rasio likuiditas dengan subsidi nilai *p-value* 0,074 lebih lebih besar dari 0,05, maka

keputusan uji adalah H_0 diterima, sehingga disimpulkan tidak terdapat hubungan rasio likuiditas dengan subsidi listrik.

10. Hasil uji korelasi *rank spearman* menunjukkan hubungan rasio tunai dengan subsidi nilai *p-value* 0,000 lebih kecil dari 0,05, maka keputusan uji adalah H_0 ditolak, sehingga disimpulkan terdapat hubungan rasio tunai dengan subsidi listrik.
11. Hasil uji korelasi *rank spearman* menunjukkan hubungan rasio rentabilitas dengan subsidi listrik nilai *p-value* 0,054 lebih besar dari 0,05, maka keputusan uji adalah H_0 diterima, sehingga disimpulkan tidak terdapat hubungan rasio rentabilitas dengan subsidi listrik.
12. Hasil uji korelasi *rank spearman* menunjukkan hubungan rasio solvabilitas dengan subsidi listrik nilai *p-value* 0,038 lebih kecil dari 0,05, maka keputusan uji adalah H_0 ditolak, sehingga disimpulkan terdapat hubungan rasio solvabilitas dengan subsidi listrik.
13. Hasil uji korelasi *rank spearman* hubungan rasio likuiditas dengan subsidi nilai *p-value* 0,074 lebih lebih besar dari 0,05, maka keputusan uji adalah H_0 diterima, sehingga disimpulkan tidak terdapat hubungan rasio likuiditas dengan subsidi listrik.
14. Adanya beberapa permasalahan yang mengakibatkan ketidakhematan BPP tenaga listrik, di antaranya komponen non-BPP pada pekerjaan tidak dikeluarkan dari asersi perhitungan subsidi, realisasi penggunaan bahan bakar minyak pada pengoperasian pembangkit melebihi batas *specific fuel consumption* standar PLN, serta pembayaran skema *take or pay* (ToP) dengan menggunakan proyeksi faktor ketersediaan pada jual beli listrik dengan IPP. Permasalahan tersebut menunjukan bahwa penyediaan listrik oleh PLN belum efisien
15. Adanya selisih jumlah ID pelanggan golongan tarif rumah tangga R1 antara DTKS Kementerian Sosial dan data PLN menunjukkan basis dan data penerima subsidi listrik masih belum valid.
16. Adanya penetapan golongan tarif tenaga listrik dalam 37 golongan tarif dengan delapan kelompok pelanggan dinilai terlalu kompleks dan menyulitkan perhitungan, khususnya terhadap 25 golongan tarif pelanggan yang berhak mendapatkan subsidi.
17. Adanya berbagai permasalahan penyaluran yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan ketidaktepatan sasaran, menandakan bahwa penyaluran subsidi listrik kepada masyarakat belum tepat sasaran dan perlu perbaikan.

5.2. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dapat direkomendasikan sebagai berikut:

1. Pemerintah masih bisa menaikkan harga jual listrik kepada industri karena tarif listrik kategori industri menjadi tarif termurah di Asia Tenggara, tercatat besaran tarif listrik industri di Indonesia adalah 0,067 dollar AS atau sekitar Rp1.035 kWh. Di sisi lain, PT PLN (Persero) untuk mengurangi subsidi listrik juga dapat mencoba mengurangi BPP.
2. PT PLN (Persero) perlu memperhatikan rasio tunainya karena berdasarkan

hasil uji korelasi *rank spearman*, rasio tunainya memengaruhi subsidi listrik dengan memperbaiki aktiva lancarnya. Agar rasio likuiditas menjadi lebih baik, perlu meningkatkan aktivitya seperti menjual aktiva tetap (meja, kursi, mesin, dan lain-lain) yang tidak terpakai.

3. PT PLN (Persero) perlu memperhatikan rasio solvabilitasnya karena dalam memperbaiki rasio solvabilitasnya berdasarkan hasil uji korelasi *rank spearman*, rasio tunainya mempengaruhi subsidi listrik dengan cara mengurangi aktiva lancar yang dibiayai oleh utang.
4. Perlunya dilakukan evaluasi pada komponen non-BPP tenaga listrik pada perhitungan subsidi, menetapkan standar PLN atas batasan SFC pembangkit listrik atas penggunaan bahan bakar minyak dan gas serta dengan bantuan pemerintah, PLN dapat melakukan koordinasi dengan IPP untuk menegosiasikan kembali skema pembayaran ToP pada PPA pada jual beli tenaga listrik;
5. Perlunya memaksimalkan data dukcapil agar dapat mendata masyarakat prasejahtera yang berhak menerima subsidi dan diharapkan dapat menghasilkan satu data utama sebagai pusat data dan informasi penerima subsidi listrik.
6. Perlunya penyederhanaan tarif dari 25 golongan tarif subsidi listrik menjadi satu golongan tarif dan perlunya reformasi subsidi listrik sehingga mengubah skema penyaluran subsidi barang menjadi subsidi kepada perseorangan (subsidi langsung).

Daftar Pustaka

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Ardiyos. (2014). *Kamus Besar Akuntansi*, Jakarta: Citra Harta Prima

Agus Sartono. (2010.) *Manajemen Keuangan Teori dan Aplikasi*. Edisi 4. Yogyakarta: BPFE

Agus Harjito dan Martono. (2011) *Manajemen Keuangan*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Penerbit EKONISIA, Yogyakarta.

Brigham, Eugene F. Dan J.F. Houston. (2010). *Dasar-Dasar Manajemen Keuangan*. Edisi 11. Jakarta: Salemba Empat

Harahap, Sofyan Syafri (2010). *Analisa Kritis atas Laporan Keuangan*. Cet 11. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Hery. (2014). *Akuntansi Dasar 1 dan 2*. Jakarta: Kompas Gramedia

Ikatan Akuntansi Indonesia. *PSAK Nomor 1 Tentang Laporan Keuangan*— edisi revisi (2020). Penerbit Dewan Standar Akuntansi Keuangan: PT. Raja Grafindo

- Kasmir. (2017). *Analisis Laporan Keuangan*. PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- BPK RI. (2016-2020). *Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dengan Tujuan Tertentu Tahun 2016-2020*. BPK RI, Jakarta:
- BPK RI (2016-2020). *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2016.-2020*.
- BAKN DPR RI. (2021). *Penelaahan atas Subsidi Listrik*. BAKN DPR RI. Jakarta.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2020). *Nota Keuangan APBN 2020*. Diakses <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/uu-apbn-dan-nota-keuangan/uu-apbn-dan-nota-keuangan-2020/> di akses tanggal 10 Oktober pukul 09:35 WIB
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 174/PMK.02/2019 tentang Tata Cara Penyediaan, Penghitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Subsidi Listrik.
- Peraturan Menteri ESDM Nomor 29 Tahun 2016 tentang Mekanisme Pemberian Subsidi Tarif Tenaga Listrik untuk Rumah Tangga.
- Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik, Jakarta:
- Rangkuti. (2013). *Analisis SWOT*. Teknik membedah kasus. Gramedia, pustaka utama
- Sujarweni, V. Wiratna. (2017). *Analisis Laporan Keuangan Teori, Aplikasi dan Hasil Penelitian*. Yogyakarta: Pustaka Baru Press.

DAYA SAING KARET INDONESIA DI PASAR ASEAN SEBELUM DAN SESUDAH PENERAPAN MASYARAKAT EKONOMI ASEAN

The Competitiveness of Indonesian Rubber in the ASEAN Market Before and After Implementation of the ASEAN Economic Community

Robby Alexander Sirait dan Adhi Prasetyo Satriyo Wibowo

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

email: robby.sirait@dpr.go.id dan email: adhi.wibowo@dpr.go.id

Abstract

This research aims to analyse Indonesian rubber export competitiveness in ASEAN market prior and post Asean Economic Community (AEC) implementation. The primary data sources in this analysis are collected from International Trade Centre and USD is used as the unit measurement analysis. The types of data in this research are taken from the period of 2012-2015 and 2016-2019. The selection of this data is expected to capture the changes occurred prior and post AEC implementation. The methods in this research are Revealed Comparative Advantage (RCA) and Export Product Dynamics (EPD). The result of this research found that new pressurized tyres made in Malaysia, Philipines, Thailand, and Vietnam have consistent competitiveness prior and post AEC.

Keywords: Rubber, ASEAN Economic Community, Competitiveness, RCA, EPD

1. Pendahuluan

Pada awal 2016, Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) sebagai bentuk perdagangan bebas di wilayah negara-negara ASEAN resmi diberlakukan. Diberlakukannya MEA berimplikasi pada dihilangkannya hambatan terhadap arus barang antarnegara ASEAN, selain juga arus modal, investasi, dan tenaga kerja terlatih (Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, 2009). Dengan kata lain, kawasan ASEAN sejak 2016 telah memasuki sebuah era persaingan berbagai komoditi yang lebih ketat dibandingkan tahun-tahun sebelumnya.

Hingga saat ini, terdapat 10 (sepuluh) komoditi ekspor unggulan atau utama Indonesia dari kelompok nonmigas, dimana salah satunya adalah produk karet (Kementerian Perdagangan, 2021). Artinya, produk karet sebagai salah satu komoditas unggulan juga akan menjadi komoditas utama yang akan dipasarkan

ke pasar ASEAN setelah penerapan MEA. Pada 2015, total impor 9 (sembilan)¹ negara di ASEAN atas produk karet mencapai 5,90 persen dari total produk karet yang diperdagangkan di pasar dunia. Dari total produk karet yang diimpor oleh kesembilan negara tersebut, *market share* Indonesia hanya 3,55 persen. Pada tahun yang sama, nilai ekspor Indonesia ke pasar dunia mencapai USD 5,91 miliar, dimana yang diekspor ke negara ASEAN hanya sebesar USD 362,76 juta. Dengan kata lain, porsi ekspor produk karet Indonesia ke negara ASEAN hanya sebesar 6,13 persen dari total ekspor produk karet sepanjang 2015.

Data di atas menunjukkan bahwa *market share* produk karet Indonesia di pasar ASEAN masih relatif rendah. Rendahnya *market share* tersebut dapat dimungkinkan karena rendahnya daya saing produk karet Indonesia di pasar ASEAN atau juga dapat dikarenakan pasar ASEAN bukanlah fokus ekspor produk karet Indonesia. Terlepas dari apa penyebabnya, penerapan MEA sejak 2016 sudah seharusnya merupakan peluang bagi Indonesia untuk memperbesar *market share* produk karet di pasar ASEAN, mengingat produk karet merupakan salah satu komoditas unggulan ekspor Indonesia. Peluang memperbesar *market share* di pasar ASEAN dapat terwujud apabila produk karet yang berasal dari Indonesia memang memiliki daya saing di pasar ASEAN. Tidak hanya itu saja, peningkatan *market share* juga dapat diwujudkan apabila daya saing produk karet Indonesia juga mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, terlebih lagi setelah diberlakukannya MEA sejak 2016. Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana daya saing produk karet Indonesia sebelum dan sesudah penerapan MEA. Berdasarkan hal tersebut di atas, penelitian ini bertujuan menganalisis daya saing ekspor produk karet Indonesia di pasar ASEAN sebelum dan sesudah penerapan MEA.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Definisi dan Ukuran Daya Saing

Dalam berbagai literatur ekonomi dan bisnis, daya saing dijelaskan melalui banyak pendekatan yang berbeda-beda (Waheeduzzaman, 2002). Daya saing tidak dapat didefinisikan secara kaku atau persisten dalam literatur ekonomi (Siggel, 2007). Tidak ada satu indikator pun yang bisa digunakan untuk mengukur daya saing yang memang sangat sulit untuk diukur (Markovich, 2005). *Council of Competitiveness* dalam Markovich (2005) mendefinisikan daya saing adalah kapasitas bangsa untuk menghadapi tantangan persaingan pasar internasional dan tetap menjaga atau meningkatkan pendapatan riilnya. *European Commission* menyebutkan bahwa daya saing merupakan kemampuan menghasilkan produk barang dan jasa yang memenuhi pengujian internasional, dan pada saat bersamaan juga dapat memelihara tingkat pendapatan yang tinggi dan berkelanjutan (Nasution dan Paidi, 2015). Definisi *Council of Competitiveness* dan *European Commission* tersebut, menekankan pada kemampuan atau kapasitas

¹ Malaysia, Singapura, Thailand, Vietnam, Myanmar, Laos, Kamboja, Brunei Darussalam, dan Filipina.

suatu negara di dalam persaingan pasar internasional sebagai dasar mendefinisikan daya saing.

Tidak begitu berbeda, Siggel (2007) mendefinisikan bahwa ekonomi sebuah negara dapat dianggap berdaya saing jika negara tersebut memiliki banyak perusahaan dan industri yang berdaya saing secara internasional, yang artinya ekspor negara tersebut harus kuat. Dengan kata lain, daya saing adalah konsep yang mengukur posisi dan kedudukan suatu negara di dalam sebuah pasar atau perdagangan. *Revealed Comparative Advantage* (RCA) yang diperkenalkan oleh Balassa pada tahun 1965 dapat dijadikan salah satu titik awal dalam mendefinisikan daya saing. RCA merupakan ukuran yang merefleksikan keberhasilan ekspor sebuah negara secara relatif terhadap total ekspor dunia. Siggel (2007) berpendapat bahwa ekspor dapat dihasilkan dari berbagai subsidi atau berbagai insentif yang ada, dan insentif-insentif tersebut dapat menjelaskan daya saing, bukan hanya keunggulan komparatif. Oleh karena itu, indeks RCA yang dipopulerkan oleh Ballasa dapat dijadikan ukuran daya saing.

Namun, pengukuran daya saing dengan hanya melihat keberhasilan pasar ekspor juga belum cukup. Esterhuizen (2006) menyatakan bahwa keberhasilan di pasar ekspor perlu diinterpretasikan dengan hati-hati. Hilangnya beberapa pangsa pasar dalam perdagangan tidak selalu menandakan hilangnya daya saing secara keseluruhan apabila ada peningkatan pangsa produk lain yang menandakan adanya peningkatan dalam rantai nilai (Esterhuizen, 2006). Dengan demikian, apabila sebuah komoditas tidak memiliki nilai ekspor yang tinggi dan/atau kehilangan pangsa pasar, bukan berarti komoditas tersebut tidak memiliki daya saing. Guna menangkap dinamika perubahan pangsa pasar suatu komoditas tertentu dan produk lain terhadap daya saing komoditas tertentu tersebut, maka digunakan metode lain untuk menilai daya saing suatu komoditas yakni *Export Product Dynamics* (EPD). Metode ini digunakan untuk menentukan gerakan dinamis suatu komoditas, yaitu apakah daya saing suatu produk mempunyai performa yang dinamis (memiliki pertumbuhan cepat) atau tidak (Nurhayati *et al.*, 2019).

Selain itu, masih terdapat beberapa alat ukur atau indikator daya saing yang telah disarikan oleh Siggel (2007) dalam karyanya yang berjudul "*The Many Dimension of Competitiveness*" sebagaimana pada Tabel 1.

Tabel 1. Alat Ukur/Indikator Daya Saing

Proposing author or organization	Measurement criterion or Indicator
Macro concepts	
Lipschitz/McDonald (1991), Marsh, Tokarick (1994), IMF	real exchange rate, real effective exch.rate
Hatsopoulos, Krugman, Summers. (1988)	trade balance with rising real income
Markusen (1992),	real income growth with free balanced trade
Dollar/Wolff (1993)	productivity
Fagerberg (1988)	market share increase
Sharpe (1986)	market share
WEF/IMD (annual since 1995)	world compet. index
Micro concepts	
Balassa (1965)	revealed comp.advantage
Bruno (1965)	domestic resource cost
Buckley et al. (1992)	composite, multi-variable
Durand/Giorno (1987), OECD	price competitiveness
Helleiner (1989)	real effective exch. rate
Hickman (1992)	unit labour cost
Jorgenson, Kuroda (1992)	price competitiveness
Krugman, Hatsopoulos (1987)	market share, change
Mandeng (1991)	market share, change
Oral (1993)	indust. mastery, unit cost
Porter (1990)	composite, multi-variable
Siggel/Cockburn (1995)	full unit cost
Swann/Taghavi (1992)	price/product attribute
Turner/Gollub (1997)	relative unit labour cost

Sumber: The Many Dimensions of Competitiveness (Siggel, 2007)

2.2. Penelitian Terdahulu

Dalam berbagai literatur penelitian, sudah relatif banyak penelitian yang mengestimasi daya saing produk karet Indonesia. Namun, kebanyakan penelitian tersebut lebih berfokus pada posisi daya saing produk karet Indonesia di pasar global atau pasar tujuan ekspor utama serta hanya pada satu titik waktu tertentu. Salah satunya adalah penelitian Permana dan Izzati (2014) yang meneliti daya saing produk karet Indonesia di negara-negara tujuan ekspor utama dengan menggunakan data tahun 2009. Dengan menggunakan RCA, hasil penelitiannya menunjukkan bahwa karet alam (HS:4001) memiliki daya saing di pasar tujuan ekspor utama (Tiongkok, Amerika Serikat, Jerman, Perancis, Inggris, Jepang, Singapura, dan Korea Selatan). Radityo *et al.* (2014) meneliti daya saing produk karet alam Indonesia di pasar dunia yang salah satunya menggunakan RCA. Dengan menggunakan data tahun 1991-2021, hasil penelitiannya menunjukkan karet alam Indonesia memiliki daya saing di pasar dunia dan lebih tinggi dibanding 4 (empat) pesaing utama yakni Malaysia, Thailand, Vietnam, dan Pantai Gading.

Dari kajian literatur di atas, masih sulit untuk menemukan penelitian daya saing produk karet Indonesia di pasar ASEAN sebelum dan sesudah penerapan MEA. Salah satu yang mendekati adalah penelitian Sirait dan Alvaro (2017) serta Alvaro dan Sirait (2018) yang meneliti daya saing pasca pemberlakuan MEA. Namun, komoditas yang diteliti adalah produk kopi dan kakao. Dalam mengukur daya saing, kedua penelitian tersebut menggunakan RCA dan EPD. Namun data yang digunakan masih satu hingga dua tahun pasca penerapan MEA. Masih terbatasnya data tersebut dapat menjadi kendala dalam melihat dinamika perubahan daya saing suatu komoditas di pasar ASEAN setelah penerapan MEA. Selain itu, kedua penelitian tersebut juga belum menggunakan pemisahan waktu pengamatan antara sebelum dan sesudah MEA pada saat menggunakan EPD sebagai metode pengukuran daya saing.

3. Metodologi

Metode yang digunakan untuk menganalisis daya saing produk karet di pasar ASEAN dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan *Revealed Comparative Advantage* (RCA) dan *Export Product Dynamics* (EPD). Data utama yang digunakan dalam penelitian bersumber dari International Trade Centre, baik data ekspor maupun impor, per negara, dan total dunia. Satuan data yang digunakan adalah nilai ekspor atau impor dalam satuan USD. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data runut waktu periode 2012–2015 dan periode 2016-2019. Pemilihan rentang data tersebut diharapkan dapat menangkap perubahan yang terjadi sebelum dan setelah penerapan MEA.

Terkait dengan agregasi komoditas produk karet yang masuk ke dalam Bab 40 dalam *Harmonized System* (HS), penelitian ini menggunakan HS digit 4 agar jenis komoditas yang dianalisis akan menjadi lebih detail. Dalam Bab 40, terdapat 17 (tujuh belas) jenis produk karet dengan menggunakan HS digit 4. Namun, penelitian ini hanya menganalisis daya saing 6 (enam) jenis produk karet HS digit 4, yakni ban bertekanan dalam kondisi baru (HS: 4011), karet alam (HS: 4001), barang lain dari karet divulkanisasi selain karet keras (HS: 4016), karet campuran tidak divulkanisasi (HS: 4005), ban atau *belting* pengangkut atau penggerak dari karet divulkanisasi (HS: 4010), dan karet sintetik dan *factice* diperoleh dari minyak (HS: 4002). Pemilihan keenam jenis tersebut didasarkan pada rata-rata kontribusi keenamnya terhadap total ekspor produk karet Indonesia sepanjang 2012 hingga 2015 ke pasar ASEAN yang mencapai 93,07 persen per tahun.

3.1. *Revealed Comparative Advantage* (RCA)

RCA merupakan ukuran yang merefleksikan keberhasilan ekspor sebuah negara secara relatif terhadap total ekspor dunia, yang dipopulerkan oleh Ballasa (1965). Apabila nilai RCA suatu komoditas pada pasar tertentu berada di atas 1, maka komoditas tersebut memiliki daya saing. Sebaliknya, apabila nilai RCA di bawah 1, maka komoditas tersebut tidak memiliki daya saing. Formula RCA tersebut adalah sebagai berikut.

$$RCA_{ij} = \frac{X_{ik}/X_i}{X_{ak}/X_a} \dots\dots\dots (1)$$

Keterangan:

X_{ik} : Nilai ekspor komoditi k Indonesia ke negara ASEAN

X_i : Nilai total ekspor Indonesia ke negara ASEAN

X_{ak} : Nilai ekspor komoditi k dunia ke negara ASEAN

X_a : Nilai total ekspor dunia ke negara ASEAN

3.2 *Export Product Dynamics* (EPD)

Apabila sebuah komoditas tidak memiliki nilai ekspor yang tinggi dan/atau kehilangan pangsa pasar, bukan berarti komoditas tersebut tidak memiliki daya saing. Oleh karena itu, keberhasilan di pasar ekspor perlu diinterpretasikan dengan hati-hati (Esterhuizen, 2006). Hilangnya beberapa pangsa pasar dalam

perdagangan tidak selalu berarti hilangnya daya saing secara keseluruhan, apabila ada peningkatan pangsa pada komoditas lain (Nurhayati *et al.*, 2019). Guna menangkap dinamika perubahan pangsa pasar suatu komoditas tertentu dan produk lain terhadap daya saing komoditas tertentu tersebut, maka digunakan metode lain untuk menilai daya saing suatu komoditas yakni *Export Product Dynamics* (EPD). Metode ini digunakan untuk menentukan gerakan dinamis suatu komoditas, yaitu apakah daya saing suatu produk mempunyai performa yang dinamis (memiliki pertumbuhan cepat) atau tidak (Nurhayati *et al.*, 2019). Metode ini terdiri dari matriks yang menempatkan komoditas yang dianalisis ke dalam 4 (empat) kategori (Tabel 2).

Tabel 2. Matriks Posisi Daya Saing dengan Metode EPD

Share of Country's Export in World Trade	Share of Product in World Trade	
	Rising (Dynamic)	Falling (Stagnant)
Rising (Competitive)	Rising Star	Falling Star
Falling (Non-competitive)	Lost Opportunity	Retreat

Sumber: Estherhuizen (2006)

Posisi suatu komoditas yang dianalisis dapat diukur dari pertumbuhan kekuatan bisnis dan pertumbuhan daya tarik pasar. Secara matematis, untuk menghitung kekuatan bisnis (sumbu x) dan daya tarik pasar (sumbu y) adalah sebagai berikut.

Pertumbuhan kekuatan bisnis (sumbu x):

$$\frac{\sum_{t=1}^T \left(\frac{X_{ijt}}{W_{ijt}} \right) \times 100\% - \sum_{t=1}^T \left(\frac{X_{ijt}}{W_{ijt}} \right)_{t-1} \times 100\%}{T} \dots \dots \dots (2)$$

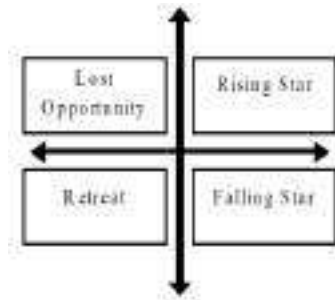
Pertumbuhan daya tarik pasar (sumbu y):

$$\frac{\sum_{t=1}^T \left(\frac{X_{it}}{W_t} \right) \times 100\% - \sum_{t=1}^T \left(\frac{X_{it}}{W_t} \right)_{t-1} \times 100\%}{T} \dots \dots \dots (3)$$

Keterangan:

- X_{ijt} : Nilai ekspor komoditi j dari Indonesia ke negara ASEAN
- X_{it} : Total nilai ekspor negara Indonesia ke negara ASEAN
- W_{ijt} : Nilai ekspor komoditi j dunia ke negara ASEAN
- W_t : Nilai ekspor total dunia ke negara ASEAN
- t : Tahun ke- t
- $t-1$: Tahun sebelumnya
- T : Jumlah tahun analisis

Kombinasi dari kekuatan bisnis dan daya tarik pasar ini menghasilkan karakter posisi dari komoditas yang ingin dianalisis ke dalam 4 (empat) kategori yakni *Rising Star*, *Falling Star*, *Lost Opportunity*, dan *Retreat* (Kementerian Perdagangan, 2011).

Gambar 1. Kekuatan Bisnis dan Daya Tarik Pasar dalam EPD

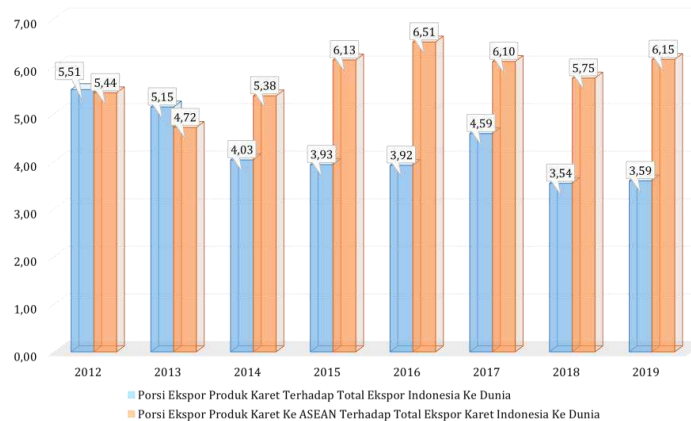
Sumber: Esterhuizen (2006)

Posisi pasar yang ideal adalah yang mempunyai pangsa pasar tertinggi pada ekspornya sebagai “*rising star*/bintang terang”, yang menunjukkan bahwa negara tersebut memperoleh tambahan pangsa pasar pada produk mereka yang bertumbuh cepat (*fast-growing products*). Sementara itu, “*lost opportunity*/kesempatan yang hilang” terkait dengan penurunan pangsa pasar pada produk-produk yang dinamis, sekaligus posisi yang paling tidak diinginkan. Kemudian, “*falling star*/bintang jatuh” juga tidak disukai, meskipun masih lebih baik jika dibandingkan dengan *lost opportunity*, karena pangsa pasarnya tetap meningkat. Terakhir, “*retreat*/kemunduran” biasanya tidak diinginkan, tetapi pada kasus tertentu mungkin diinginkan jika pergerakannya menjauhi produk-produk yang stagnan dan menuju produk-produk yang dinamik (Kementerian Perdagangan, 2011).

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Ekspor Produk Karet Indonesia ke ASEAN

Dari sumber data, diperoleh nilai rata-rata porsi ekspor produk karet terhadap total ekspor Indonesia ke pasar dunia selama periode 2012-2019 sebesar 4,28 persen per tahun dan cenderung mengalami penurunan setiap tahunnya. Dari total produk karet yang diekspor ke pasar dunia, rata-rata sebesar 5,77 persen setiap tahunnya diekspor ke pasar ASEAN (Gambar 2).

Gambar 2. Porsi Ekspor Produk Karet (%)

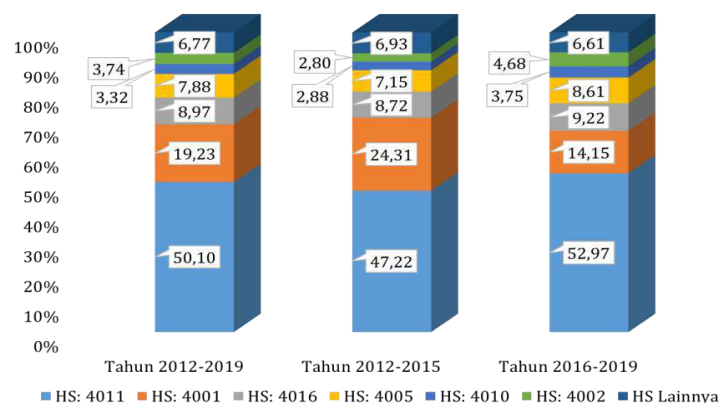
Sumber: The International Trade Centre (diolah)

Apabila membandingkan periode pengamatan sebelum dan sesudah penerapan MEA, porsi produk karet yang diekspor ke pasar ASEAN mengalami peningkatan sesudah diberlakukannya MEA. Pada periode sebelum penerapan MEA (2012-2015), rata-rata ekspor produk karet ke pasar ASEAN sebesar 5,42 persen dari total ekspor produk karet ke pasar dunia. Kemudian, mengalami peningkatan pada periode setelah penerapan MEA (2016-2019), yakni menjadi rata-rata sebesar 6,13 persen setiap tahunnya.

Apabila dilihat dari jenis produk karet, keenam jenis produk karet yang menjadi subjek penelitian merupakan produk yang dominan diekspor ke pasar ASEAN. Keenam jenis produk tersebut adalah ban bertekanan dalam kondisi baru (4011), karet alam (4001), barang lain dari karet divulkanisasi selain karet keras (4016), karet campuran tidak divulkanisasi (4005), ban atau *belting* pengangkut atau penggerak dari karet divulkanisasi (4010), dan karet sintetik dan *factice* diperoleh dari minyak (4002).

Apabila membandingkan porsi keenam jenis produk tersebut terhadap total ekspor produk karet, maka terdapat peningkatan porsi pada periode setelah penerapan MEA. Pada periode 2012-2015 (sebelum penerapan MEA), porsi keenam jenis produk tersebut rata-rata mencapai 93,07 persen. Sedangkan pada periode setelah penerapan MEA (2016-2019) relatif mengalami peningkatan menjadi rata-rata 93,39 persen. Jika dilihat per jenis, hanya karet alam (HS: 4001) yang mengalami penurunan rata-rata porsi terhadap total ekspor produk karet ke pasar ASEAN, yakni rata-rata 24,31 persen pada periode 2012-2015 menjadi 14,15 persen pada periode 2016-2019 (Gambar 3).

Gambar 3. Porsi Ekspor Produk Karet ke Pasar ASEAN Menurut Kode HS (%)



Sumber: The International Trade Centre (diolah)

4.2. Daya Saing Ban Bertekanan Dalam Kondisi Baru (HS: 4011)

Dengan menggunakan metode perhitungan RCA, hasil analisis menunjukkan bahwa ban bertekanan dalam kondisi baru pada periode sebelum dan sesudah penerapan MEA tidak berdaya saing di Singapura. Sedangkan di Brunei Darussalam, Malaysia, Filipina, Thailand, dan Vietnam konsisten memiliki daya saing setiap tahunnya, baik sebelum maupun sesudah penerapan MEA. Di Laos, jenis ini berdaya saing pada tiga tahun sebelum penerapan MEA, yakni

2013-2015. Setelah penerapan MEA, jenis ini masih tetap konsisten berdaya saing setiap tahunnya. Di Kamboja, sebelum penerapan MEA hanya berdaya saing pada 2012 dan 2015. Sedangkan setelah penerapan MEA, memiliki daya saing setiap tahunnya selama 2016-2019. Kondisi daya saing di Myanmar agak berbeda dengan daya saing di Brunei Darussalam, Malaysia, Filipina, Thailand, Vietnam, Laos, dan Kamboja setelah penerapan MEA yang konsisten berdaya saing setiap tahunnya. Setelah pemberlakuan MEA, ban bertekanan dalam kondisi baru hanya berdaya saing pada 2018. Padahal pada periode 2012-2015 (sebelum MEA), mayoritas berdaya saing setiap tahunnya, kecuali 2013 (Tabel 3).

Tabel 3. Nilai RCA Ban Bertekanan Dalam Kondisi Baru Tahun 2012-2019

Tahun/Negara	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brunei Darussalam	3,28	2,69	2,60	24,60	1,95	2,50	2,57	1,63
Kamboja	2,31	0,77	0,49	2,75	1,71	1,20	1,48	1,79
Laos	0,42	11,35	47,63	17,22	5,06	15,21	13,28	13,86
Malaysia	3,46	3,83	3,31	3,43	3,49	3,02	2,83	2,88
Myanmar	9,28	0,33	12,14	9,38	0,60	0,62	6,38	0,70
Filipina	2,77	3,08	3,32	3,22	3,40	3,10	3,19	2,70
Singapura	0,49	0,49	0,76	0,73	0,57	0,84	0,63	0,74
Thailand	3,20	3,23	3,32	4,02	3,08	3,36	3,56	3,24
Vietnam	2,07	2,83	2,88	3,88	4,57	3,18	3,30	3,14

Sumber: Hasil Olahan Penelitian

Dengan menggunakan EPD, ditemukan bahwa ban bertekanan dalam kondisi baru tidak ada yang menempati posisi *rising star*, baik sebelum maupun sesudah penerapan MEA. Sebelum penerapan MEA, ban bertekanan dalam kondisi baru di pasar Kamboja, Laos, Singapura, dan Vietnam masih menduduki posisi *falling star*. Setelah penerapan MEA, posisinya tidak membaik menjadi *rising star*. Di Kamboja, Laos, dan Singapura justru mengalami kemunduran menjadi *retreat*. Sedangkan di Vietnam menjadi *lost opportunity*, Singapura menjadi *retreat* dari *falling star*, dan Thailand dari *lost opportunity* menjadi *retreat*. Salah satu penyebab kemunduran tersebut diduga akibat kecenderungan penurunan *market share* di ketiga negara setelah pemberlakuan MEA.

Tabel 4. Posisi Daya Saing Ban Bertekanan Dalam Kondisi Baru dengan Metode EPD

Periode Tahun/Negara	Tahun 2012-2015	Tahun 2016-2019
Brunei Darussalam	Retreat	Lost Opportunity
Kamboja	Falling Star	Retreat
Laos	Falling Star	Retreat
Malaysia	Retreat	Retreat
Myanmar	Retreat	Lost Opportunity
Filipina	Retreat	Lost Opportunity
Singapura	Falling Star	Retreat
Thailand	Lost Opportunity	Retreat
Vietnam	Falling Star	Lost Opportunity

Sumber: Hasil Olahan Penelitian

4.3. Daya Saing Karet Alam (HS: 4001)

Dengan menggunakan metode perhitungan RCA, karet alam berdaya saing secara konsisten tiap tahunnya di pasar Singapura, baik sebelum maupun sesudah penerapan MEA. Kondisi sebaliknya terjadi di Kamboja, Malaysia, Myanmar² dan Thailand, dimana karet alam tidak memiliki daya saing, baik sebelum maupun sesudah penerapan MEA. Di Filipina, karet alam pada periode 2012-2015 (sebelum penerapan MEA) baru berdaya saing di 2015. Setelah penerapan MEA, karet alam secara konsisten berdaya saing setiap tahunnya di Filipina. Sedikit berbeda dengan daya saing di Vietnam, pada 2014-2015 masih memiliki daya saing. Namun pada periode 2016-2019, daya saing karet alam di Vietnam berfluktuatif, dimana pada 2016 dan 2018 memiliki daya saing, sedangkan di 2017 dan 2019 tidak berdaya saing.

Tabel 5. Nilai RCA Karet Alam Tahun 2012-2019³

Tahun/Negara	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kamboja	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00
Laos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15,40
Malaysia	0,15	0,17	0,23	0,11	0,07	0,89	0,10	0,11
Myanmar	0,00	0,44	0,84	1,01	0,23	0,00	0,00	0,00
Filipina	0,00	0,00	0,34	3,77	7,06	3,00	3,05	2,92
Singapura	5,82	7,82	7,74	6,48	10,13	15,49	19,87	13,57
Thailand	0,00	0,39	0,00	0,18	0,00	0,00	0,00	0,00
Vietnam	0,04	0,18	1,01	1,02	1,04	0,61	2,75	0,95

Sumber: Hasil Olahan Penelitian

Berdasarkan perhitungan EPD, karet alam Indonesia di pasar ASEAN sebelum penerapan MEA mayoritas berstatus *falling star*, yakni di Kamboja, Laos, Myanmar, Filipina dan Vietnam. Selebihnya, karet alam berstatus *lost opportunity* di Thailand, serta *retreat* di Malaysia dan Singapura. Sementara pada periode 2016-2019 setelah penerapan MEA, terjadi perbaikan posisi karet alam di Malaysia, Singapura serta Vietnam, dimana di Malaysia dan Singapura berubah dari *retreat* menjadi *falling star* dan di Vietnam berubah dari *falling star* menjadi *rising star*. Kondisi sebaliknya terjadi di pasar Myanmar, Filipina, dan Thailand yang mengalami kemunduran status daya saing (Tabel 6). Penurunan tersebut diakibatkan penurunan kekuatan bisnis atas karet alam di ketiga negara yang tergambar dari penurunan *market share* setelah pemberlakuan MEA. Sedangkan di Brunei Darussalam, Kamboja, dan Laos tetap berstatus *falling star*.

² Pada tahun 2015 masih sempat berdaya saing, namun periode 2016-2019 (setelah penerapan MEA) tidak berdaya saing.

³ Tidak memasukkan Brunei Darussalam karena selama tahun pengamatan data, tidak ada ekspor Indonesia ke negara tersebut.

Tabel 6. Posisi Daya Saing Karet Alam dengan Metode EPD

Periode Tahun/Negara	Tahun 2012-2015	Tahun 2016-2019
Kamboja	Falling Star	Falling Star
Laos	Falling Star	Falling Star
Malaysia	Retreat	Falling Star
Myanmar	Falling Star	Lost Opportunity
Filipina	Falling Star	Lost Opportunity
Singapura	Retreat	Falling Star
Thailand	Lost Opportunity	Retreat
Vietnam	Falling Star	Rising Star

Sumber: Hasil Olahan Penelitian

4.4. Daya Saing Barang Lain Dari Karet Divulkanisasi Selain Karet Keras (HS: 4016)

Dengan menggunakan metode perhitungan RCA, karet divulkanisasi selain karet keras secara konsisten berdaya saing setiap tahunnya hanya di pasar Singapura, baik sebelum maupun sesudah penerapan MEA⁴. Kondisi sebaliknya terjadi di Brunei Darussalam, Kamboja, Filipina, Thailand dan Malaysia, dimana mayoritas tidak berdaya saing, baik sebelum maupun sesudah penerapan MEA. Sedikit berbeda dengan pasar di Myanmar, pada dua tahun sebelum penerapan MEA (2014-2015) masih memiliki daya saing. Namun setelah penerapan MEA tidak memiliki daya saing sepanjang 2016-2019. Di Vietnam, daya saingnya relatif berfluktuatif. Sebelum penerapan MEA, jenis ini masih mampu berdaya saing pada 2013 dan 2014. Sedangkan setelah penerapan MEA, jenis ini hanya memiliki daya saing pada dua tahun awal pengamatan data, yakni 2016-2017 (Tabel 7). Tidak berdaya saingnya produk ini di Vietnam pada 2018-2019 diakibatkan oleh tren penurunan ekspor yang terjadi pada waktu tersebut.

Tabel 7. Nilai RCA Barang Lain Dari Karet Divulkanisir Tahun 2012-2019⁵

Tahun/Negara	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brunei Darussalam	0,18	0,17	0,16	0,00	0,08	0,09	0,17	0,18
Kamboja	0,10	0,06	0,11	1,76	0,22	0,27	0,22	0,05
Malaysia	0,40	0,45	4,47	0,46	0,66	0,60	0,81	1,28
Myanmar	0,05	0,28	3,45	18,39	0,17	0,29	1,60	0,06
Filipina	0,37	0,46	0,31	0,46	0,51	0,49	0,49	0,46
Singapura	2,39	2,70	2,80	2,44	3,11	3,59	0,33	2,71
Thailand	0,78	0,73	0,56	0,51	0,56	0,58	0,66	0,56
Vietnam	0,84	1,09	0,89	1,16	1,15	1,05	0,12	0,90

Sumber: Hasil Olahan Penelitian

Dengan menggunakan metode perhitungan EPD periode 2012-2015, posisi barang lain dari karet divulkanisasi selain karet keras di Singapura berada pada posisi *retreat*. Setelah penerapan MEA, posisinya tidak berubah atau tetap di posisi yang sama, yakni *retreat*. Padahal kalau menggunakan RCA, komoditas ini berdaya saing di pasar Singapura. Kontradiksi ini menunjukkan bahwa

⁴ Kecuali tahun 2018, dimana RCA berada di bawah 1.

⁵ Tidak memasukkan Laos karena selama tahun pengamatan data, tidak ada ekspor Indonesia ke negara tersebut.

pertumbuhan kekuatan bisnis di pasar Singapura masih rendah dan kalah dibanding dengan produk dari negara lain. Hal ini berbeda dengan posisi di Filipina yang mengalami perubahan yang membaik dari *falling star* sebelum penerapan MEA menjadi *rising star* setelah penerapan MEA. Perubahan posisi yang lebih baik setelah penerapan MEA juga terjadi di Brunei Darussalam dan Malaysia (*retreat* menjadi *falling star*), serta Thailand (*lost opportunity* menjadi *falling star*). Sebaliknya, posisi produk ini di Kamboja, Myanmar, dan Vietnam mengalami kemunduran (Tabel 8).

Tabel 8. Posisi Daya Saing Barang Lain Dari Karet Divulkanisir dengan Metode EPD

Periode Tahun/Negara	Tahun 2012-2015	Tahun 2016-2019
Brunei Darussalam	Retreat	Falling Star
Kamboja	Falling Star	Retreat
Malaysia	Retreat	Falling Star
Myanmar	Falling Star	Lost Opportunity
Filipina	Falling Star	Rising Star
Singapura	Retreat	Retreat
Thailand	Lost Opportunity	Falling Star
Vietnam	Falling Star	Lost Opportunity

Sumber: Hasil Olahan Penelitian

4.5. Daya Saing Karet Campuran Tidak Divulkanisasi (HS: 4005)

Dengan menggunakan metode perhitungan RCA dalam kurun waktu tahun 2012–2015 (sebelum penerapan MEA), menunjukkan bahwa karet campuran tidak divulkanisasi di pasar ASEAN mayoritas tidak memiliki daya saing setiap tahunnya, kecuali di pasar Singapura yang sempat berdaya saing pada 2013 dan di pasar Vietnam pada dua tahun sebelum penerapan MEA (2014-2015). Setelah penerapan MEA, kondisi daya saing di hampir seluruh negara di ASEAN tetap tidak memiliki daya saing, kecuali di pasar Vietnam. Berdasarkan nilai RCA periode 2016-2019, karet campuran tidak divulkanisasi secara konsisten memiliki daya saing setiap tahunnya dan cenderung semakin kuat di pasar Vietnam (Tabel 9).

Tabel 9. Nilai RCA Karet Campuran Tidak Divulkanisasi Tahun 2012-2019⁶

Tahun/Negara	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brunei Darussalam	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	39,57
Malaysia	0,00	0,20	0,67	0,03	1,16	0,01	0,00	0,00
Myanmar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00	0,00
Filipina	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,19	0,08	0,07
Singapura	0,02	9,10	0,29	0,01	0,00	0,00	0,00	0,21
Thailand	0,02	0,01	0,00	0,02	0,03	0,06	0,01	0,01
Vietnam	0,09	0,38	1,83	6,99	7,71	7,69	10,21	12,49

Sumber: Hasil Olahan Penelitian

Dengan menggunakan metode perhitungan EPD periode 2012-2015 menunjukkan bahwa karet campuran tidak divulkanisasi di negara ASEAN

⁶ Tidak memasukkan Kamboja dan Laos karena selama tahun pengamatan data, tidak ada ekspor Indonesia ke kedua negara tersebut.

sebelum penerapan MEA mayoritas berstatus *falling star*, kecuali Thailand pada posisi *lost opportunity*. Setelah penerapan MEA, posisi daya saing di Vietnam mengalami peningkatan dari *falling star* menjadi *rising star*. Kondisi yang sama juga terjadi di pasar Brunei Darussalam, Myanmar, dan Filipina. Perbaikan posisi juga terjadi di Thailand yang berubah dari *lost opportunity* sebelum penerapan MEA menjadi *falling star* sesudah penerapan MEA. Berbeda dengan di Malaysia yang mengalami penurunan dari *falling star* menjadi *retreat* (Tabel 10).

Tabel 10. Posisi Daya Saing Karet Campuran Tidak Divulkanisasi dengan Metode EPD

Periode Tahun/Negara	Tahun 2012-2015	Tahun 2016-2019
Brunei Darussalam	Falling Star	Rising Star
Malaysia	Falling Star	Retreat
Myanmar	Falling Star	Rising Star
Filipina	Falling Star	Rising Star
Singapura	Falling Star	Falling Star
Thailand	Lost Opportunity	Falling Star
Vietnam	Falling Star	Rising Star

Sumber: Hasil Olahan Penelitian

4.6. Daya Saing Ban Atau *Belting* Pengangkut Atau Penggerak Dari Karet Divulkanisasi (HS: 4010)

Dengan menggunakan metode perhitungan RCA, ban atau *belting* pengangkut atau penggerak dari karet divulkanisasi secara konsisten memiliki daya saing setiap tahunnya di Singapura, Thailand, dan Vietnam, baik sebelum maupun sesudah penerapan MEA. Sedangkan di Brunei Darussalam, Kamboja, dan Filipina tidak berdaya saing sepanjang tahun pengamatan data, baik sebelum maupun setelah penerapan MEA. Sedikit berbeda dengan di Myanmar yang sempat berdaya saing di 2015 (setahun sebelum penerapan MEA) dan di 2018 dua tahun setelah penerapan MEA. Sedangkan di Malaysia tidak berdaya saing sebelum penerapan MEA hingga dua tahun setelah penerapan MEA dan baru sejak 2018 hingga 2019 memiliki daya saing.

Tabel 11. Nilai RCA Ban Atau *Belting* Pengangkut Atau Penggerak Dari Karet Divulkanisasi Tahun 2012-2019⁷

Tahun/Negara	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brunei Darussalam	0,09	0,06	0,21	0,00	0,29	0,66	0,22	0,19
Kamboja	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,80	0,12
Malaysia	0,69	0,57	0,71	0,96	0,86	0,90	1,15	1,11
Myanmar	0,71	0,10	0,00	1,47	0,17	0,27	3,02	0,02
Filipina	0,03	0,03	0,16	0,08	0,15	0,32	0,22	0,40
Singapura	2,39	29,70	2,97	2,93	4,33	3,37	4,31	4,11
Thailand	1,22	1,76	1,77	1,86	1,91	17,45	2,14	1,79
Vietnam	1,12	1,54	1,14	1,14	1,14	1,49	1,34	1,28

Sumber: Hasil Olahan Penelitian

⁷ Tidak memasukkan Laos karena selama tahun pengamatan data, tidak ada ekspor Indonesia ke negara tersebut.

Berdasarkan perhitungan EPD, mayoritas posisi ban atau *belting* pengangkut atau penggerak dari karet divulkanisasi di pasar ASEAN adalah *falling star*, kecuali di Brunei Darussalam dengan posisi *retreat*. Setelah penerapan MEA, terjadi perbaikan posisi ke posisi *lebih* baik di pasar Brunei Darussalam, Filipina dan Vietnam. Di Filipina dan Vietnam berubah dari *falling star* menjadi *rising star*, sedangkan di Brunei Darussalam dari *retreat* menjadi *rising star*. Kondisi sebaliknya terjadi di pasar Myanmar yang mengalami penurunan, dari *falling star* menjadi *lost opportunity*. Penurunan juga terjadi di pasar Thailand dari *rising star* menjadi *retreat*. Di sisi lain, posisi ban atau *belting* pengangkut atau penggerak dari karet divulkanisasi berdasarkan RCA di pasar Thailand menunjukkan berdaya saing. Kondisi yang berkebalikan ini menunjukkan bahwa kecepatan pertumbuhan kekuatan bisnis produk ini selama periode 2016-2019 masih kalah dibanding dengan produk dari negara lain.

Tabel 12. Posisi Daya Saing Ban Atau Belting Pengangkut Atau Penggerak Dari Karet Divulkanisasi dengan Metode EPD

Periode Tahun/Negara	Tahun 2012-2015	Tahun 2016-2019
Brunei Darussalam	Retreat	Rising Star
Kamboja	Falling Star	Falling Star
Malaysia	Falling Star	Falling Star
Myanmar	Falling Star	Lost Opportunity
Filipina	Falling Star	Rising Star
Singapura	Falling Star	Falling Star
Thailand	Rising Star	Retreat
Vietnam	Falling Star	Rising Star

Sumber: Hasil Olahan Penelitian

4.7. Daya Saing Karet Sintetik Dan *Factice* Diperoleh Dari Minyak (4002)

Dengan menggunakan metode perhitungan RCA, karet sintetik dan *factice* diperoleh dari minyak dalam periode 2012-2015 (sebelum penerapan MEA) tidak memiliki daya saing di semua negara di pasar ASEAN. Setelah penerapan MEA, daya saingnya juga tidak menunjukkan perkembangan yang menggembirakan, dimana selama 2016-2019 belum juga berdaya saing di semua negara di ASEAN. Di Myanmar, jenis ini hanya sempat berdaya saing pada 2018 dan di Singapura pada 2017, sedangkan di tahun lainnya tidak berdaya saing (Tabel 13).

Tabel 13. Nilai RCA Karet Sintetik Dan Factice Diperoleh Dari Minyak Tahun 2012-2019⁸

Tahun/Negara	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brunei Darussalam	0,00	0,13	0,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kamboja	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,02	0,00	0,62
Malaysia	0,09	0,07	0,08	0,08	0,08	0,06	0,08	0,12
Myanmar	0,00	0,09	0,24	0,00	0,00	0,20	3,74	0,17
Filipina	0,05	0,05	0,09	0,36	0,05	0,21	0,17	0,05
Singapura	0,05	0,09	0,19	0,05	0,06	1,25	0,48	0,07
Thailand	0,37	0,10	0,08	0,09	0,08	0,05	0,02	0,22
Vietnam	0,11	0,20	0,31	0,56	0,49	0,03	0,56	0,31

Sumber: Hasil Olahan Penelitian

Hasil perhitungan EPD menunjukkan posisi karet sintetik dan *factice* diperoleh dari minyak di negara ASEAN sebelum penerapan MEA, mayoritas berstatus *falling star*, yakni di Brunei Darussalam, Kamboja, Myanmar, Filipina dan Vietnam. Sedangkan di Thailand posisinya *lost opportunity*, serta di Malaysia dan Singapura posisinya *retreat*. Setelah penerapan MEA, terjadi perbaikan posisi di Brunei Darussalam dan Myanmar yang berubah dari *falling star* menjadi *rising star*. Perbaikan posisi juga terjadi di Malaysia dan Singapura (*retreat* menjadi *falling star*), serta Thailand (*lost opportunity* menjadi *falling star*). Sebaliknya, posisi daya saing di Filipina dan Vietnam mengalami kemunduran, yakni dari *falling star* menjadi *lost opportunity* (Tabel 14).

Tabel 14. Posisi Daya Saing Karet Sintetik Dan Factice Diperoleh Dari Minyak dengan Metode EPD

Periode Tahun/Negara	Tahun 2012-2015	Tahun 2016-2019
Brunei Darussalam	Falling Star	Rising Star
Kamboja	Falling Star	Falling Star
Malaysia	Retreat	Falling Star
Myanmar	Falling Star	Rising Star
Filipina	Falling Star	Lost Opportunity
Singapura	Retreat	Falling Star
Thailand	Lost Opportunity	Falling Star
Vietnam	Falling Star	Lost Opportunity

Sumber: Hasil Olahan Penelitian

5. Simpulan dan Rekomendasi

5.1. Simpulan

Penelitian ini memperoleh beberapa temuan. **Pertama**, dengan menggunakan metode RCA, ditemukan beberapa jenis produk karet yang konsisten memiliki daya saing baik sebelum dan sesudah penerapan MEA selama periode waktu pengamatan data. Produk dimaksud adalah sebagai berikut.

⁸ Tidak memasukkan Laos karena selama tahun pengamatan data, tidak ada ekspor Indonesia ke negara tersebut.

- a. Produk ban bertekanan dalam kondisi baru di Brunei Darussalam, Malaysia, Filipina, Thailand, dan Vietnam.
- b. Produk karet alam di Singapura.
- c. Produk karet divulkanisasi selain karet keras di Singapura.
- d. Produk ban atau *belting* pengangkut atau penggerak dari karet divulkanisasi di Singapura, Thailand, dan Vietnam.

Kedua, berdasarkan hasil perhitungan RCA, juga ditemukan bahwa beberapa produk yang tidak memiliki daya saing, baik sebelum dan sesudah penerapan MEA. Produk dimaksud adalah sebagai berikut.

- a. Produk karet alam di di Kamboja, Malaysia, Myanmar, dan Thailand.
- b. Produk karet divulkanisasi selain karet keras di di Brunei Darussalam, Kamboja, Filipina, Thailand, dan Malaysia.
- c. Produk karet campuran tidak divulkanisasi di semua negara yang diamati.
- d. Produk ban atau *belting* pengangkut atau penggerak dari karet divulkanisasi di Brunei Darussalam, Kamboja, dan Filipina
- e. Produk karet sintetik dan *factice* diperoleh dari minyak di semua negara yang diamati.

Ketiga, dengan menggunakan metode EPD, ditemukan beberapa produk yang mampu mengalami perubahan posisi menjadi *rising star* setelah pemberlakuan MEA. Produk dimaksud adalah sebagai berikut.

- a. Produk karet alam di Vietnam.
- b. Produk barang lain dari karet divulkanisasi selain karet keras di Filipina.
- c. Produk karet campuran tidak divulkanisasi di Vietnam, Brunei Darussalam, Myanmar, dan Filipina.
- d. Produk ban atau *belting* pengangkut atau penggerak dari karet divulkanisasi di Filipina, Vietnam, dan Brunei Darussalam.
- e. Produk karet sintetik dan *factice* diperoleh dari minyak di Myanmar dan Brunei Darussalam.

Keempat, dengan menggunakan metode EPD, ditemukan beberapa produk yang mengalami kemunduran posisi dari *falling star* menjadi *retreat* atau *lost opportunity*. Produk dimaksud adalah sebagai berikut.

- a. Produk ban bertekanan dalam kondisi baru di Kamboja, Laos, Malaysia, dan Vietnam.
- b. Produk karet alam di Myanmar dan Filipina.
- c. Produk barang lain dari karet divulkanisasi selain karet keras di Kamboja, Myanmar, dan Vietnam.
- d. Produk karet campuran tidak divulkanisasi di Malaysia.
- e. Produk ban atau *belting* pengangkut atau penggerak dari karet divulkanisasi di Myanmar.
- f. Produk karet sintetik dan *factice* diperoleh dari minyak di Filipina dan Vietnam.

Kelima, daya saing produk ban atau *belting* pengangkut atau penggerak dari karet divulkanisasi di Thailand mengalami penurunan berdasarkan perhitungan EPD, yaitu dari *rising star* menjadi *retreat*. Terakhir, produk ban bertekanan dalam

kondisi baru tidak ada yang menempati posisi *rising star* di seluruh negara yang diamati, baik sebelum maupun sesudah penerapan MEA.

5.2. Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian, terdapat beberapa hal yang perlu menjadi perhatian pemerintah guna meningkatkan daya saing karet di pasar ASEAN, antara lain sebagai berikut.

- a. Mendorong penetrasi produk ban bertekanan dalam kondisi baru (HS: 4011) di pasar Malaysia, Filipina, Thailand, Singapura dan Vietnam, mengingat proporsi impor kelima negara sebesar 91,80 persen dari total yang diimpor oleh negara ASEAN pada 2019. Tidak hanya itu saja, penguatan penetrasi juga dibutuhkan karena posisi daya saing Indonesia ke kelima negara tersebut mengalami penurunan berdasarkan perhitungan EPD setelah penerapan MEA, kecuali Malaysia yang tetap *retreat*.
- b. Mendorong penetrasi produk karet alam (HS: 4001) di pasar Singapura karena posisi produk Indonesia berdasarkan perhitungan EPD setelah penerapan MEA masih di posisi *falling star*. Peningkatan penetrasi produk ini juga perlu didorong di pasar Vietnam. Hal ini didasarkan permintaan Vietnam atas produk ini pada periode 2016-2019 dari dunia cenderung meningkat dengan rata-rata peningkatan sebesar 36,81 persen per tahun dan porsi impor Vietnam terhadap total impor negara ASEAN sebesar 28,81 persen pada 2019.
- c. Mendorong penetrasi produk karet divulkanisasi selain karet keras (HS: 4016) di pasar Singapura mengingat posisi produk ini berdasarkan EPD masih pada posisi *retreat* meskipun perhitungan RCA-nya berdaya saing. Selain itu, pertimbangannya adalah porsi impor Singapura atas produk ini mencapai 29,16 persen pada 2019 terhadap total impor negara-negara ASEAN. Selain itu, penetrasi ke pasar Filipina juga perlu didorong mengingat produk ini belum berdaya saing menurut hitungan RCA, namun menurut perhitungan EPD, posisinya meningkat dari *falling star* menjadi *rising star*.
- d. Memperbaiki kinerja daya saing produk karet campuran tidak divulkanisasi (HS: 4005) di Malaysia mengingat posisi yang menurun dari *falling star* menjadi *retreat* di tengah porsi impor Malaysia terhadap total impor negara-negara ASEAN dari pasar global yang cukup besar, yakni sebesar 20,94 persen. Selain itu, perlu juga mendorong penetrasi ke pasar Filipina, Thailand, dan Vietnam. Hal ini didasarkan pada porsi impor ketiga negara ini mencapai 70,93 persen pada tahun 2019 terhadap total impor negara-negara ASEAN, serta *market share* produk Indonesia masih di bawah 1 persen di Filipina dan Thailand.
- e. Memperbaiki kinerja daya saing produk ban atau *belting* pengangkut atau penggerak dari karet divulkanisasi (HS: 4010) di Thailand karena berdasarkan perhitungan EPD mengalami penurunan dari *rising star* menjadi *retreat* dan *market share* produk Indonesia di pasar Thailand per tahun 2019 hanya 4,64 persen. Padahal, porsi impor Thailand terhadap total impor negara ASEAN mencapai 26,76 persen. Selain itu, peningkatan penetrasi juga perlu dilakukan ke pasar Malaysia, Filipina, Singapura, dan Vietnam.

Hal ini didasarkan pada besarnya porsi impor ketiga negara tersebut mencapai 69,40 persen dari total impor negara ASEAN dan *market share* produk Indonesia masih di bawah 5 persen (kecuali Singapura), serta posisi produk Indonesia di Malaysia dan Singapura masih *falling star*.

- f. Mendorong penetrasi produk karet sintetis dan *factice* diperoleh dari minyak (HS: 4002) di pasar Malaysia, Singapura, Thailand, dan Vietnam. Hal ini didasarkan pada porsi impor keempat negara terhadap total impor dunia mencapai 15,13 persen dan *market share* produk Indonesia masih di bawah 1 persen di keempat negara. Selain itu, posisi produk yang masih *falling star* di Malaysia, Singapura, dan Thailand setelah penerapan MEA, serta perubahan posisi produk di Vietnam dari *falling star* menjadi *lost opportunity* juga menjadi pertimbangan untuk mendorong penetrasi produk ini di pasar Vietnam.

Dalam rangka mendorong penetrasi dan peningkatan daya saing produk di atas, terdapat beberapa langkah yang dapat dilakukan pemerintah, antara lain sebagai berikut.

- a. Dukungan kebijakan, anggaran, serta bantuan teknologi dari pemerintah yang mampu bersinergi dan berkolaborasi dengan industri karet Indonesia untuk meningkatkan produksi serta kualitas karet. Dengan adanya dukungan dari pemerintah, diharapkan karet yang diekspor telah lulus Standar Nasional Indonesia sehingga nantinya mampu bersaing di pasar internasional.
- b. Meningkatkan dan memperbaiki tata kelola 19 (sembilan belas) *Indonesia Promotion Center* (ITPC) yang tersebar di berbagai negara (khususnya di ASEAN) dalam membangun *networking*, sehingga kemudian mampu mempromosikan komoditas karet Indonesia.

Daftar Pustaka

- Alvaro, Rendy dan Sirait, Robby A. (2018). *Daya Saing Kakao Indonesia di Pasar Asean Pra & Setelah Pemberlakuan Masyarakat Ekonomi Asean*. Jurnal Budget, Vol. 3, No. 1, 2018, hal 29-52.
- Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN. (2009). *Cetak Biru Komunitas Ekonomi Asean (Asean Economic Community Blueprint)*. Jakarta: Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri RI.
- Esterhuizen, D. (2006). *Measuring and Analyzing Competitiveness in the Agribusiness Sector : Methodological and Analytical Framework (Unpublished Dissertation)*. University of Pretoria, Hal 99-146.
- Kementerian Perdagangan. (2011). *Kajian Kebijakan Pengembangan Diversifikasi Pasar Dan Produk Ekspor*. Jakarta: Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri Badan Pengkajian Dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan.
- Kementerian Perdagangan. (2021). *Produk Unggulan Indonesia*. Diakses dari <http://ppei.kemendag.go.id/produk-unggulan-indonesia/>.

- Markovich, Klara. (2005). *Competitiveness of Domestic Small and Medium Enterprises in the European Union*. European Integration Studies, Miskolc, Volume 4, Number 1, Hal 13-24.
- Permana, Sony Hendra Permanadan Izzaty. (2014). *Daya Saing Ekspor Barang-Barang Dari Karet*. Jurnal Ekonomi & Kebijakan 154 Publik, Vol. 2 No. 1, Desember 2010, hal 153-188.
- Nasution, Evita Khairani, dan Paidi Hidayat. (2015). *Analisis Daya Saing Ekonomi Kota Tanjungbalai*. Jurnal Ekonomi dan Keuangan Vol.3 No.2, 2015, Hal 77-88.
- Nurhayati, Ely., Sri Hartoyo., dan Sri Mulatsih. (2019). *Analisis Pengembangan Ekspor Pala, Lawang, dan Kapulaga Indonesia*. Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia Vol. 19, No. 2, Juli 2019, hal. 173–190.
- Radityo, Satriyo Ihsan., Rini Dwiastuti., dan Abdul Wahib Muhaimin. (2014). *Daya Saing Karet Alam Indonesia Di Pasar Dunia*. Habitat Volume XXV, No. 3, Bulan Desember 2014, hal 143-150.
- Siggel, Eckhard. (2007). *The Many Dimensions of Competitiveness*. CESifo Venice Summer Institute.
- Sirait, Robby A., dan Rendy Alvaro. (2017). *Analisis Daya Saing Kopi Indonesia Di Pasar Asean Setelah Setahun Pemberlakuan Masyarakat Ekonomi Asean*. Jurnal Budget, Vol. 2, NO. 2, 2017, hal 77-93.
- Shohibul, Ana. (2013). *Revealed Comparative Advantage Measure: ASEAN-China*. Journal of Economics and Sustainable Development. Vol.4, No.7, 136-145.
- Waheeduzzaman, A.N.M. (2002). *Competitiveness, Human Development and Inequality: A Cross Na-National Comparative Inquiry*. Competitiveness Review, Vol 12, No.2, 13-29.

ANALISIS LAJU PERTUMBUHAN DAN KONTRIBUSI SEKTOR-SEKTOR PEMBENTUK PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO (PDRB) DI KABUPATEN DAERAH TERTINGGAL PADA PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR TAHUN 2017-2019

*Analysis of Growth Rate and Contribution of Gross Regional Domestic
Products Forming Sectors (GRDP) in Under-Developed Municipality District
in Nusa Tenggara Timur Province 2017-2019*

Slamet Widodo

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

email: slamet.widodo@dpr.go.id

Abstract

Development of underdeveloped areas is the government's priority development agenda contained in National Long Term Development Planning (RPJMN). In the 2015-2019 RPJMN, the government has eradicated 60 underdeveloped districts and in the 2020-2024 RPJMN the target of 35 underdeveloped regions can be achieved by 2024. In the 2020-2024 RPJMN period, the government sets 62 underdeveloped districts as stated in Presidential Regulation No. 63 of 2020 concerning the Determination of Disadvantaged Regions for 2020-2024. This study discusses the growth rate and contribution of sectors forming Gross Regional Domestic Product (GRDP) in underdeveloped districts in East Nusa Tenggara Province for the period 2017-2019. The data used is GRDP data for the period 2016-2019. The data processing uses Klassen typology, Location Quotient (LQ), Growth Ratio Model and Overlay Analysis to determine sectors that receive development priorities. The results showed that the agriculture, forestry, and fishery sectors; real estate sector; government administration sector, defense, compulsory social security; and the construction sector is the leading sector. Meanwhile, the construction sector, electricity and gas supply, water supply, waste management, waste and recycling, mining and quarrying, and corporate services are potential sectors in several districts.

Keywords: *Growth Rate of GRDP, Underdeveloped Region, Klassen Typology, Location Quotient (LQ)*

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

Daerah tertinggal menjadi prioritas pemerintah dalam pembangunan jangka menengah. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019, pemerintah telah menetapkan sebanyak 122 kabupaten daerah tertinggal. Berbagai kebijakan afirmatif yang berpihak pada daerah tertinggal, baik melalui transfer ke daerah maupun dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan, menjadi bagian dari kebijakan pembangunan nasional dan terus dievaluasi target capaiannya dalam setiap jangka menengah. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 63 tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal tahun 2020-2024, pemerintah menetapkan 62 kabupaten daerah tertinggal yang menjadi fokus dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2020-2024. Nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebesar 71,92 persen dan Persentase Penduduk Miskin (PPM) sebesar 9,14 persen menjadi 2 (dua) indikator acuan dalam menetapkan 62 kabupaten daerah tertinggal dalam RPJMN Tahun 2020-2024. Sejumlah 62 kabupaten daerah tertinggal ini tersebar di berbagai wilayah di Indonesia, yaitu 7 kabupaten di Wilayah Sumatera, 14 kabupaten di Wilayah Nusa Tenggara, 3 kabupaten di Wilayah Sulawesi, 8 kabupaten di Wilayah Maluku, dan 30 kabupaten di Wilayah Papua.

Data BPS dalam kurun waktu 2016-2019 menunjukkan bahwa PPM dan IPM di Provinsi Nusa Tenggara Timur masih cukup tinggi dibandingkan dengan rata-rata nasional. Sepanjang tahun 2016-2019, persentase penduduk miskin di Provinsi Nusa Tenggara Timur sebesar 21,62 persen, berada jauh di atas angka nasional. Sementara itu, nilai IPM Provinsi NTT juga berada di bawah rata-rata nasional yaitu sebesar 64,12 dalam periode tahun 2016-2019. Nilai rata-rata IPM Indonesia sepanjang tahun 2016-2019 sebesar 71,07.

Kinerja kedua indikator tersebut di atas, yang mengategorikan sebagian besar kabupaten di provinsi NTT sebagai daerah tertinggal, tentunya tidak lepas dari kinerja pertumbuhan ekonomi di kabupaten yang bersangkutan. Indikator kinerja yang dimaksud adalah laju pertumbuhan PDRB dan PDRB per kapita. Data BPS menunjukkan bahwa secara rata-rata laju pertumbuhan ekonomi kabupaten daerah tertinggal di Provinsi NTT sebesar 5,14 persen di tahun 2017 dan 5,10 persen di tahun 2019, berada di atas laju pertumbuhan ekonomi Provinsi NTT yang sebesar 5,03 persen di tahun 2017 dan 5,24 persen di tahun 2019. PDRB per kapita di kabupaten daerah tertinggal sebesar Rp14,37 juta di tahun 2017 dan Rp16,31 juta di tahun 2019, berada di bawah PDRB per kapita di Provinsi NTT yang sebesar Rp16,83 juta di tahun 2017 dan Rp19,60 juta di tahun 2019.

PDRB Provinsi Nusa Tenggara Timur di tahun 2017 masih didominasi oleh Kota Kupang sebagai ibukota Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan kontribusi sebesar 23 persen. Kota Kupang juga menjadi satu-satunya daerah yang daerah yang paling maju di wilayah NTT dengan pertumbuhan ekonomi di tahun 2017 sebesar 6,83 persen dan PDRB per kapita mencapai Rp49,84 juta. Struktur perekonomian Provinsi Nusa Tenggara Timur masih didominasi oleh sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan.

Kemampuan daerah untuk maju tentunya tergantung dari bagaimana pemerintah daerah mampu mengidentifikasi sektor-sektor perekonomian yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, sektor-sektor unggulan yang tidak hanya mampu memenuhi kebutuhan daerah namun juga berorientasi ekspor (sektor basis), dan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan sektor-sektor tersebut sebagai sektor unggulan dalam perencanaan pembangunan daerah, baik dalam jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang.

Mengacu dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut.

1. Bagaimanakah klasifikasi sektor perekonomian di kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur?
2. Sektor-sektor apakah yang menjadi sektor basis dan nonbasis dalam perekonomian di kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur?
3. Sektor-sektor apakah yang layak mendapatkan prioritas dalam pembangunan daerah di kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur?

1.2. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah di atas, maka ditetapkan tujuan penelitian, yaitu :

1. Mengetahui tipologi (klasifikasi pertumbuhan sektor ekonomi) masing-masing kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur.
2. Mengetahui sektor basis dan nonbasis di masing-masing kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur.
3. Menentukan sektor unggulan perekonomian sebagai strategi kebijakan terkait dengan arah dan pelaksanaan pembangunan di masing-masing daerah, serta merekomendasikan sektor yang berpotensi berkembang di masa yang akan datang pada masing-masing kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Teori/Definisi

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal menetapkan kriteria daerah tertinggal yang mencakup aspek-aspek yaitu: (i) perekonomian masyarakat; (ii) sumber daya manusia; (iii) sarana dan prasarana; (iv) kemampuan keuangan daerah; (v) aksesibilitas; dan (vi) karakteristik daerah. Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (PPDT) bertujuan untuk mempercepat pengurangan kesenjangan antara daerah dalam menjamin terwujudnya persatuan dan keadilan pembangunan nasional, mempercepat terpenuhinya kebutuhan dasar serta sarana dan prasarana daerah tertinggal, dan meningkatkan koordinasi integrasi dan sinkronisasi pusat-daerah dalam perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi yang menjamin terselenggarakan PPDT.

Pertumbuhan ekonomi daerah, yang tercermin melalui PDRB, merupakan salah satu indikator yang mendorong keberhasilan daerah dalam memperbaiki kriterianya. PDRB mencerminkan produktivitas daerah atas barang dan jasa dalam periode waktu tertentu. Laju pertumbuhan PDRB yang positif menunjukkan adanya kenaikan produksi barang dan jasa sekaligus menjadi ukuran tingkat keberhasilan pembangunan suatu daerah dan berdampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat. Melalui konsep pendekatan produksi, PDRB juga menggambarkan tingkat produktivitas 17 (tujuh belas) sektor-sektor pembentuk PDRB. Melalui identifikasi atas sektor-sektor prioritas pembentuk PDRB ini, pemerintah daerah dapat melakukan intervensi kebijakan pembangunan ekonomi daerah yang mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah sekaligus mengangkat status daerah dari status ketertinggalannya. Perumusan kebijakan pembangunan daerah dapat dilakukan terhadap sektor-sektor basis dan sektor-sektor nonbasis. Sektor basis adalah sektor yang menjadi tulang punggung perekonomian daerah karena mempunyai keuntungan kompetitif yang cukup tinggi, sementara sektor nonbasis adalah sektor-sektor yang kurang potensial, tetapi berfungsi sebagai penunjang sektor basis (Sjafizal, hal. 89). Peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah juga akan berpengaruh tingkat kemiskinan dan IPM daerah yang merupakan dua indikator yang digunakan pemerintah untuk melakukan pemetaan daerah tertinggal dengan membandingkan nilainya dengan capaian rata-rata secara nasional.

2.2. Penelitian Terdahulu

1. Rajab, Abdul (2019) meneliti tentang bagaimana menentukan sektor-sektor unggulan pada Kabupaten Takalar melalui Tipologi *Klassen*. Penelitian ini menggunakan data *time series* PDRB Kabupaten Takalar dan Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2013-2017, berdasarkan atas harga konstan 2010 dan atas harga berlaku. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sektor yang masuk kategori potensial berdasarkan atas harga konstan 2010 adalah sektor sektor Pertambangan dan Penggalian; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; Transportasi dan Pergudangan; dan Informasi dan Komunikasi. Sedangkan sektor yang masuk kategori potensial berdasarkan atas harga berlaku adalah sektor Pertambangan dan Penggalian; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Konstruksi; Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum; dan Informasi dan Komunikasi. Penelitian ini tidak menggunakan alat analisis *Location Quotient* (LQ), Model Rasio Pertumbuhan (MRP), dan analisis *Overlay* untuk mengidentifikasi lebih jauh sektor unggulan yang perlu mendapatkan prioritas dan yang tidak mendapatkan prioritas dalam pembangunan.
2. Rahayu (2010) meneliti tentang penerapan aplikasi tipologi *Klassen* pada pengembangan subsektor pertanian tanaman pangan di Kabupaten Boyolali. Penelitian menggunakan data PDRB Kabupaten Boyolali dan Provinsi Jawa Tengah periode tahun 2004-2008 atas harga berlaku dan data Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Boyolali. Pengolahan data menggunakan perpaduan antara tipologi *Klassen* dengan

metode SWOT hasil wawancara dengan *stakeholder*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa berdasarkan Tipologi *Klassen* tidak ada subsektor pertanian yang masuk katagori subsektor prima. Subsektor Tanaman Bahan Makanan masuk dalam kategori subsektor potensial. Penelitian ini juga tidak menggunakan alat analisis *Location Quotient (LQ)*, Model Rasio Pertumbuhan (MRP), dan analisis *Overlay* untuk mengidentifikasi lebih jauh sektor unggulan yang perlu mendapatkan prioritas dan yang tidak mendapatkan prioritas dalam pembangunan.

3. Tutupoho, Ali (2019) melakukan penelitian tentang sektor basis dan nonbasis di Provinsi Maluku yang dikaitkan dengan pertumbuhan ekonomi. Penelitian menggunakan metode analisis data panel atas data PDRB berdasarkan harga konstan 2010. Data sekunder yang digunakan diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Maluku. Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel sektor basis memiliki pengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di kabupaten/kota Provinsi Maluku. Penelitian ini juga tidak menggunakan alat analisis *Location Quotient (LQ)*, Model Rasio Pertumbuhan (MRP), dan analisis *Overlay* untuk mengidentifikasi lebih jauh sektor unggulan yang perlu mendapatkan prioritas dan yang tidak mendapatkan prioritas dalam pembangunan.
4. Putra, Edo Pramana (2018) meneliti pengembangan wilayah berbasis potensi sektor unggulan di Kabupaten Gowa. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data sekunder dan primer. Data primer diperoleh langsung dengan mengunjungi kondisi lapangan (Kabupaten Gowa) dan data sekunder meliputi: PDRB Kabupaten Gowa Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) Tahun 2009-2013, dan jumlah produksi tanaman pertanian. Analisis data menggunakan tipologi *Klassen* dan *Location Quotient (LQ)*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sektor pertanian, sektor keuangan, *real estate*, dan jasa perusahaan serta sektor jasa-jasa menjadi sektor unggulan di Kabupaten Gowa. Penelitian ini juga tidak menggunakan Model Rasio Pertumbuhan (MRP), dan analisis *Overlay* untuk mengidentifikasi lebih jauh sektor unggulan yang perlu mendapatkan prioritas dan yang tidak mendapatkan prioritas dalam pembangunan.

3. Metodologi Penelitian

3.1. Jenis Penelitian dan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, antara lain Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur yaitu Kabupaten Sumba Barat, Kabupaten Sumba Timur, Kabupaten Kupang, Kabupaten Timor Tengah Selatan, Kabupaten Belu, Kabupaten Alor, Kabupaten Lembata, Kabupaten Rote Ndao, Kabupaten Sumba Tengah, Kabupaten Sumba Barat Daya, Kabupaten Manggarai Timur, Kabupaten Sabu Raijua, Kabupaten Malaka, dan PDRB Provinsi Nusa Tenggara Timur periode tahun 2017-2019. Data ini diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS). Selain itu data juga bersumber dari berbagai informasi dan referensi sumber

pustaka, media massa, internet, dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini.

3.1. Teknis Analisis Data

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kuantitatif yang digunakan untuk mempermudah analisis tabel-tabel dan grafik secara sederhana sehingga didapatkan gambaran mengenai perkembangan dari objek penelitian. Untuk menjawab permasalahan yang telah ditetapkan, maka digunakan beberapa metode analisis data, yaitu sebagai berikut.

3.1.1. Analisis Tipologi *Klassen*

Tipologi *Klassen* digunakan untuk mengidentifikasi, menganalisis, dan mengklasifikasi sektor-sektor ekonomi di daerah kabupaten/kota dengan mempertimbangkan struktur ekonomi di tingkat provinsi sebagai daerah referensi. Analisis Tipologi *Klassen* menghasilkan empat klasifikasi sektor dengan karakteristik yang berbeda sebagai berikut (Sjafrizal, 2008):

1. Sektor yang maju dan tumbuh dengan pesat (*developed sector*) (kuadran I)

Kuadran ini merupakan kuadran yang laju pertumbuhan sektor tertentu dalam PDRB (si) yang lebih besar dibandingkan laju pertumbuhan sektor tersebut dalam PDRB daerah yang menjadi referensi (s) dan memiliki nilai kontribusi sektor terhadap PDRB (ski) yang lebih besar dibandingkan kontribusi sektor tersebut terhadap PDRB daerah yang menjadi referensi (sk). Klasifikasi ini dilambangkan dengan $si > s$ dan $ski > sk$.

2. Sektor maju tetapi tertekan (*stagnant sector*) (kuadran II)

Kuadran ini merupakan kuadran yang laju pertumbuhan sektor tertentu dalam PDRB (si) yang lebih kecil dibandingkan laju pertumbuhan sektor tersebut dalam PDRB daerah yang menjadi referensi (s), tetapi memiliki nilai kontribusi sektor terhadap PDRB (ski) yang lebih besar dibandingkan kontribusi sektor tersebut terhadap PDRB daerah yang menjadi referensi (sk). Klasifikasi ini dilambangkan dengan $si < s$ dan $ski > sk$.

3. Sektor potensial atau masih dapat berkembang (*developing sector*) (kuadran III)

Kuadran ini merupakan kuadran yang laju pertumbuhan sektor tertentu dalam PDRB (si) yang lebih besar dibandingkan laju pertumbuhan sektor tersebut dalam PDRB daerah yang menjadi referensi (s), tetapi memiliki nilai kontribusi sektor terhadap PDRB (ski) yang lebih kecil dibandingkan kontribusi sektor tersebut terhadap PDRB daerah yang menjadi referensi (sk). Klasifikasi ini dilambangkan dengan $si > s$ dan $ski < sk$.

4. Sektor relatif tertinggal (*underdeveloped sector*) (kuadran IV)

Kuadran ini merupakan kuadran yang laju pertumbuhan sektor tertentu dalam PDRB (si) yang lebih kecil dibandingkan laju pertumbuhan sektor tersebut dalam PDRB daerah yang menjadi referensi (s) dan sekaligus

memiliki nilai kontribusi sektor terhadap PDRB (sk_i) yang lebih kecil dibandingkan kontribusi sektor tersebut terhadap PDRB daerah yang menjadi referensi (sk). Klasifikasi ini dilambangkan dengan $si < s$ dan $sk_i < sk$. Klasifikasi sektor PDRB menurut Tipologi *Klassen* sebagaimana tercantum di bawah ini.

Tabel 1. Klasifikasi Sektor PDRB Menurut Tipologi Klassen

<p>Kuadran I Sektor yang maju dan tumbuh pesat (<i>developed sector</i>) $si > s$ dan $sk_i > sk$</p>	<p>Kuadran II Sektor yang maju tetapi tertekan (<i>stagnant sector</i>) $si > s$ dan $sk_i < sk$</p>
<p>Kuadran III Sektor potensial atau masih dapat berkembang (<i>developing sector</i>) $si < s$ dan $sk_i > sk$</p>	<p>Kuadran IV Sektor yang relatif tertinggal (<i>underdeveloped sector</i>) $si < s$ dan $sk_i < sk$</p>

Sumber: Sjafrizal (2008)

3.1.2. Analisis *Location Quotient*

Analisis *Location Quotient* (LQ) merupakan cara untuk menentukan sektor maupun subsektor yang menjadi unggulan sebagai penentu pertumbuhan ekonomi. Metode ini membandingkan tentang besarnya peranan suatu sektor di suatu daerah terhadap besarnya peranan sektor tersebut di tingkat nasional atau di tingkat regional. Teknik ini digunakan untuk mengidentifikasi potensi internal yang dimiliki daerah tersebut yaitu sektor basis dan sektor nonbasis. Rumusnya adalah sebagai berikut:

$$LQ = \frac{Si/S}{Ni/N}$$

Keterangan:

LQ = Nilai *Location Quotient*

Si = Nilai tambah sektor i kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur

S = PDRB kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur

Ni = Nilai tambah sektor i di Provinsi Nusa Tenggara Timur

N = PDRB Provinsi Nusa Tenggara Timur

Berdasarkan formulasi tersebut, nilai LQ dikelompokkan sebagai berikut:

1. Nilai $LQ > 1$, ini berarti bahwa tingkat spesialisasi suatu sektor di kabupaten daerah tertinggal lebih besar/lebih tinggi dibandingkan dengan sektor yang sama di tingkat Provinsi Nusa Tenggara Timur (sektor basis).
2. Nilai $LQ = 1$, ini berarti bahwa tingkat spesialisasi suatu sektor di kabupaten daerah tertinggal adalah sama dengan tingkat Provinsi Nusa Tenggara Timur.
3. Nilai $LQ < 1$, ini berarti bahwa tingkat spesialisasi suatu sektor di kabupaten daerah tertinggal lebih kecil/lebih rendah dibandingkan sektor yang sama dalam di tingkat Provinsi Nusa Tenggara Timur (sektor nonbasis).

3.1.3. Analisis Model Rasio Pertumbuhan (MRP)

Menurut Yusuf (1999), analisis Model Rasio Pertumbuhan dilakukan untuk melihat deskripsi sektor ekonomi, terutama struktur ekonomi daerah yang menekankan pada kriteria pertumbuhan baik eksternal (provinsi) maupun internal (kabupaten/kota). Alat analisis ini sebagai alat dalam menentukan sektor unggulan kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur yang menekankan pada kriteria pertumbuhan baik eksternal maupun internal.

Pendekatan MRP dapat dibagi menjadi dua, yaitu sebagai berikut.

1. Rasio Pertumbuhan Wilayah Referensi (RPr)

Nilai RPr diperoleh dengan membandingkan laju pertumbuhan masing-masing sektor di wilayah referensi dengan laju pertumbuhan total sektor wilayah referensi.

$$RPr = \frac{\Delta E_{iR}/E_{iR}}{\Delta ER/ER}$$

Keterangan :

E_{iR} = Perubahan PDRB sektor i di wilayah referensi pada awal dan akhir tahun penelitian

ER = Perubahan PDRB di wilayah referensi pada awal dan akhir tahun penelitian

E_{iR} = PDRB sektor i di wilayah referensi pada awal tahun penelitian

ER = PDRB di wilayah referensi pada awal tahun penelitian

Jika $RPr > 1$, maka RPr dikatakan (+), berarti laju pertumbuhan sektor i di wilayah referensi lebih tinggi dari laju pertumbuhan seluruh sektor di wilayah referensi. Demikian juga sebaliknya.

2. Rasio Pertumbuhan Wilayah Studi (RPs)

Nilai RPs diperoleh dengan membandingkan laju pertumbuhan masing-masing sektor di wilayah studi dengan laju pertumbuhan sektor sejenis di wilayah referensi.

$$RPs = \frac{\Delta E_{iJ}/E_{iJ}}{\Delta E_{iR}/E_{iR}}$$

E_{iJ} = perubahan PDRB sektor i di wilayah studi pada awal dan akhir tahun penelitian

E_{iR} = perubahan PDRB sektor i di wilayah referensi pada awal dan akhir tahun penelitian

E_{iJ} = PDRB sektor i di wilayah studi pada awal tahun penelitian

E_{iR} = PDRB sektor i di wilayah referensi pada awal tahun penelitian

Jika $RPs > 1$, maka RPs dikatakan (+), berarti bahwa laju pertumbuhan sektor i di wilayah studi lebih besar dari laju pertumbuhan sektor tersebut di wilayah referensi. Demikian juga sebaliknya.

Dari hasil analisis MRP dengan melihat nilai RPr dan RPs akan diklasifikasikan sektor-sektor ekonomi dalam empat klasifikasi, yaitu sebagai berikut.

1. Nilai RPr (-) dan nilai RPs (+), berarti sektor tersebut pada tingkat wilayah referensi memiliki pertumbuhan kurang menonjol tetapi di tingkat wilayah studi memiliki pertumbuhan yang menonjol.
2. Nilai RPr (+) dan nilai RPs (+), berarti kegiatan sektor tersebut pada tingkat wilayah referensi dan tingkat wilayah studi memiliki pertumbuhan yang menonjol.
3. Nilai RPr (+) dan nilai RPs (-), berarti sektor tersebut pada tingkat wilayah referensi memiliki pertumbuhan yang menonjol, tetapi tingkat wilayah studi kurang menonjol.
4. Nilai RPr (-) dan nilai RPs (-), berarti sektor tersebut pada tingkat wilayah referensi maupun di tingkat wilayah studi memiliki pertumbuhan yang tidak menonjol.

3.1.4. Analisis Tipologi *Overlay*

Analisis Tipologi *Overlay* merupakan penggabungan lebih dari satu alat analisis dengan tujuan untuk menyaring hasil analisis yang paling baik. Analisis Tipologi *Overlay* dalam penelitian ini merupakan rangkuman antara analisis *Location Quotient (LQ)* dan analisis Model Rasio Pertumbuhan (MRP) yaitu nilai RPs. Analisis ini digunakan untuk menentukan sektor-sektor ekonomi unggulan maupun potensial berdasarkan kriteria pertumbuhan (RPs) dan kriteria kontribusi (LQ). Dengan mempertimbangkan kedua kriteria tersebut, penentuan kegiatan ekonomi yang unggul dan potensial dapat lebih akurat. Menurut Yusuf (1999), pengelompokannya adalah sebagai berikut:

1. RPs (+) dan LQ (+), berarti bahwa sektor tersebut merupakan sektor unggulan dan layak mendapat prioritas dalam pembangunan.
2. RPs (+) dan LQ (-), berarti bahwa sektor tersebut merupakan sektor yang potensial. Sektor ini sedang mengalami perkembangan yang perlu mendapat perhatian untuk kontribusinya dalam pembentukan PDRB.
3. RPs (-) dan LQ (+), berarti bahwa sektor tersebut merupakan sektor yang potensial namun ada kecenderungan menurun. Sektor ini menunjukkan sedang mengalami penurunan sehingga perlu dipacu pertumbuhannya.
4. RPs (-) dan LQ (-), berarti bahwa sektor tersebut merupakan sektor yang rendah dari segi pertumbuhan dan kontribusi (sektor tertinggal). Sektor ini tidak layak mendapat prioritas dalam pembangunan.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Klasifikasi Pertumbuhan Sektor Perekonomian Kabupaten Daerah Tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur

Analisis Tipologi *Klassen* digunakan untuk mengetahui klasifikasi pertumbuhan sektor perekonomian di masing-masing kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan melihat laju pertumbuhan dan nilai kontribusi sektor-sektor ekonomi di masing-masing kabupaten. Hal ini dimaksudkan untuk melihat posisi pertumbuhan masing-masing sektor di tingkat kabupaten daerah tertinggal terhadap sektor sejenis di tingkat provinsi dan

menentukan posisinya pada salah satu kuadran klasifikasi. Berdasarkan analisis tipologi *Klassen*, laju pertumbuhan dan kontribusi masing-masing sektor di kabupaten dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2. Laju Pertumbuhan dan Kontribusi Sektor Kabupaten/Kota Daerah Tertinggal dan Provinsi NTT Tahun 2018¹

Lap. Usaha	NTT		Kab. Sumba Barat		Kab. Sumba Timur		Kab. Kupang		Kab. Timor Tgh Sel		Kab. Belu		Kab. Alor	
	s	sk	si	ski	si	ski	si	ski	si	ski	si	ski	si	ski
A	2.94	28.34	7.32	26.09	7.91	23.48	10.50	40.32	8.11	44.24	8.29	22.87	8.96	30.51
B	2.02	1.22	5.51	1.18	2.40	1.30	3.66	2.15	2.27	1.97	-1.23	3.37	3.41	1.61
C	5.13	1.27	7.35	1.73	7.57	1.27	10.50	1.93	10.00	0.70	9.52	1.11	7.11	1.45
D	10.64	0.08	16.52	0.06	13.21	0.05	11.48	0.03	12.74	0.04	16.52	0.06	12.21	0.10
E	4.88	0.05	6.25	0.00	2.83	0.03	-0.48	0.04	5.60	0.02	8.99	0.02	5.16	0.10
F	6.39	10.86	10.75	6.86	8.73	12.93	10.35	12.77	13.00	8.25	10.86	7.71	9.65	10.11
G	7.32	11.14	11.74	17.46	9.21	15.51	9.48	14.26	9.98	6.93	10.69	11.76	10.64	12.55
H	7.92	5.52	9.10	2.26	7.50	4.58	8.46	6.09	7.49	1.62	7.63	4.94	8.76	5.72
I	12.30	0.77	15.87	0.41	14.37	0.26	7.46	0.15	10.88	0.10	14.41	0.39	8.45	0.43
J	4.89	6.64	2.50	6.22	5.80	4.74	5.97	5.11	7.50	8.48	7.05	4.78	5.17	7.05
K	3.48	4.12	8.74	5.39	9.58	3.15	6.11	0.74	6.74	3.08	7.22	6.06	6.30	6.40
L	4.87	2.50	6.96	2.59	6.24	1.76	5.99	1.66	6.69	3.02	7.02	2.90	6.90	1.93
M,N	1.74	0.30	5.47	0.19	8.64	0.25	6.12	0.04	7.41	0.08	6.90	0.07	4.32	0.61
O	7.56	13.38	11.62	17.10	9.01	11.57	7.33	10.21	14.40	13.47	13.33	12.87	11.89	17.09
P	2.41	9.54	8.75	8.97	9.53	13.43	8.08	3.48	11.69	5.62	11.12	15.50	7.82	3.09
Q	7.09	2.17	11.40	1.50	8.08	2.00	10.43	0.83	8.37	1.44	11.96	2.35	7.91	0.65
R,S,T,U	6.46	2.12	5.95	1.98	4.30	3.68	8.90	0.16	2.51	0.95	9.24	3.25	6.07	0.61

Lap. Usaha	NTT		Kab. Lembata		Kab. Rote Ndao		Kab. Sumba Tengah		Kab. Sumba Barat Dy		Kab. Manggarai Timur		Kab. Sabu Raijua		Kab. Malaka	
	s	sk	si	ski	si	ski	si	ski	si	ski	si	ski	si	ski	si	ski
A	2.94	28.34	8.50	33.32	9.91	46.73	8.10	39.24	5.29	41.62	8.30	43.70	9.20	44.15	7.68	40.36
B	2.02	1.22	5.56	0.50	4.73	0.80	6.32	3.78	5.71	0.91	-8.15	4.46	6.04	0.39	7.13	1.11
C	5.13	1.27	7.65	0.21	7.44	1.28	8.42	0.58	6.87	0.63	9.62	0.51	11.33	1.37	9.32	1.72
D	10.64	0.08	16.67	0.09	10.26	0.06	0.00	0.00	19.42	0.03	16.36	0.03	13.04	0.02	16.47	0.04
E	4.88	0.05	5.45	0.04	5.22	0.11	0.00	0.01	4.76	0.01	8.33	0.00	0.00	0.01	7.41	0.01
F	6.39	10.86	12.23	6.86	6.65	5.61	13.60	3.52	12.77	4.60	11.62	5.33	10.35	14.05	8.89	11.47
G	7.32	11.14	10.96	6.74	6.87	8.01	12.54	4.59	12.05	11.67	11.74	11.62	10.42	13.31	10.58	3.95
H	7.92	5.52	7.14	2.99	10.28	3.20	6.54	0.53	17.21	2.54	8.60	0.73	10.81	4.15	6.74	6.58
I	12.30	0.77	12.94	0.24	15.86	0.18	11.93	0.11	16.78	0.04	12.46	0.11	15.94	0.74	11.20	0.11
J	4.89	6.64	5.56	8.50	7.90	5.29	3.16	7.73	7.07	11.47	7.48	12.17	6.84	0.87	6.61	6.78
K	3.48	4.12	6.97	0.41	5.70	0.78	5.89	1.43	6.85	2.09	8.31	0.45	8.85	0.13	5.25	1.34
L	4.87	2.50	7.09	1.64	6.06	1.12	8.80	2.85	5.44	2.11	7.39	1.50	5.30	4.82	6.69	2.88
M,N	1.74	0.30	5.36	0.07	4.86	0.09	15.38	0.01	4.17	0.01	0.00	0.00	7.41	0.02	5.94	0.04
O	7.56	13.38	9.68	28.85	11.89	13.71	13.75	26.56	12.94	13.20	13.65	14.09	11.31	11.18	13.07	14.46
P	2.41	9.54	4.71	6.90	9.61	9.51	6.27	8.35	11.01	6.42	11.37	2.52	5.95	0.33	11.05	5.13
Q	7.09	2.17	8.97	1.53	6.72	3.42	13.16	0.42	10.24	1.83	10.65	2.47	5.35	1.27	12.12	1.26
R,S,T,U	6.46	2.12	6.78	1.13	7.92	0.11	6.10	0.29	4.64	0.81	5.99	0.31	9.55	0.16	9.41	2.75

Sumber: BPS (diolah)

Berdasarkan Tabel 2 di atas, maka klasifikasi sektor PDRB pada masing-masing kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur pada tahun tertentu dapat dikelompokkan dalam empat kuadran, sebagai berikut.

1. Laju pertumbuhan dan kontribusi sektor PDRB Kabupaten Sumba Barat

Dari hasil analisis Tipologi *Klassen* terhadap PDRB kabupaten Sumba Barat tahun 2018 menunjukkan bahwa ada lima sektor yang menempati sektor maju dan tumbuh pesat (kuadran I) yaitu sektor (i) Industri Pengolahan; (ii) Perdagangan Besar dan Eceran; (iii) Jasa Keuangan dan Asuransi; (iv) Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib; dan (v) *Real Estate*. Sedangkan sektor potensial (kuadran III) ditempati oleh sektor (i) Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; (ii) Pertambangan dan Penggalian;

¹ Keterangan: A. Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; B. Pertambangan dan Penggalian; C. Industri Pengolahan; D. Pengadaan Listrik dan Gas; E. Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; F. Konstruksi; G. Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; H. Transportasi dan Pergudangan; I. Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum; J. Informasi dan Komunikasi; K. Jasa Keuangan dan Asuransi; L. *Real Estate*; M,N. Jasa Perusahaan; O. Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, Jaminan Sosial Wajib; P. Jasa Pendidikan; Q. Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial; R,S,T,U. Jasa lainnya.

Pengadaan Listrik dan Gas; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Konstruksi; Transportasi dan Pergudangan; Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum; Jasa Perusahaan; Jasa Pendidikan; dan Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial. Adapun sektor yang tertinggal adalah Informasi dan Komunikasi dan sektor Jasa Lainnya.

2. Laju pertumbuhan dan kontribusi sektor PDRB Kabupaten Sumba Timur

Dari hasil analisis Tipologi *Klassen* terhadap PDRB kabupaten Sumba Timur tahun 2018 menunjukkan bahwa ada lima sektor yang menempati sektor maju dan tumbuh pesat (kuadran I) yaitu sektor (i) Pertambangan dan Penggalian; (ii) Industri Pengolahan; (iii) Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; (iv) Jasa Pendidikan; dan (v) Konstruksi. Sedangkan sektor potensial (kuadran III) ditempati oleh sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Pengadaan Listrik dan Gas; Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum; Informasi dan Komunikasi; Jasa Keuangan dan Asuransi; *Real Estate*; Jasa Perusahaan; Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib; Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial. Sektor Jasa Lainnya berada dalam kuadran II menjadi sektor yang maju tapi tertekan (sektor stagnan). Adapun sektor yang tertinggal adalah Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; dan Transportasi dan Pergudangan.

3. Laju pertumbuhan dan kontribusi sektor PDRB Kabupaten Kupang

Dari hasil analisis Tipologi *Klassen* terhadap PDRB Kabupaten Kupang tahun 2018 menunjukkan bahwa ada enam sektor yang menempati sektor maju dan tumbuh pesat (kuadran I) yaitu sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Pertambangan dan Penggalian; Industri Pengolahan; Konstruksi; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; dan Transportasi dan Pergudangan. Sektor potensial yang masuk dalam kuadran III ditempati oleh Pengadaan Listrik dan Gas; Informasi dan Komunikasi; Jasa Keuangan dan Asuransi; *Real Estate*; Jasa Perusahaan; Jasa Pendidikan; Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial; dan Jasa Lainnya. Sementara sektor yang tertinggal Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum; dan Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib.

4. Laju pertumbuhan dan kontribusi sektor PDRB Kabupaten Timor Tengah Selatan

Dari hasil analisis Tipologi *Klassen* terhadap PDRB Kabupaten Timor Tengah Selatan tahun 2018 menunjukkan bahwa ada lima sektor yang menempati sektor maju dan tumbuh pesat (kuadran I) yaitu sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Pertambangan dan Penggalian; Informasi dan Komunikasi; *Real Estate*; Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib. Sedangkan sektor potensial (kuadran III) ditempati oleh sektor Industri Pengolahan; Pengadaan Listrik dan Gas; Pengadaan

Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Konstruksi; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; Jasa Keuangan dan Asuransi; Jasa Perusahaan; Jasa Pendidikan; dan Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial. Adapun sektor yang tertinggal adalah Transportasi dan Pergudangan; Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum; dan Jasa Lainnya.

5. Laju pertumbuhan dan kontribusi sektor PDRB Kabupaten Belu

Dari hasil analisis Tipologi *Klassen* terhadap PDRB Kabupaten Belu tahun 2018 menunjukkan bahwa ada enam sektor yang menempati sektor maju dan tumbuh pesat (kuadran I) yaitu sektor Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; Jasa Keuangan dan Asuransi; *Real Estate*; Jasa Pendidikan; Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial; dan Jasa Lainnya. Sedangkan sektor potensial (kuadran III) ditempati oleh sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Industri Pengolahan; Pengadaan Listrik dan Gas; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Konstruksi; Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum; Informasi dan Komunikasi; Jasa Perusahaan; dan Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib. Sektor Transportasi dan Pergudangan menjadi sektor tertinggal di kuadran IV, dan sektor Pertambangan dan Penggalian menjadi sektor stagnan di kuadran II.

6. Laju pertumbuhan dan kontribusi sektor PDRB Kabupaten Alor

Dari hasil analisis Tipologi *Klassen* terhadap PDRB Kabupaten Alor tahun 2018 menunjukkan bahwa ada sebelas sektor yang menempati sektor maju dan tumbuh pesat (kuadran I) yaitu sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Pertambangan dan Penggalian; Industri Pengolahan; Pengadaan Listrik dan Gas; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; Transportasi dan Pergudangan; Informasi dan Komunikasi; Jasa Keuangan dan Asuransi; Jasa Perusahaan; dan Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib. Sedangkan sektor potensial (kuadran III) ditempati oleh sektor Konstruksi; *Real Estate*; Jasa Pendidikan; dan Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial. Adapun sektor yang tertinggal adalah Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum; dan Jasa Lainnya.

7. Laju pertumbuhan dan kontribusi sektor PDRB Kabupaten Lembata

Dari hasil analisis Tipologi *Klassen* terhadap PDRB Kabupaten Lembata tahun 2018 menunjukkan bahwa ada empat sektor yang menempati sektor maju dan tumbuh pesat (kuadran I) yaitu sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Pengadaan Listrik dan Gas; Informasi dan Komunikasi; dan Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib. Sedangkan sektor potensial (kuadran III) ditempati oleh sektor Pertambangan dan Penggalian; Industri Pengolahan; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Konstruksi; Perdagangan

Besar dan Eceran Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum; Jasa Keuangan dan Asuransi; *Real Estate*; Jasa Perusahaan; Jasa Pendidikan; Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial; dan Jasa Lainnya. Adapun sektor yang tertinggal adalah Transportasi dan Pergudangan.

8. Laju pertumbuhan dan kontribusi sektor PDRB Kabupaten Rote Ndao

Dari hasil analisis Tipologi *Klassen* terhadap PDRB Kabupaten Rote Ndao Barat tahun 2018 menunjukkan bahwa ada empat sektor yang menempati sektor maju dan tumbuh pesat (kuadran I) yaitu sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Industri Pengolahan; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; dan Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib. Sedangkan sektor potensial (kuadran III) ditempati oleh sektor Pertambangan dan Penggalian; Konstruksi; Transportasi dan Pergudangan; Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum; Informasi dan Komunikasi; Jasa Keuangan dan Asuransi; *Real Estate*; Jasa Perusahaan; Jasa Pendidikan; dan Jasa Lainnya. Sektor yang stagnan pada kuadran II dialami oleh sektor Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial. Sementara sektor yang tertinggal pada kuadran IV dialami oleh sektor Pengadaan Listrik dan Gas; dan Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor.

9. Laju pertumbuhan dan kontribusi sektor PDRB Kabupaten Sumba Tengah

Dari hasil analisis Tipologi *Klassen* terhadap PDRB kabupaten Sumba Barat tahun 2018 menunjukkan bahwa ada empat sektor yang menempati sektor maju dan tumbuh pesat (kuadran I) yaitu sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Pertambangan dan Penggalian; *Real Estate*; dan Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib. Sedangkan sektor potensial (kuadran III) ditempati oleh sektor Industri Pengolahan; Konstruksi; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; Jasa Keuangan dan Asuransi; Jasa Perusahaan; Jasa Pendidikan; dan Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial. Sektor yang tertinggal (kuadran IV) adalah Pengadaan Listrik dan Gas; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Transportasi dan Pergudangan; Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum; dan Jasa Lainnya. Sementara sektor Informasi dan Komunikasi menjadi sektor stagnan (kuadran II).

10. Laju pertumbuhan dan kontribusi sektor PDRB Kabupaten Sumba Barat Daya

Dari hasil analisis Tipologi *Klassen* terhadap PDRB Kabupaten Sumba Barat Daya tahun 2018 menunjukkan bahwa ada tiga sektor yang menempati sektor maju dan tumbuh pesat (kuadran I) yaitu sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; dan Informasi dan Komunikasi. Sedangkan sektor potensial (kuadran III) ditempati oleh sektor Pertambangan dan Penggalian; Industri

Pengolahan; Pengadaan Listrik dan Gas; Konstruksi; Transportasi dan Pergudangan; Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum; Jasa Keuangan dan Asuransi; *Real Estate*; Jasa Perusahaan; Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib; Jasa Pendidikan; dan Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial. Adapun sektor yang tertinggal (kuadran IV) adalah Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; dan Jasa Lainnya.

11. Laju pertumbuhan dan kontribusi sektor PDRB Kabupaten Manggarai Timur

Dari hasil analisis Tipologi *Klassen* terhadap PDRB kabupaten Sumba Barat tahun 2018 menunjukkan bahwa ada lima sektor yang menempati sektor maju dan tumbuh pesat (kuadran I) yaitu sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; Informasi dan Komunikasi; Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib; dan Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial. Sektor yang maju namun tertekan (sektor stagnan pada kuadran II) adalah sektor Pertambangan dan Penggalian. Sedangkan sektor potensial (kuadran III) ditempati oleh sektor Industri Pengolahan; Pengadaan Listrik dan Gas; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Konstruksi; Transportasi dan Pergudangan; Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum; Jasa Keuangan dan Asuransi; *Real Estate*; dan Jasa Pendidikan. Adapun sektor yang tertinggal (kuadran IV) adalah Jasa Perusahaan; dan Jasa Lainnya.

12. Laju pertumbuhan dan kontribusi sektor PDRB Kabupaten Sabu Raijua

Dari hasil analisis Tipologi *Klassen* terhadap PDRB Kabupaten Sabu Raijua Barat tahun 2018 menunjukkan bahwa ada lima sektor yang menempati sektor maju dan tumbuh pesat (kuadran I) yaitu sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Industri Pengolahan; Konstruksi; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; dan *Real Estate*. Sedangkan sektor potensial (kuadran III) ditempati oleh sektor Pertambangan dan Penggalian; Pengadaan Listrik dan Gas; Transportasi dan Pergudangan; Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum; Informasi dan Komunikasi; Jasa Keuangan dan Asuransi; Jasa Perusahaan; Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib; Jasa Pendidikan; dan Jasa Lainnya. Adapun sektor yang tertinggal adalah Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; dan Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial.

13. Laju pertumbuhan dan kontribusi sektor PDRB Kabupaten Malaka

Dari hasil analisis Tipologi *Klassen* terhadap PDRB Kabupaten Malaka tahun 2018 menunjukkan bahwa ada lima sektor yang menempati sektor maju dan tumbuh pesat (kuadran I) yaitu sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Industri Pengolahan; Konstruksi; Informasi dan Komunikasi; *Real Estate*; Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib; dan Jasa Lainnya. Sektor yang mengalami stagnan (kuadran II) adalah

Transportasi dan Pergudangan. Sedangkan sektor potensial (kuadran III) ditempati oleh sektor Pertambangan dan Penggalan; Pengadaan Listrik dan Gas; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; Jasa Keuangan dan Asuransi; Jasa Perusahaan; Jasa Pendidikan; dan Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial. Adapun sektor yang tertinggal adalah Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum.

Secara rata-rata klasifikasi masing-masing sektor PDRB pada kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2017-2019 dalam pengelompokan kuadran adalah sebagai berikut.

Tabel 3. Rata-Rata Klasifikasi Sektor PDRB Kabupaten Daerah Tertinggal di Provinsi NTT Berdasarkan Tipologi Klassen Tahun 2017–2019

Lap. Usaha	Kab. Sumba Barat	Kab. Sumba Timur	Kab. Kupang	Kab. Timor Tgh Sel	Kab. Belu	Kab. Alor	Kab. Lembata	Kab. Rote Ndao	Kab. Sumba Tengah	Kab. Sumba Barat Daya	Kab. Manggarai Timur	Kab. Sabu Raijua	Kab. Malaka
A	III	III	I	I	III	I	I	I	I	I	I	I	I
B	III	I	I	I	II	I	III	III	I	III	II	III	III
C	I	I	II	III	III	I	III	I	III	III	III	I	I
D	III	III	III	III	III	I	I	III	III	III	III	III	III
E	III	IV	IV	III	III	I	III	I	III	IV	III	III	III
F	III	I	I	III	III	III	III	III	III	III	III	I	I
G	I	I	I	III	I	I	III	III	III	I	I	I	III
H	III	IV	I	III	III	I	IV	III	III	III	III	III	I
I	III	III	IV	IV	III	IV	III	IV	IV	III	III	III	IV
J	IV	III	III	I	III	I	I	III	II	I	I	III	I
K	I	III	III	III	I	III	III	III	III	III	III	III	III
L	I	III	III	I	I	III	III	III	I	III	III	I	I
M,N	III	III	III	III	III	I	III	III	III	III	IV	III	III
O	I	III	IV	I	III	I	I	I	I	III	I	III	I
P	III	I	III	III	I	III	III	III	III	III	III	III	III
Q	III	III	III	III	I	III	III	III	III	III	I	III	III
R,S,T,U	IV	II	III	IV	I	IV	III	III	III	IV	III	III	I

Sumber: BPS (diolah)

4.2. Sektor Basis dan Nonbasis dalam Perekonomian Kabupaten Daerah Tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur

Analisis *Location Quotient* (LQ) digunakan untuk mengetahui sektor-sektor ekonomi yang termasuk ke dalam sektor basis (berpotensi ekspor) dan sektor nonbasis. Apabila hasil perhitungannya menunjukkan angka lebih dari satu ($LQ > 1$) berarti sektor tersebut merupakan sektor basis. Sebaliknya apabila hasilnya menunjukkan angka kurang dari satu ($LQ < 1$) berarti sektor tersebut bukan sektor basis.

Berdasarkan hasil perhitungan LQ untuk menentukan sektor basis dan nonbasis, diperoleh bahwa tujuh kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur memiliki lebih dari enam sektor basis. Kabupaten Alor dan Kabupaten Belu menjadi kabupaten yang memiliki sektor basis terbanyak, yaitu masing-masing sembilan dan delapan sektor basis dari 17 sektor atau lapangan usaha pembentuk PDRB. Adapun rekapitulasi hasil rata-rata perhitungan LQ kabupaten daerah tertinggal di Provinsi NTT dalam periode 2017-2019 terlihat dari tabel di bawah ini.

Tabel 4. Rekapitulasi Hasil Rata-Rata Perhitungan LQ Kabupaten Daerah Tertinggal di Provinsi NTT dalam Periode 2017-2019

Lap. Usaha	Kab. Rote Ndao		Kab. Sumba Tengah		Kab. Sumba Barat Dy		Kab. Manggarai Timur		Kab. Sabu Raijua		Kab. Malaka	
	LQ	Ket.	LQ	Ket.	LQ	Ket.	LQ	Ket.	LQ	Ket.	LQ	Ket.
A	1,72	Basis	1,42	Basis	1,50	Basis	1,59	Basis	1,62	Basis	1,48	Basis
B	0,57	Non Basis	2,74	Basis	0,66	Non Basis	2,89	Basis	0,28	Non Basis	0,81	Non Basis
C	0,99	Non Basis	0,45	Non Basis	0,49	Non Basis	0,40	Non Basis	1,07	Basis	1,33	Basis
D	0,79	Non Basis	0,06	Non Basis	0,48	Non Basis	0,36	Non Basis	0,30	Non Basis	0,49	Non Basis
E	0,00	Non Basis	0,00	Non Basis	0,00	Non Basis	0,00	Non Basis	0,00	Non Basis	0,00	Non Basis
F	0,51	Non Basis	0,33	Non Basis	0,43	Non Basis	0,50	Non Basis	1,30	Basis	1,06	Basis
G	0,68	Non Basis	0,40	Non Basis	1,01	Basis	1,01	Basis	1,39	Basis	0,34	Non Basis
H	0,61	Non Basis	0,10	Non Basis	0,50	Non Basis	0,14	Non Basis	0,79	Non Basis	1,24	Basis
I	0,25	Non Basis	0,16	Non Basis	0,06	Non Basis	0,15	Non Basis	1,09	Basis	0,15	Non Basis
J	0,60	Non Basis	0,85	Non Basis	1,31	Basis	1,40	Basis	0,10	Non Basis	0,76	Non Basis
K	0,19	Non Basis	0,35	Non Basis	0,52	Non Basis	0,11	Non Basis	0,03	Non Basis	0,33	Non Basis
L	0,45	Non Basis	1,15	Basis	0,84	Non Basis	0,60	Non Basis	1,89	Basis	1,15	Basis
M,N	0,31	Non Basis	0,05	Non Basis	0,03	Non Basis	0,00	Non Basis	0,08	Non Basis	0,15	Non Basis
O	1,09	Basis	2,12	Basis	1,07	Basis	1,13	Basis	0,87	Non Basis	1,14	Basis
P	1,12	Basis	0,95	Non Basis	0,75	Non Basis	0,30	Non Basis	0,04	Non Basis	0,60	Non Basis
Q	1,52	Basis	0,19	Non Basis	0,83	Non Basis	1,12	Basis	0,56	Non Basis	0,58	Non Basis
R,S,T,U	0,05	Non Basis	0,13	Non Basis	0,37	Non Basis	0,14	Non Basis	0,08	Non Basis	1,28	Basis

Lap. Usaha	Kab. Sumba Barat		Kab. Sumba Timur		Kab. Kupang		Kab. Timor Tgh Sel		Kab. Belu		Kab. Alor		Kab. Lembata	
	LQ	Ket.	LQ	Ket.	LQ	Ket.	LQ	Ket.	LQ	Ket.	LQ	Ket.	LQ	Ket.
A	0,94	Non Basis	0,85	Non Basis	1,47	Basis	1,61	Basis	0,83	Non Basis	1,12	Basis	1,22	Basis
B	0,85	Non Basis	0,92	Non Basis	1,58	Basis	1,39	Basis	2,25	Basis	1,13	Basis	0,36	Non Basis
C	1,34	Basis	0,97	Non Basis	1,49	Basis	0,54	Non Basis	0,85	Non Basis	1,11	Basis	0,17	Non Basis
D	0,85	Non Basis	0,72	Non Basis	0,39	Non Basis	0,51	Non Basis	0,83	Non Basis	1,36	Basis	1,26	Basis
E	0,15	Non Basis	0,00	Non Basis	0,00	Non Basis	0,00	Non Basis	0,00	Non Basis	0,00	Non Basis	0,00	Non Basis
F	0,63	Non Basis	1,20	Basis	1,20	Basis	0,77	Non Basis	0,71	Non Basis	0,93	Non Basis	0,64	Non Basis
G	1,51	Basis	1,34	Basis	1,22	Basis	0,60	Non Basis	1,01	Basis	1,08	Basis	0,58	Non Basis
H	0,43	Non Basis	0,87	Non Basis	1,15	Basis	0,31	Non Basis	0,94	Non Basis	1,09	Basis	0,57	Non Basis
I	0,60	Non Basis	0,39	Non Basis	0,21	Non Basis	0,13	Non Basis	0,56	Non Basis	0,59	Non Basis	0,35	Non Basis
J	0,69	Non Basis	0,54	Non Basis	0,58	Non Basis	0,97	Non Basis	0,54	Non Basis	0,80	Non Basis	0,96	Non Basis
K	1,36	Basis	0,81	Non Basis	0,18	Non Basis	0,76	Non Basis	1,51	Basis	1,59	Basis	0,10	Non Basis
L	1,03	Basis	0,70	Non Basis	0,66	Non Basis	1,20	Basis	1,15	Basis	0,77	Non Basis	0,65	Non Basis
M,N	0,70	Non Basis	0,92	Non Basis	0,17	Non Basis	0,30	Non Basis	0,25	Non Basis	2,23	Basis	0,25	Non Basis
O	1,35	Basis	0,91	Non Basis	0,79	Non Basis	1,08	Basis	1,02	Basis	1,35	Basis	2,25	Basis
P	1,03	Basis	1,57	Basis	0,40	Non Basis	0,66	Non Basis	1,82	Basis	0,35	Non Basis	0,79	Non Basis
Q	0,69	Non Basis	0,90	Non Basis	0,38	Non Basis	0,64	Non Basis	1,08	Basis	0,29	Non Basis	0,68	Non Basis
R,S,T,U	0,91	Non Basis	1,63	Basis	0,08	Non Basis	0,42	Non Basis	1,52	Basis	0,28	Non Basis	0,52	Non Basis

Sumber: BPS (diolah)

Tabel di atas juga menggambarkan bahwa sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan dan sektor Perdagangan Besar dan Eceran menjadi sektor basis di sebagian besar kabupaten daerah tertinggal. Nilai LQ terbesar untuk sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan yaitu 1,72 berada di Kabupaten Rote Ndao, dan nilai LQ terbesar untuk sektor Perdagangan Besar dan Eceran yaitu 1,51 berada di Kabupaten Sumba Barat. Berikut urutan terbesar sektor lapangan usaha pembentuk PDRB yang menjadi sektor basis di kabupaten daerah tertinggal di Provinsi NTT.

4.3. Sektor Unggulan dan Sektor Potensial dalam Perekonomian Kabupaten Daerah Tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur

Analisis MRP merupakan alat analisis untuk melihat deskripsi kegiatan atau sektor ekonomi yang potensial berdasarkan pada kriteria pertumbuhan struktur ekonomi wilayah. Analisis ini menyajikan dua jenis rasio pertumbuhan yaitu Rasio Pertumbuhan Wilayah Referensi (RPs) yaitu Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Rasio Pertumbuhan Wilayah Studi (RPs) yaitu Kabupaten Sumba Barat, Kabupaten Sumba Timur, Kabupaten Kupang, Kabupaten Timor Tengah Selatan, Kabupaten Belu, Kabupaten Alor, Kabupaten Lembata, Kabupaten Rote Ndao, Kabupaten Sumba Tengah, Kabupaten Sumba Barat Daya, Kabupaten Manggarai Timur, Kabupaten Sabu Raijua, dan Kabupaten Malaka.

Tabel 5. Hasil Perhitungan Analisis MRP Kabupaten Daerah Tertinggal di Provinsi NTT Tahun 2017-2019

Lap. Usaha	NTT		Kab. Sumba Barat		Kab. Sumba Timur		Kab. Kupang		Kab. Timor Tgh Sel		Kab. Belu		Kab. Alor		Kab. Lembata	
	RPr	Tanda	RP	Tanda	RP	Tanda	RP	Tanda	RP	Tanda	RP	Tanda	RP	Tanda	RP	Tanda
A	0,63	-	0,94	-	1,03	+	1,13	+	1,06	+	1,30	+	1,31	+	1,20	+
B	0,51	-	1,91	+	0,85	-	3,51	+	1,00	-	-0,92	-	0,87	-	1,41	+
C	1,39	+	0,99	-	0,58	-	0,61	-	0,58	-	0,65	-	0,65	-	0,84	-
D	1	-	1,26	+	1,01	+	0,87	-	0,97	-	1,26	+	0,85	-	1,34	+
E	0,92	-	1,71	+	0,22	-	-0,16	-	0,86	-	1,08	+	0,97	-	1,03	+
F	1,05	+	1,10	+	1,28	+	1,67	+	1,41	+	1,18	+	1,06	+	1,30	+
G	1,46	+	0,97	-	0,94	-	0,89	-	0,92	-	0,97	-	0,89	-	0,96	-
H	1,09	+	1,03	+	0,90	-	0,85	-	0,73	-	1,00	-	1,04	+	0,92	-
I	1,78	+	1,36	+	1,37	+	0,54	-	0,53	-	1,07	+	0,71	-	1,04	+
J	1,01	+	0,45	-	0,90	-	0,81	-	1,17	+	0,87	-	0,90	-	0,95	-
K	0,64	-	1,25	+	1,54	+	0,91	-	0,71	-	0,88	-	0,69	-	0,88	-
L	0,46	-	1,03	+	0,99	-	0,81	-	1,04	+	1,05	+	1,13	+	1,22	+
M,N	0,55	-	0,89	-	1,64	+	1,76	+	1,74	+	1,72	+	0,76	-	0,72	-
O	1,54	+	0,94	-	0,79	-	0,57	-	1,17	+	1,03	+	0,87	-	0,73	-
P	0,82	-	0,80	-	1,18	+	0,80	-	1,19	+	1,35	+	0,62	-	0,86	-
Q	1,24	+	1,07	+	0,88	-	1,02	+	0,69	-	1,34	+	0,68	-	0,81	-
R,S,T,U	1,27	+	0,72	-	0,27	-	1,02	+	-	-	1,21	+	0,77	-	0,91	-

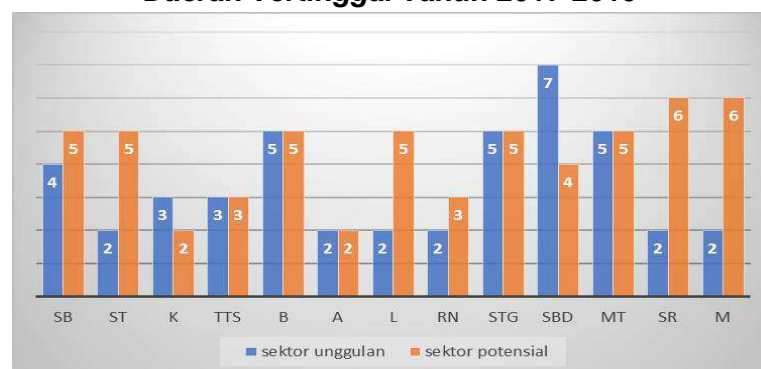
Lap. Usaha	NTT		Kab. Rote Ndao		Kab. Sumba Tengah		Kab. Sumba Barat Dy		Kab. Manggarai Timur		Kab. Sabu Raijua		Kab. Malaka	
	RPr	Tanda	RP	Tanda	RP	Tanda	RP	Tanda	RP	Tanda	RP	Tanda	RP	Tanda
A	0,63	-	1,42	+	1,03	+	0,73	-	1,12	+	1,39	+	1,24	+
B	0,51	-	1,42	+	2,13	+	2,02	+	-2,15	-	2,33	+	1,91	+
C	1,39	+	0,78	-	1,05	+	0,95	-	0,95	-	0,78	-	0,69	-
D	1	-	0,81	-	0,00	-	1,55	+	1,37	+	1,18	+	1,23	+
E	0,92	-	0,76	-	1,71	+	0,60	-	1,14	+	1,03	+	1,28	+
F	1,05	+	0,80	-	1,41	+	1,28	+	1,27	+	1,09	+	1,01	+
G	1,46	+	0,74	-	1,09	+	1,03	+	1,03	+	0,85	-	0,87	-
H	1,09	+	1,01	+	0,99	-	1,41	+	0,75	-	0,89	-	0,82	-
I	1,78	+	0,78	-	0,96	-	1,34	+	0,70	-	1,32	+	0,76	-
J	1,01	+	1,12	+	0,41	-	1,01	+	1,18	+	0,77	-	0,89	-
K	0,64	-	0,84	-	0,44	-	0,69	-	0,07	-	2,20	+	0,48	-
L	0,46	-	1,27	+	1,55	+	0,93	-	1,26	+	0,56	-	1,19	+
M,N	0,55	-	0,46	-	1,91	+	1,08	+	0,00	-	0,00	-	0,00	-
O	1,54	+	0,98	-	1,02	+	1,21	+	1,04	+	0,73	-	0,89	-
P	0,82	-	1,36	+	0,59	-	1,36	+	1,38	+	1,03	+	1,30	+
Q	1,24	+	0,76	-	1,26	+	1,02	+	1,05	+	0,49	-	1,35	+
R,S,T,U	1,27	+	1,01	+	0,83	-	0,73	-	0,63	-	0,96	-	0,94	-

Sumber: BPS (diolah)

RPr: Rasio wilayah Pertumbuhan Referensi (Provinsi); RP: Rasio wilayah Pertumbuhan Studi (Kabupaten/Kota)

Melalui perhitungan analisis MRP di kabupaten daerah tertinggal di Provinsi NTT, menunjukkan bahwa seluruh kabupaten daerah tertinggal di Provinsi NTT memiliki sektor yang tumbuh pesat, baik di tingkat kabupaten maupun di tingkat provinsi. Sektor-sektor ini merupakan sektor unggulan (nilai RPr (+), nilai RP (+)) dan sektor potensial (nilai RPr (-), nilai RP (+)) bagi perekonomian daerah. Dari 17 sektor pembentuk PDRB, secara rata-rata setiap kabupaten daerah tertinggal memiliki 3 sektor unggulan dan 4 sektor potensial (lihat Gambar 1).

Gambar 1. Jumlah Sektor Unggulan dan Sektor Potensial Kabupaten Daerah Tertinggal Tahun 2017-2019²



Sumber: BPS (diolah)

² Ket: SB: Sumba Barat, ST: Sumba Timur, K: Kupang, TTS: Timor Tengah Selatan, B: Belu, A: Alor, L: Lembata, RN: Rote Ndao, STG: Sumba Tengah, SBD: Sumba Barat Daya, MT: Manggarai Timur, SR: Sabu Raijua, M: Malaka.

Analisis Overlay

Analisis ini digunakan untuk menentukan sektor-sektor ekonomi unggul maupun potensial berdasarkan kriteria pertumbuhan dan kriteria kontribusi. Dalam analisis ini kriteria pertumbuhan dalam analisis MRP digunakan nilai RPs rata-rata selama periode 2017-2019, sedangkan untuk nilai kontribusi yang dipergunakan adalah nilai LQ rata-rata selama periode 2017-2019. Dengan mempertimbangkan kedua kriteria tersebut, penentuan kegiatan ekonomi yang unggul dan potensial dapat lebih akurat. Berdasarkan rekapitulasi hasil analisis diatas disimpulkan sektor-sektor ekonomi yang masuk dalam klasifikasi I, II, III dan IV tercantum dalam tabel di bawah ini.

Tabel 6. Hasil Analisis Overlay Sektor-Sektor Ekonomi Kabupaten Daerah Tertinggal di NTT Tahun 2017-2019

Sektor	Kab. Sumba Barat Klasifikasi	Kab. Sumba Timur Klasifikasi	Kab. Kupang Klasifikasi	Kab. Timor Tgh Sel Klasifikasi	Kab. Belu Klasifikasi	Kab. Alor Klasifikasi	Kab. Lembata Klasifikasi
A	IV	II	I	I	II	I	I
B	II	IV	I	III	III	III	II
C	III	IV	III	IV	IV	III	IV
D	II	II	IV	IV	II	III	I
E	II	IV	IV	IV	II	IV	II
F	II	I	I	II	II	II	II
G	III	III	III	IV	III	III	IV
H	II	IV	III	IV	IV	I	IV
I	II	II	IV	IV	II	IV	II
J	IV	IV	IV	II	IV	IV	IV
K	I	II	IV	IV	III	III	IV
L	I	IV	IV	I	I	II	II
M,N	IV	II	II	II	II	III	IV
O	III	IV	IV	I	I	III	III
P	III	I	IV	II	I	IV	IV
Q	II	IV	II	IV	I	IV	IV
R,S,T,U	IV	III	II	IV	I	IV	IV

Sektor	Kab. Rote Ndao Klasifikasi	Kab. Sumba Tengah Klasifikasi	Kab. Sumba Barat Dy Klasifikasi	Kab. Manggarai Timur Klasifikasi	Kab. Sabu Raijua Klasifikasi	Kab. Malaka Klasifikasi
A	I	I	III	I	I	I
B	II	I	II	III	II	II
C	IV	II	IV	IV	III	III
D	IV	IV	II	II	II	II
E	IV	II	IV	II	II	II
F	IV	II	II	II	I	I
G	IV	II	I	I	III	IV
H	II	IV	II	IV	IV	III
I	IV	IV	II	IV	I	IV
J	II	IV	I	I	IV	IV
K	IV	IV	IV	IV	II	IV
L	II	I	IV	II	III	I
M,N	IV	II	II	IV	IV	IV
O	III	I	I	I	IV	III
P	I	IV	II	II	II	II
Q	III	II	II	I	IV	II
R,S,T,U	II	IV	IV	IV	IV	III

Sumber: BPS (diolah)

Klasifikasi I = sektor unggulan; klasifikasi II = sektor potensial yang sedang berkembang; klasifikasi III = sektor potensial yang cenderung menurun; dan klasifikasi IV = sektor tertinggal

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Dari uraian hasil analisis dan pembahasan, maka dapat diambil beberapa kesimpulan yaitu sebagai berikut.

1. Dari rata-rata klasifikasi sektor berdasarkan Tipologi *Klassen* di kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur, dihasilkan lima sektor maju dan tumbuh pesat, yaitu sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan;

Industri Pengolahan; Perdagangan Besar dan Eceran; Informasi dan Komunikasi; dan Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, Jaminan Sosial Wajib. Sektor potensial yang sedang berkembang adalah Pertambangan dan Penggalian (Kab. Manggarai Timur dan Kab. Belu), Industri Pengolahan (Kab. Kupang), Informasi dan Komunikasi (Kab. Sumba Timur), Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial (Kab. Malaka), dan Jasa Lainnya (Kab. Sumba Timur). Sektor potensial yang sedang menurun di sebagian besar kabupaten daerah tertinggal di NTT, terjadi pada sektor Pertambangan dan Penggalian, Industri Pengolahan, Pengadaan Listrik dan Gas, Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang, Konstruksi, Transportasi dan Pergudangan, Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum, Jasa Keuangan dan Asuransi, *Real Estate*, Jasa Perusahaan, Jasa Pendidikan, Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial, dan Jasa Lainnya. Sementara sektor tertinggal adalah sektor Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum (Kab. Malaka, Kab. Sumba Timur, Kab. Rote Ndao, Kab. Timor Tengah Selatan, dan Kab. Kupang), Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang (Kab. Sumba Barat Daya, Kab. Kupang, dan Kab. Sumba Timur), Transportasi dan Pergudangan (Kab. Lembata, Kab. Sumba Timur), dan Jasa Lainnya (Kab. Sumba Barat Daya, Kab. Alor, Kab. Timor Tengah Selatan, Kab. Sumba Barat).

2. Dari rata-rata perhitungan *Location Quotient* (LQ) kabupaten daerah tertinggal di Provinsi NTT, proporsi sektor basis dan nonbasis berbeda-beda di tiap kabupaten. Kabupaten Sumba Barat memiliki 6 (enam) sektor basis dan 11 (sebelas) sektor nonbasis (lihat Tabel 4). Dari tabel pemeringkatan lapangan usaha yang menjadi sektor basis di kabupaten daerah tertinggal di Provinsi NTT, terlihat bahwa sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Sektor Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, Jaminan Sosial Wajib; Sektor Perdagangan Besar dan Eceran; Sektor Pertambangan dan Penggalian, Dan Sektor *Real Estate* menjadi sektor basis terbesar di beberapa kabupaten. Sementara sektor nonbasis terbesar berasal dari sektor Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; Sektor Jasa Perusahaan; Sektor Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum, Sektor Informasi dan Komunikasi, Sektor Pengadaan Listrik dan Gas; dan Sektor Jasa Keuangan dan Asuransi.
3. Berdasarkan gabungan perhitungan Tipologi *Klassen*, *Location Quotient* (LQ), Model Rasio Pertumbuhan, dan analisis *Overlay* (Tabel 8) maka dihasilkan sektor-sektor unggulan yaitu sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Sektor *Real Estate*; Sektor Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, Jaminan Sosial Wajib; dan Sektor Konstruksi. Sementara sektor Konstruksi, Pengadaan Listrik dan Gas, Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang, Pertambangan dan Penggalian, dan Jasa Perusahaan menjadi sektor potensial di beberapa kabupaten.

5.2. Saran

1. Kebijakan pembangunan daerah tertinggal di provinsi Nusa Tenggara Timur perlu diarahkan pada pengembangan sektor-sektor unggulan (sektor maju/tumbuh pesat dan sektor basis) tanpa mengesampingkan pengembangan sektor-sektor lain (sektor potensial dan sektor tertinggal) sebagai pendukung/sektor penunjang.
2. Kebijakan pembangunan juga memperhatikan sektor-sektor yang menjadi basis dan berpeluang ekspor seperti sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Sektor Perdagangan Besar; dan Sektor *Real Estate*.
3. Untuk pengembangan lebih jauh dalam menentukan kebijakan pembangunan yang tepat, maka diperlukan analisis terhadap produk-produk unggulan di masing-masing sektor di kabupaten daerah tertinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur, yang tidak tercakup dalam penelitian ini.

Daftar Pustaka

- Arsyad, Lincolin. (2004). *Ekonomi Pembangunan*. Bagian Penerbitan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN, Yogyakarta
- Badan Pusat Statistik. (2021). *Tinjauan Regional PDRB Kabupaten/Kota 2016-2020, Buku 5 Pulau Nusa Tenggara, Maluku dan Papua*. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. (2021). *Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten/Kota Di Indonesia 2016-2020*. Jakarta
- Halawa, Fenti Trinop Putra. (2014). *Analisis Penentuan Sektor Unggulan Kabupaten/Kota di Kepulauan Nias*. Fakultas Ekonomi dan Bisnis. Universitas Sumatera Utara. Medan
- Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019
- Peraturan Presiden Nomor 63 tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal tahun 2020-2024,
- Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal
- Putra, Edo Pramana. Karmiati (2018). *Pengembangan Wilayah Berbasis Potensi Sektor Unggulan Di Kabupaten Gowa*. Jurnal Mega Aktiva. Volume 7, Nomor 2, Agustus 2018
- Rajab, Abdul. Rusli. (2019). *Penentuan Sektor-Sektor Unggulan Yang Ada Pada Kabupaten Takalar Melalui Analisis Tipologi Klassen*. GROWTH Jurnal Ilmiah Ekonomi Pembangunan. Volume 1, No. 1, 16-38, 2019
- Siti Rahayu, Endang (2010). *Aplikasi Tipologi Klassen Pada Strategi Pengembangan Sub Sektor Pertanian Tanaman Pangan Di Kabupaten Boyolali*. Journal of Rural and Development. Volume I No. 2 Agustus 2010.
- Sjafrizal. 2008. *Ekonomi Regional, Teori dan Aplikasi*. Baduose Media Cetakan Pertama: Padang.

- Tutupoho, Ali (2019). *Analisis Sektor Basis Dan Sektor Non Basis Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Provinsi Maluku (Studi Kasus Kabupaten Kota)*. Cita Ekonomika, Jurnal Ekonomi. Vol. XIII, No. 1, Mei 2019.
- Yusuf, Maulana. (1999). *Model Rasio Pertumbuhan (MRP) sebagai Salah Satu Alat Analisis Alternatif dalam Perencanaan Wilayah dan Kota*. Ekonomi dan Keuangan Indonesia Volume XLVIII Nomor 2. Jakarta.

MENILIK UPAH MINIMUM DAN KETIMPANGAN PENDAPATAN DI INDONESIA

Viewing The Minimum Wages and Income Inequality in Indonesia

Rastri Paramita

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

email: rastri.paramita@dpr.go.id

Abstract

This study aims to determine the condition of the minimum wage, employment structure, and income inequality in Indonesia. The research method used is qualitative sourced from secondary data obtained from BPS, laws and regulations, policy briefs related to minimum wages and income gaps as well as the results of previous research. The results of this study in the form of a minimum wage will be effective if the structure of the workforce in a country is more dominant working in the formal sector. In addition, the minimum wage that increases every year can reflect inflation due to rising prices of goods, causing real wages to tend to decline. In addition, the determination of minimum wages in each Province and Regency/City is still too simple because it has not taken into account the differences in regions, sectors, and types of businesses that exist in each region. The absence of detailed data related to economic and socio-cultural data has caused the minimum wage setting policies implemented to date have not been able to reduce income inequality in Indonesia. Improvements in worker productivity must begin through improving worker education and skills.

Keywords: Minimum Wages, Income Inequality, Employment Structure

1. Pendahuluan

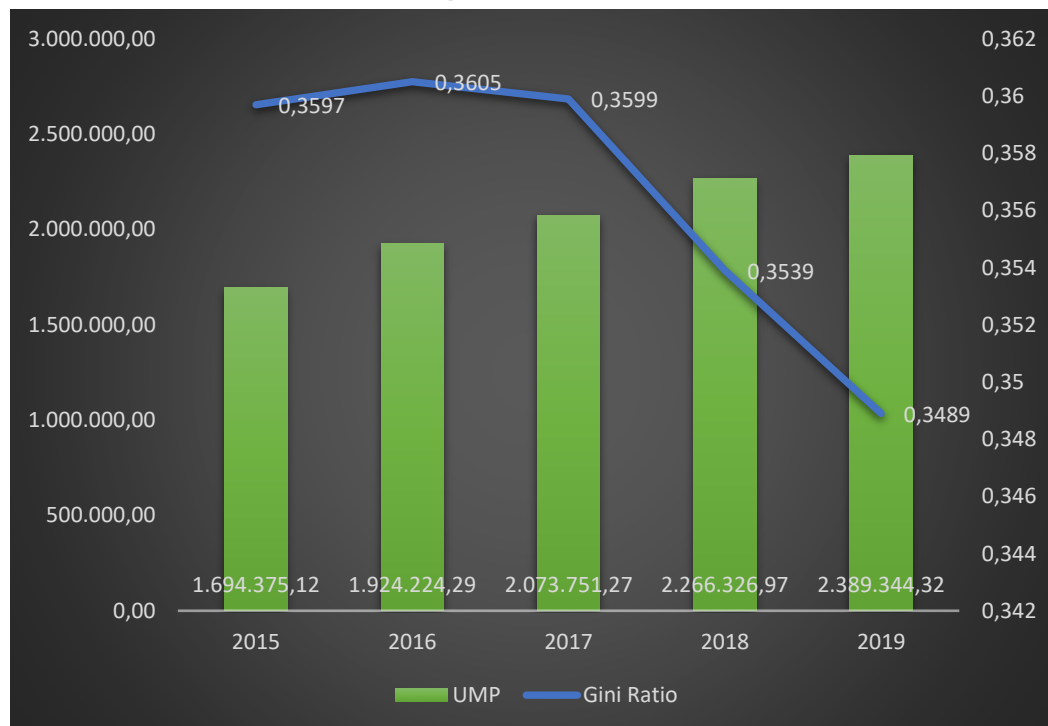
1.1. Latar Belakang

Kebijakan upah minimum di Indonesia lahir sejak adanya aturan berupa Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 05/Men/1989 tanggal 29 Mei 1989 tentang Upah Minimum. Dasar dari penetapan upah minimum tersebut adalah kebutuhan fisik hidup layak. Tujuan pemerintah menetapkan upah minimum adalah sebagai jaring pengaman terhadap pekerja atau buruh agar tidak dieksploitasi dalam bekerja dan mendapatkan upah yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum. Penggunaan upah minimum dalam konteks instrumen anti kemiskinan harus digunakan dengan bijak, sebab dampaknya tergantung pada distribusi lapangan kerja di tingkat rumah tangga. Hal ini mengakibatkan upah minimum tidak dapat digunakan guna mengukur tingkat upah pada target kelompok tertentu. Menurut

Widarti (ILO, 2006), keseimbangan dalam menetapkan upah minimum sangat diperlukan agar tidak terlalu rendah atau tidak terlalu tinggi. Apabila upah minimum ditetapkan terlalu tinggi, maka dapat mendorong perusahaan mempekerjakan pekerja berkecakupan rendah atau mempekerjakan mereka secara informal. Sedangkan jika upah minimum ditetapkan terlalu rendah berakibat pada hilangnya target dari penetapan upah minimum tersebut.

Berdasarkan Gambar 1 menggambarkan bahwa peningkatan upah minimum rata-rata nasional tidak serta-merta mampu menurunkan tingkat rata-rata distribusi pendapatan nasional. Hal ini terlihat pada perkembangan dari tahun 2015 hingga tahun 2017, peningkatan upah minimum rata-rata nasional tumbuh positif dengan peningkatan rata-rata distribusi pendapatan nasional. Setelah tahun 2018 hingga 2019, rata-rata distribusi pendapatan nasional berpengaruh negatif terhadap upah minimum rata-rata nasional.

Gambar 1. Perkembangan Upah Minimum Rata-Rata Nasional dan Rata-Rata Distribusi Pendapatan Nasional Periode 2015-2019



Sumber: BPS (diolah)

Menurut teori ekonomi klasik, seperti Stolper-Samuelson (1941), koreksi harga relatif *input* melalui liberalisasi ekonomi akan cenderung mengalokasikan faktor produksi (menggunakan *input*) secara berlebihan, dalam hal ini terkait tenaga kerja. Menurut teori ini, liberalisasi ekonomi yang dilakukan pada negara dengan tenaga kerja yang berlimpah akan menimbulkan peningkatan pangsa nilai produksi marjinal tenaga kerja relatif terhadap total *output*, sedangkan pangsa balas jasa faktor modal (keuntungan) akan cenderung turun. Sehingga, semakin bebas pasar, peningkatan produktivitas tenaga kerja akan selalu diiringi kenaikan upah riil. Kondisi ini yang membuat penetapan upah minimum tidak banyak berarti, bahkan hanya membuat distorsi baru dalam perekonomian. Dengan adanya

ketentuan upah minimum, maka buruh memiliki kekuatan monopoli yang cenderung melindungi buruh yang telah bekerja dalam industri tersebut. Sedangkan di satu sisi, perusahaan tidak memiliki kekuatan monopsoni guna menekan buruh dalam pasar tenaga kerja agar dapat memengaruhi ketentuan upah minimum untuk dapat mendorong peningkatan kesempatan kerja.

Beberapa studi empiris yang meneliti efek dari upah minimum terhadap ketimpangan distribusi pendapatan di Indonesia telah banyak dilakukan dengan menghasilkan kesimpulan baik pro dan kontra terhadap kebijakan upah minimum ini. Penelitian yang dilakukan oleh Islam dan Nazara (2000) serta Cun dan Khor (2010). Menurut Islam dan Nazara (2000), kebijakan upah minimum memiliki efek positif dengan pendekatan tidak langsung. Mereka mengklaim bahwa kebijakan upah minimum di Indonesia tidaklah buruk jika dilihat dari sisi profitabilitas perusahaan, karena kebijakan upah minimum tidak menyebabkan pengurangan profitabilitas bisnis, bahkan dapat mengontrol faktor endogenitas upah minimum. Sedangkan menurut Cun dan Khor (2010), perubahan dalam undang-undang yang mengatur tentang upah minimum menjadi faktor penting serta relevan dalam berkontribusi untuk memperlambat ketimpangan upah antara bagian atas dan bawah dari distribusi upah dan pendapatan di Indonesia.

Sedangkan studi empiris lain yang dilakukan Rama (2001) di tingkat provinsi memperlakukan peningkatan upah minimum sebagai variabel eksogen. Menurutnya, kebijakan upah minimum memiliki efek menaikkan upah rata-rata kurang dari 15 persen dan penurunan lapangan kerja maksimal 5 persen. Kondisi ini terjadi karena pada umumnya, upah minimum bermanfaat hanya bagi pekerja sektor formal, namun efek tersebut ditemukan secara tidak proporsional pada perusahaan-perusahaan kecil yang sangat bergantung pada tenaga kerja berketerampilan rendah serta cenderung untuk berinvestasi dalam teknologi.

1.2. Perumusan Masalah

Dualisme struktur ketenagakerjaan di Indonesia menyebabkan efek dari penetapan upah minimum masih belum optimal dalam mengurangi kesenjangan pendapatan di Indonesia. Selain itu, kebijakan desentralisasi yang membuat adanya perbedaan Upah Minimum Provinsi (UMP) yang ditetapkan antara satu provinsi dengan provinsi lain juga menimbulkan efek yang kesenjangan pendapatan yang cukup besar. Hal ini disebabkan adanya *gap* yang besar antara UMP satu daerah dengan daerah lainnya, seperti UMP di Yogyakarta sebesar Rp1.704.607, sedangkan UMP yang ditetapkan di DKI Jakarta mencapai Rp4.276.349. Perbedaan upah ini mendorong terjadinya migrasi dari daerah yang memiliki UMP rendah ke daerah dengan UMP yang tinggi. Namun, perpindahan tenaga kerja ini belum diiringi dengan kapasitas SDM yang sesuai dengan kebutuhan pasar tenaga kerja di daerah dengan UMP tinggi tersebut. Sehingga menyebabkan tenaga kerja dengan *skill* rendah masuk ke dalam sektor informal. Kondisi inilah yang turut menyebabkan upah minimum di Indonesia masih kecil daya dorongnya untuk mengurangi kesenjangan pendapatan. Berdasarkan permasalahan di atas, maka pada penelitian ini akan mengkaji bagaimana kondisi

upah minimum, struktur ketenagakerjaan, dan ketimpangan pendapatan di Indonesia.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah mengkaji kondisi upah minimum, struktur ketenagakerjaan, ketimpangan pendapatan di Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini di antaranya untuk dapat mengevaluasi apakah kebijakan menaikkan upah minimum provinsi setiap tahun sudah menyelesaikan akar permasalahan disparitas pendapatan di Indonesia.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Upah Minimum

Upah merupakan hasil kerja/usaha yang diberikan oleh perusahaan kepada seseorang dalam bentuk benda atau uang. Tingkat pekerjaan akan menentukan besar kecilnya upah yang diterima. Sistem yang berupa peraturan yang ditetapkan dan disahkan oleh lembaga pusat untuk menjaga kestabilan serta keadilan dalam memenuhi standar kebutuhan hidup akan memengaruhi pendekatan penentuan upah. Definisi upah lainnya adalah beragam bentuk pembayaran berdasarkan timbul dari kontrak kerja, terlepas dari pekerjaan dan demonisasinya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021, pemerintah pusat menetapkan kebijakan pengupahan sebagai salah satu upaya mewujudkan hak pekerja/buruh atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Kebijakan pengupahan tersebut meliputi:

- a. upah minimum;
- b. struktur dan skala upah;
- c. upah kerja lembur;
- d. upah tidak masuk kerja dan/atau tidak melakukan pekerjaan karena alasan tertentu;
- e. bentuk dan cara pembayaran upah;
- f. hal-hal yang dapat diperhitungkan dengan upah; dan
- g. upah sebagai dasar perhitungan atau pembayaran hak dan kewajiban lainnya.

Perlindungan upah secara nasional diatur pertama kali dengan UU Nomor 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja. Penetapan upah melalui proses panjang dan dilakukan setiap tahun. Proses penentuan upah diawali dengan rapat yang diadakan oleh Dewan Pengupahan Daerah (DPD) yang terdiri dari birokrat, akademisi, buruh, dan pengusaha. Hasil rapat untuk membentuk tim survei dan turun ke lapangan mengumpulkan data harga sejumlah kebutuhan yang dibutuhkan oleh pegawai, karyawan, dan buruh yang dilakukan di sejumlah kota dalam provinsi yang dianggap representatif sehingga menghasilkan angka Kebutuhan Hidup Layak (KHL) yang dahulu dinamakan Kebutuhan Hidup Minimum (KHM). Berdasarkan hasil survey KHL berupa komponen kebutuhan hidup layak yang digunakan sebagai dasar penentuan upah minimum, DPD

mengusulkan Upah Minimum Regional (UMR) kepada gubernur untuk disahkan. Dalam kenyataannya, masih ditemukan tingkat upah yang belum memenuhi kebutuhan minimal pekerja dan keluarganya. Untuk mengatasinya, maka dibuatlah ketentuan terkait upah minimum, yaitu upah minimum merupakan upah pokok ditambah dengan tunjangan tetap dengan ketentuan pokok serendah-rendahnya 75 persen dari upah minimum; upah minimum subsektor regional yaitu upah minimum yang berlaku untuk semua perusahaan pada subsektor tertentu dalam daerah tertentu; upah minimum sektoral regional merupakan upah minimum yang berlaku untuk semua perusahaan pada sektor tertentu dalam daerah tertentu; dan upah minimum regional didefinisikan sebagai upah minimum yang berlaku untuk semua perusahaan dalam daerah tertentu.

Definisi dari upah minimum provinsi berdasarkan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: KEP-226/MEN/200 tentang Perubahan Pasal 1, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 20, Dan Pasal 21 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER-01/MEN/1999 tentang Upah Minimum adalah upah minimum yang berlaku untuk seluruh Kabupaten/Kota di satu Provinsi. Besaran upah minimum antara satu provinsi dengan provinsi yang lain berbeda-beda tergantung nilai Kebutuhan Hidup Minimum (KHM) di daerah bersangkutan. Perbedaan tingkat upah tergantung di antaranya dari:

- a. sektor mana tenaga kerja itu berasal;
- b. letak geografis usaha;
- c. pendidikan dan ketrampilan yang dimiliki oleh tenaga kerja;
- d. jenis kelamin;
- e. proporsi biaya tenaga kerja terhadap seluruh biaya produksi;
- f. proporsi keuntungan terhadap penjualan;
- g. skala organisasi;
- h. kelangkaan tenaga kerja;
- i. kekuatan serikat pekerja; dan
- j. jenis jabatan.

Pada model kompetitif yang paling sederhana di pasar tenaga kerja, serangkaian variabel institusional, tingkat kepatuhan, penegakkan hukum, hukuman bagi ketidakpatuhan, serta keberadaan (dan ukuran) dari sektor-sektor tertentu merupakan variabel yang berdampak pada efek dari upah minimum. Masalah-masalah ini lebih mungkin/berpeluang terjadi di negara-negara berkembang.

2.2. Kesenjangan Pendapatan

Menurut Todaro (2011), ketimpangan distribusi pendapatan adalah distribusi yang tidak proposional dari pendapatan nasional total di antara berbagai rumah tangga dalam negara. Berdasarkan teori disparitas pendapatan wilayah oleh Williamson (1965), apabila dalam suatu wilayah yang memiliki pendapatan per kapita tinggi pasti diikuti dengan perbedaan pendapatan per kapita yang diterima pada masing-masing masyarakatnya.

Distribusi yang tidak merata dari pendapatan rumah tangga atau pendapatan individu dalam suatu perekonomian disebut sebagai kesenjangan pendapatan,

yang salah satu indikatornya berupa Index Gini. Nilai Index Gini berkisar antara 0 dan 1 yang didasarkan pada penghasilan bersih masyarakat dan dapat membantu menentukan kesenjangan antara miskin dan kaya, dimana nilai 0 mewakili kesetaraan sempurna dan nilai 1 mewakili ketidaksetaraan sempurna (BPS, 2016).

Pada negara maju, penetapan upah minimum cenderung dapat meningkatkan proporsi keluarga di bawah atau mendekati miskin (Neumark, Schweitzer, dan Wascher, 1999 dan 2005). Penerapan upah minimum di negara maju jauh lebih sederhana dan lebih bermanfaat disebabkan mayoritas penduduknya berada di sektor formal. Sedangkan di negara berkembang, kebijakan upah minimum memiliki efek positif pada peningkatan upah, baik di sektor formal maupun di sektor informal dengan sedikit efek negatif pada keseluruhan lapangan kerja di sektor formal (Ginding dan Terrell, 2005).

2.3. Upah Minimum dan Kesenjangan Pendapatan

Menurut penelitian dari Volscho (2005), hubungan antara upah minimum dan ketimpangan pendapatan ditemukan nonlinear. Arti nonlinear adalah upah minimum negara tidak efektif untuk mengurangi ketidaksetaraan, kecuali ditetapkan pada nilai-nilai yang lebih besar dari \$4,00. Dia menyarankan bahwa ketika upah minimum terkikis oleh inflasi itu dapat berkontribusi guna meningkatkan ketimpangan pendapatan.

Sedangkan menurut penelitian yang dilakukan oleh Suryahadi *et al.* (2003), bahwa peningkatan 100 persen upah minimum dapat menyebabkan 11,2 persen penurunan lapangan kerja bagi pekerja perkotaan. Hal ini disebabkan oleh adanya perbedaan atau variasi elastisitas lapangan kerja dengan upah minimum di seluruh kelompok.

Moser dan Engbom (2020) melakukan penelitian terkait pengaruh upah minimum terhadap kesenjangan pendapatan di Brasil yang menghasilkan bahwa ada perbedaan yang mencolok antara pasar tenaga kerja negara berkembang dan pasar tenaga kerja negara maju. Untuk kasus Brasil, peningkatan upah minimum memiliki efek yang sangat besar dalam mengurangi ketimpangan pendapatan di Brasil karena kesenjangan pendapatan pada awalnya sangat tinggi. Efek dari peningkatan upah minimum terhadap ketidaksetaraan dapat jauh lebih kecil dan memiliki efek terhadap pekerja lebih negatif di bawah kondisi pasar tenaga kerja yang berbeda, seperti di negara-negara yang lebih maju.

3. Metodologi

3.1. Jenis Penelitian dan Data

Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS), peraturan perundang-undangan, *policy brief* terkait upah minimum dan kesenjangan pendapatan serta hasil penelitian terdahulu.

3.2. Model Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan metodologi kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang—oleh sejumlah individu atau sekelompok orang—dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan (Creswell, 2014). Teknik pengumpulan datanya melalui metode *literature research* dari hasil penelitian terdahulu atau buku serta jurnal terkait UMP dan ketimpangan pendapatan di Indonesia. Metode kualitatif digunakan untuk menjelaskan kondisi upah minimum, struktur ketenagakerjaan, ketimpangan pendapatan, serta upah minimum dan ketimpangan pendapatan di Indonesia.

3.3. Penelitian Terdahulu

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang menjadi rujukan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Penelitian yang dilakukan Sungkar, Nazamuddin, dan Nasir (2015) mengenai pengaruh upah minimum terhadap ketimpangan pendapatan di Indonesia menggunakan metode *Ordinary Least Square* dan *autoregressive*. Hasilnya adalah perubahan upah minimum memiliki dampak positif pada nilai ketimpangan pendapatan di periode 1999-2013 dengan diikuti perubahan yang relatif kecil pada Rasio Gini. Hal ini menunjukkan bahwa kondisi pendapatan di Indonesia menjadi lebih tidak merata. Sehingga dapat dikatakan upah minimum belum dapat menjadi alat yang efisien dalam mengatasi ketimpangan pendapatan. Selain itu, dampak lain yang dapat dirasakan adalah adanya penurunan probabilitas kerja di sektor formal yang dapat berpotensi menurunkan manfaat keseluruhan yang mungkin diperoleh dari kenaikan upah minimum. Tingkat keefektifan upah minimum juga ditentukan oleh kepatuhan pemberi kerja untuk membayar upah sesuai ketentuan yang berlaku.
2. Penelitian lain yang menjadi acuan yaitu penelitian mengenai upah minimum dan perubahan ketimpangan upah di Indonesia yang dilakukan oleh Chun dan Khor (2010). Penelitian ini menyelidiki sejauh mana kontribusi peraturan tentang upah minimum pada penurunan ketimpangan distribusi upah melalui pengamatan atas perubahan upah individu, jam kerja, dan pekerjaan antara tahun 1993 dan 2007. Penelitian ini juga mengkaji perubahan ketimpangan pendapatan untuk sektor wiraswasta, yang merupakan sebagian besar populasi pekerja di Indonesia. Hasilnya adalah peraturan upah minimum telah memainkan peran penting dalam mengurangi ketimpangan upah di Indonesia mengkaji perubahan ketimpangan pendapatan untuk sektor wiraswasta, yang merupakan sebagian besar populasi pekerja di Indonesia. Namun, kenaikan upah minimum disertai dengan peningkatan yang signifikan dan substansial dalam jumlah jam kerja per minggu bagi mereka yang memperoleh upah minimum secara kasar. Selain itu, kenaikan upah minimum disertai dengan penurunan kemungkinan bekerja di sektor formal. Efek yang berpotensi negatif ini dapat bekerja untuk mengurangi manfaat keseluruhan yang mungkin timbul dari kenaikan upah minimum. Secara khusus, mengingat bahwa pekerjaan sektor formal memberikan aliran

pendapatan yang lebih stabil dan konsisten dan mengarah pada hasil kesehatan yang lebih baik, seperti yang ditekankan oleh Loewenson (1998), terutama di ujung bawah distribusi upah. Kemudian, kenaikan upah membuat sulit untuk menilai apakah ujung bawah dari distribusi individu yang bekerja sebenarnya lebih baik secara keseluruhan, mengingat bahwa mereka juga mengalami penurunan yang signifikan dalam pekerjaan sektor formal.

3. Penelitian Lilis Siti Badriah (2019) juga menjadi salah satu acuan dalam penelitian ini karena mengangkat tema mengenai ketimpangan distribusi pendapatan kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan serta faktor-faktor yang memengaruhinya. Hasil penelitian Badriah (2019) yaitu sebagai berikut.
 - a. Faktor yang memengaruhi ketimpangan distribusi pendapatan antara lain tingginya pertumbuhan penduduk, inflasi, pembangunan antarwilayah yang timpang, tingginya investasi proyek padat modal, kebijakan industri substitusi impor, memburuknya nilai tukar (*term of trade*) pada negara sedang berkembang dalam perdagangan dengan negara maju, terjadinya pergeseran intersektoral dalam struktur produksi dari sektor pertanian ke industri serta pergeseran penduduk ke perkotaan, pengembangan pendidikan dan tingkat keahlian tenaga kerja yang kurang merata, dan pendapatan tenaga kerja yang mengalami ketimpangan.
 - b. Peningkatan pertumbuhan ekonomi perlu diimbangi dengan pemerataan pendapatan, sehingga pada akhirnya dapat menurunkan tingkat kemiskinan.
 - c. Berdasarkan *literature review*, solusi terhadap ketimpangan distribusi pendapatan, antara lain perlunya kebijakan yang terintegrasi, perlunya penegakkan hukum, disiplin fiskal, keterbukaan perdagangan internasional serta strategi pengentasan kemiskinan, meningkatkan dimensi moneter dan nonmoneter, perlunya pola pertumbuhan inklusi, perlunya keterlibatan sektor swasta dalam mendorong proses transformasi ekonomi, perlunya memerhatikan kesehatan dan kestabilan kontrak sosial yang dapat menjamin bagi rakyat miskin, redistribusi sumber daya harus diarahkan pada investasi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan perlunya pengembangan teknologi informasi.

4. Pembahasan

4.1. Kondisi Upah Minimum di Indonesia

Upah minimum merupakan upah bulanan terendah yang terdiri atas upah pokok termasuk tunjangan tetap yang ditetapkan oleh gubernur sebagai jaring pengaman. Kebijakan upah minimum dilakukan pemerintah dalam rangka melindungi upah pekerja/buruh agar tidak mendapatkan upah yang paling rendah atau tidak layak bagi kemanusiaan sebagai akibat ketidakseimbangan pasar kerja.

Pelaksanaan kebijakan upah minimum tetap memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi agar terwujud keberlangsungan usaha serta peningkatan kesejahteraan pekerja/buruh. Pengaturan upah minimum secara hukum formil di Indonesia dilakukan pada tahun 1989, dimana sistem upah minimum ditetapkan berdasarkan kebutuhan fisik minimum, biaya hidup, dan kondisi pasar tenaga kerja. Pengaturan upah minimum secara undang-undang dilakukan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Sedangkan aturan teknis pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Pada tahun 1994, penentuan upah minimum didasari oleh kriteria biaya konsumsi atau Kebutuhan Fisik Minimum (KFM). Melalui Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. KEP-81/MEN/1995, KFM diganti menjadi KHM. Pada tahun 2005, KHM berganti nama dengan Kebutuhan Hidup Layak (KHL) yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor: Per-17/Men/2005. Permen ini mengatur jumlah jenis kebutuhan sebesar 46 komponen. Sejak terbitnya Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 13 tahun 2012, jumlah jenis kebutuhan menjadi bertambah menjadi 60 jenis KHL. Pada tahun 2020, KHL kembali ditambah oleh pemerintah menjadi 64 komponen melalui Peraturan Menaker Nomor 18 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 21 Tahun 2016 tentang Kebutuhan Hidup Layak. KHL dapat ditinjau dalam jangka waktu per 5 (lima) tahun.

Menurut *policy brief* yang dibuat oleh Bendesa dan Setyari (2019), penetapan upah minimum secara berkala hanya bersifat mengikat bagi pekerja formal. Penetapan upah minimum yang relatif tinggi dapat berdampak negatif terhadap rendahnya pergeseran tenaga kerja untuk masuk ke sektor formal sekaligus menurunkan permintaannya, terlebih apabila tingkat upah yang ditetapkan tidak sebanding dengan produktivitas yang diberikan pekerja. Permasalahan terkait penetapan upah minimum di setiap provinsi dan kabupaten/kota bagi beberapa pengamat masih terlalu sederhana karena belum mempertimbangkan perbedaan wilayah, sektor, dan jenis usaha yang ada di setiap wilayah.

Permasalahan lain terkait upah minimum saat ini yaitu banyaknya kasus perusahaan yang henggang dari Banten akibat tingginya upah minimum provinsi namun tidak sebanding dengan tingkat produktivitas pekerjanya. Selain itu, apabila suatu usaha dapat berjalan secara efisien (sesuai *efficiency wages theory* Henry dalam Raff dan Summers, 1986) maka perusahaan akan membayar upah lebih tinggi dari upah pasar sehingga mampu mendorong pekerja menjadi lebih giat, rendahnya *turn-over* pekerja, mendapatkan pekerja yang berkualitas, dan lain-lain.

Bendesa dan Setyari (2019) juga melakukan penelitian terkait tren upah di Indonesia dimana upah nominal terus mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun namun belum diiringi dengan peningkatan upah riil. Peningkatan upah minimum dapat mencerminkan terjadinya inflasi yang menyebabkan meningkatnya biaya produksi. Apabila suatu industri sangat rentan terhadap

fluktuasi harga, bukan produktivitas, maka upah riil cenderung menurun sebagaimana tercermin pada Gambar 2.

Gambar 2. Tren Upah Nominal dan Upah Riil Indonesia

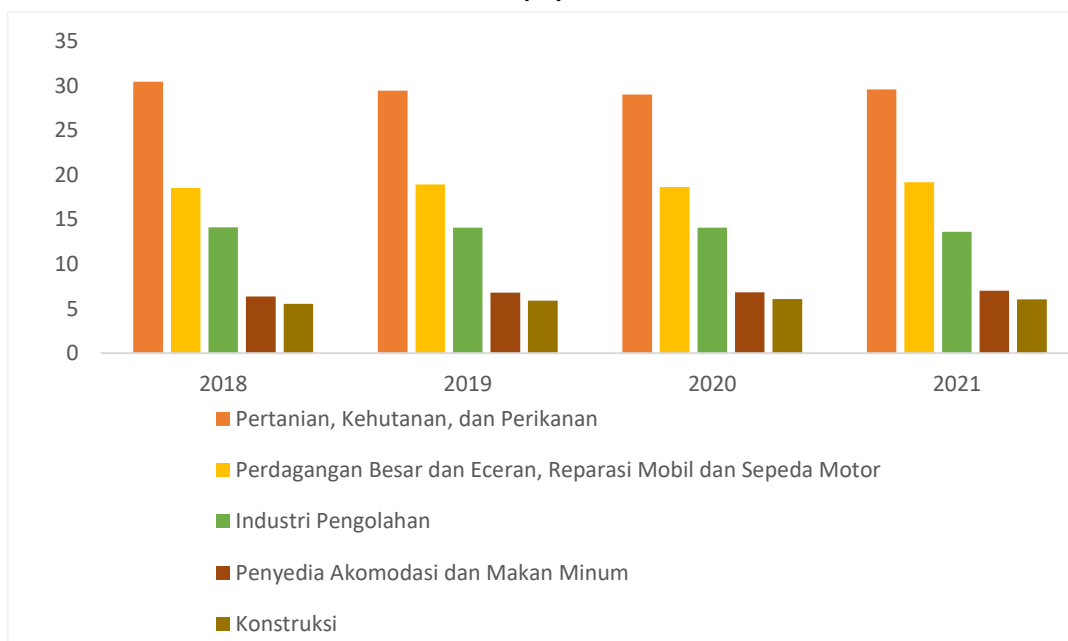


Sumber: Bendesa dan Setyari (2019)

4.2. Struktur Ketenagakerjaan Indonesia

Struktur ketenagakerjaan suatu negara mencerminkan struktur perekonomian negara tersebut. Struktur ketenagakerjaan dapat tergambarkan dari lapangan pekerjaan di sektor manakah yang mendominasi menyerap tenaga kerja. Berdasarkan data Sakernas Februari 2018-2021, penduduk bekerja menurut lapangan pekerjaan utama, sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan masih menjadi sektor yang menyerap tenaga kerja yang paling tinggi.

Gambar 3. Persentase Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas yang Bekerja Selama Seminggu yang Lalu Menurut Lapangan Pekerjaan Utama Februari (%)



Sumber: Sakernas BPS (diolah)

Besarnya penyerapan di sektor pertanian sejalan dengan struktur tingkat pendidikan ketenagakerjaan di Indonesia, yaitu masih didominasi pendidikan

tingkat Sekolah Dasar yang berdasarkan data Sakernas Februari tahun 2021 mencapai 53,53 persen. Rendahnya tingkat pendidikan ketenagakerjaan di Indonesia menggambarkan sektor informal Indonesia masih mendominasi penyerapan tenaga kerja dibandingkan sektor formalnya. Besarnya jumlah pekerja informal berdasarkan data Sakernas Februari tahun 2021 sebesar 59,62 persen. Berdasarkan struktur ketenagakerjaan inilah yang menjadi salah satu penyebab mengapa upah minimum yang dijalankan di Indonesia masih belum mampu mengurangi kesenjangan pendapatan di Indonesia. Sebab, upah minimum hanya akan efektif bagi pekerja yang masuk ke dalam sektor formal.

Bendesa dan Setyari (2019) mengungkapkan fakta bahwa Indonesia masih mengalami kelebihan penawaran tenaga kerja semi terampil. Adanya kebijakan *mandatory spending* untuk pendidikan sebesar 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) masih belum mampu mengurai masalah *mismatch* yang ada di pasar tenaga kerja di Indonesia. Kebijakan terhadap ketenagakerjaan harus didorong untuk lebih fleksibel menyesuaikan diri dengan perubahan di pasar tenaga kerja. Kebijakan ketenagakerjaan juga harus mendorong pasokan pekerja yang kompeten dan terampil untuk meningkatkan permintaannya serta memobilisasi pekerja berketerampilan rendah ke arah kegiatan produktif lainnya. Selain itu, pemberian sertifikasi sebagai syarat untuk menjaga kualitas pekerja juga perlu diperluas skalanya, baik dari jenis kompetensi hingga penerimanya.

Belum bergesernya struktur perekonomian Indonesia dari pertanian (sektor tradisional atau produktivitas rendah) ke sektor modern (produktivitas tinggi) juga memengaruhi produktivitas tenaga kerja di Indonesia. Sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh McMillan dan Rodrik (2011), menunjukkan bahwa perubahan struktur perekonomian juga memengaruhi produktivitas tenaga kerja. Pada negara-negara dengan kontribusi ekspor yang didominasi sumber daya alam, perubahan struktural yang terjadi biasanya mengurangi pertumbuhan. Hal ini terjadi karena sektor SDA yang beroperasi dengan tingkat produktivitas sangat tinggi cenderung rendah penyerapan tenaga kerja yang surplus di sektor pertanian. Sebaliknya, nilai tukar yang *undervalued* serta fleksibilitas pasar tenaga kerja telah berkontribusi terhadap pertumbuhan yang meningkatkan perubahan struktural. Perbaikan produktivitas pekerja harus dimulai melalui perbaikan pendidikan dan ketrampilan pekerja. Produktivitas pekerja meningkat akan mampu mendorong peningkatan alamiah dari upah minimum.

Penelitian lainnya yaitu dilakukan oleh McGowan dan Andrews (2015) pada data industri lintas negara dari 19 negara OECD menghasilkan bahwa keterkaitan antara kesenjangan (*mismatch*) keahlian (*skill*) dan kualifikasi dengan produktivitas tenaga kerja. Hasilnya adalah semakin tinggi kesenjangan, maka semakin rendah produktivitas tenaga kerja. *Mismatch* ini juga mengakibatkan pengalokasian sumber daya yang kurang efisien.

4.3. Ketimpangan Pendapatan di Indonesia

Distribusi pendapatan pada dasarnya merupakan suatu konsep mengenai penyebaran pendapatan di antara setiap orang atau rumah tangga dalam

masyarakat. Adanya perbedaan sumber daya alam serta kondisi demografi masing-masing daerah dapat menjadi penyebab timbulnya ketimpangan. Oleh karena itu terdapat daerah maju dan daerah terbelakang di setiap daerahnya. Ketimpangan mengacu pada standar hidup yang relatif terhadap masyarakat, sebab ketimpangan antar wilayah adalah adanya perbedaan faktor anugerah awal. Perbedaan tersebut yang menyebabkan tingkat pembangunan berbeda-beda di setiap wilayahnya. Sehingga menimbulkan gap atau jurang kesejahteraan di wilayah tersebut. (Kuncoro, 2006).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Kuznets (1995), terdapat relasi antara ketimpangan pendapatan dan tingkat pendapatan per kapita dalam bentuk huruf U terbalik. Di awal proses pembangunan, ketimpangan dalam distribusi pendapatan meningkat sebagai akibat dari proses urbanisasi dan industrialisasi pada awal proses pembangunan. Ketimpangan pendapatan menurun yaitu pada saat sektor industri di perkotaan sudah dapat menyerap sebagian besar tenaga kerja yang datang dari pedesaan (sektor pertanian) pada akhir proses pembangunan.

Menurut (Sukirno, 2006), terdapat dua konsep pokok mengenai pengukuran distribusi pendapatan, yaitu konsep ketimpangan absolut dan konsep ketimpangan relatif. Konsep ketimpangan absolut adalah konsep pengukuran ketimpangan yang menggunakan parameter dengan suatu nilai mutlak. Sedangkan konsep ketimpangan relatif yaitu konsep pengukuran ketimpangan distribusi pendapatan yang membandingkan besarnya pendapatan yang diterima oleh seseorang atau sekelompok anggota masyarakat dengan besarnya total pendapatan yang diterima oleh masyarakat secara keseluruhan.

Gagasan Bank Dunia dalam mengentaskan kemiskinan berupa *ending extreme poverty* dan *promoting shared prosperity*, penting membuka akses kesempatan bagi mereka yang kurang beruntung untuk mengakses kue ekonomi. Selain redistribusi kue ekonomi pada ukuran yang tepat, namun kue ekonomi juga harus diperluas secara terus-menerus agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat berpendapatan rendah.

Berdasarkan Adelman dan Moris (1973), terdapat delapan penyebab ketidakmerataan distribusi pendapatan, adalah:

1. tingginya pertumbuhan penduduk yang berakibat pada menurunnya pendapatan per kapita;
2. inflasi;
3. ketidakmerataan pembangunan antardaerah, menyebabkan adanya perbedaan tingkat kemahalan setiap daerah sehingga dimungkinkan terjadi perbedaan pengenaan UMP antara satu daerah dengan daerah lain;
4. investasi yang cenderung pada proyek-proyek padat modal, sehingga persentase pendapatan modal lebih besar sehingga menyebabkan terjadinya penambahan pengangguran;
5. rendahnya mobilitas sosial;

6. pelaksanaan kebijakan industri substitusi impor yang berakibat pada peningkatan harga-harga barang industri guna melindungi usaha-usaha kapitalis;
7. terdapat ketidakelastisan permintaan negara-negara terhadap barang-barang ekspor negara sedang berkembang akibat memburuknya nilai tukar (*term of trade*) bagi negara sedang berkembang dalam perdagangan dengan negara-negara maju; serta
8. hancurnya industri-industri kerajinan rakyat.

Adelman dan Moris (1973) juga berpendapat mengenai ketidakmerataan pendapatan di daerah yang disebabkan oleh jenis pembangunan ekonomi yang ditunjukkan oleh ukuran negara, sumber daya alam, dan kebijakan yang dijalankan. Dengan kata lain, perlu diperhatikan mengenai faktor kebijakan serta dimensi struktural, di samping laju pertumbuhan ekonomi.

Berdasarkan karakteristik ketimpangan di Indonesia, data kelompok yang mendapatkan keuntungan terbesar belum dapat diperoleh dengan akurat. Semakin beragamnya karakteristik suatu negara, maka dibutuhkan pengelompokan data berdasarkan isu sensitif untuk mendapatkan gambaran yang lebih akurat. Masalah ketimpangan bukan semata-mata disebabkan oleh kebijakan ekonomi saja, namun dapat juga dipengaruhi oleh sosio-kultural, sehingga kebijakan untuk menangani kesenjangan pendapatan ini dapat lebih tepat. Data detail dan sensitif seperti ini di Indonesia masih belum dapat diakses dengan mudah. Berdasarkan permasalahan inilah yang menyebabkan kebijakan untuk menekan ketimpangan dilakukan melalui kebijakan dan program yang netral secara sosial. Diperlukan pemahaman yang baik terhadap kondisi ketimpangan yang ada di Indonesia agar penanganan terhadap kasus ketimpangan ditangani sesuai dengan karakteristik setiap kasus tersebut.

Apabila melihat pada karakteristik pendapatan berdasarkan daerah perkotaan dan pedesaan, tingkat ketimpangan di daerah perkotaan lebih tinggi daripada rata-rata nasional, dibandingkan di daerah pedesaan. Hal ini menggambarkan struktur ekonomi di Indonesia. Berdasarkan penelitian yang dilakukan Sitanggang (2017), tingkat ketimpangan yang lebih tinggi di perkotaan disebabkan oleh struktur perekonomian di perkotaan yang secara umum didominasi oleh sektor Jasa Keuangan, Informasi dan Komunikasi, Jasa Lainnya, Transportasi dan Pergudangan, serta Jasa Perusahaan dimana pertumbuhan sektor ini berada di atas tujuh persen pada tahun 2016. Meskipun tingkat ketimpangan pedesaan lebih rendah dari perkotaan, namun angka ketimpangannya mengalami peningkatan yang disebabkan oleh struktur perekonomian desa yang mulai berkembang, tidak lagi hanya di lingkaran pertanian, bahkan terjadi penurunan drastis di sektor pertanian. Sektor jasa telah masuk dan mampu meningkatkan pendapatan penduduk desa. Terjadi korelasi positif antara masuknya sektor jasa di pedesaan dengan Koefisien Gini. Jika dilihat berdasarkan sektor, Indonesia memiliki ketimpangan pada sektor jasa lebih tinggi dibandingkan rata-rata nasional. Semakin tingginya pertumbuhan sektor jasa ditambah semakin banyak tenaga kerja yang terserap mengakibatkan peningkatan Koefisien Gini di Indonesia. Salah satu antisipasi yang dapat dilakukan pemerintah

dalam mengatasi kondisi ini antara lain meningkatkan kualitas jasa yang dijual dengan memantau serta melakukan intervensi positif.

5. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa penetapan upah minimum secara berkala hanya bersifat mengikat bagi pekerja formal. Penetapan upah minimum yang relatif tinggi dapat berdampak negatif terhadap rendahnya pergeseran tenaga kerja untuk masuk ke sektor formal, sekaligus menurunkan permintaannya. Terlebih apabila tingkat upah yang ditetapkan tidak sebanding dengan produktivitas yang diberikan pekerja. Sedangkan permasalahan terkait penetapan upah minimum di setiap provinsi dan kabupaten/kota masih terlalu sederhana karena belum mempertimbangkan perbedaan wilayah, sektor, dan jenis usaha yang ada di setiap wilayah. Permasalahan lain terkait upah minimum adalah banyaknya kasus perusahaan yang henggang dari daerah dengan tingkat upah minimum yang tinggi ke daerah dengan upah minimum yang lebih rendah. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Bendesa dan Setyari (2019), peningkatan upah minimum dapat mencerminkan terjadinya inflasi yang menyebabkan meningkatnya biaya produksi. Apabila suatu industri sangat rentan terhadap fluktuasi harga, bukan produktivitas, maka upah riil cenderung menurun.

Struktur ketenagakerjaan suatu negara mencerminkan struktur perekonomian negara tersebut. Struktur ketenagakerjaan Indonesia yang masih didominasi tenaga kerja dengan pendidikan rendah, menyebabkan besarnya jumlah tenaga yang berada di sektor informal. Berdasarkan struktur ketenagakerjaan inilah yang menjadi salah satu penyebab mengapa upah minimum yang dijalankan di Indonesia masih belum mampu mengurangi kesenjangan pendapatan di Indonesia. Sebab upah minimum hanya akan efektif bagi pekerja yang masuk ke dalam sektor formal.

Ketimpangan pendapatan di Indonesia dapat terjadi akibat belum tersedianya data yang tentang data ekonomi dan sosio-kultural yang dapat mendukung lahirnya sebuah kebijakan yang tepat dalam mengatasi ketimpangan pendapatan di Indonesia. Selain itu, perkembangan sektor jasa dalam penyerapan tenaga kerja yang tinggi tanpa diiringi peningkatan kualitas jasa yang dihasilkan dan intervensi dari pemerintah mampu menyebabkan tingginya ketimpangan pendapatan di Indonesia.

Perbaikan produktivitas pekerja harus dimulai melalui perbaikan pendidikan dan ketrampilan pekerja. Produktivitas pekerja meningkat akan mampu mendorong peningkatan alamiah dari upah minimum.

Saran terhadap penelitian selanjutnya agar menambahkan variabel yang menjadi variabel independennya. Di samping itu, sebaiknya juga menggunakan metodologi kuantitatif dengan menghitung dampak jangka panjang upah minimum terhadap kesenjangan pendapatan di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Badriah, Lilis Siti. (2019). *Ketimpangan Distribusi Pendapatan Kaitannya Dengan Pertumbuhan Ekonomi Dan Kemiskinan Serta Faktor-Faktor Yang Memengaruhinya*. Sustainable Competitive Advantage-9. FEB Universitas Soedirman.
- Badan Kebijakan Fiskal. (2019). *Bunga Rampai Rekomendasi Kebijakan Ekonom Kementerian Keuangan Tahun 2019 Edisi 2*. Kementerian Keuangan.
- Badan Pusat Statistik. (2016). *Pemertaan Pendapatan dan Pola Konsumsi Penduduk Jawa Tengah 2016*. Badan Pusat Statistik. Jawa Tengah.
- Bendesa, I komang Gde; dan Setyari, Ni Putu Wiwin. (2019). Kesenjangan Produktivitas Tenaga Kerja Dan Tingkat upah Di Indonesia. Bunga Rampai Rekomendasi Kebijakan Ekonom Kementerian Keuangan Tahun 2019 Edisi 2. Badan kebijakan Fiskal.
- Chun, Natalie; dan Khor, Niny. (2010). *Minimum Wages and Changing Wage Inequality in Indonesia*. ADB Economics Working Paper Series, No 196. Filipina.
- Creswell, John W. (2014). *Research Design, Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage Publication.
- Gindling, T. dan K. Terrel. (2005). *Upah Minimum Resmi dan Upah Formal dan Informal Pekerja Sektor di Kosta Rika*. Pembangunan Dunia 33(11):1905–21.
- Iman, Irma; dan Cynthia T. Morris. (1973). *Economic Growth dan Social Equity in Developing Countries*. California: Stanford University Press.
- Islam, Iyanatul; dan Suahasil Nazara. (2000). *Estimating Employment Elasticity for The Indonesian Economy*. Technical Note on the Indonesian Labour Market. International Labour Office, Jakarta, Indonesia.
- Kuncoro, Murdijat. (2006). *Ekonomi Pembangunan*. Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- Kuncoro, Mudrajad. (2010). *Ekonomika Pembangunan: Masalah, Kebijakan, dan Politik*, Erlangga, Jakarta.
- Kuznets, Simon. (1955). *Economic Growth and Income Inequality*, The American Economic Review Vol. 45. No. 1, pp. 1-28.
- Lewis, Sir W Arthur. (1982). *The Theory and Experience of Economic Development*. London.
- Loewenson, R. (1998). *Health Impact of Occupational Risks in the Informal Sector in Zimbabwe*. International Journal of Occupational and Environmental Health 4(4):264–74.
- Neumark, David; Schweitzer, Mark; dan Wascher, William. (1999). *Will Increasing the Minimum Wage Help the Poor?*. Federal Reserve Bank of Cleveland.

- Neumark, David; Schweitzer, Mark; dan Wascher, William. (2005). *The Effects of Minimum Wages on the Distribution of Family Incomes A Nonparametric Analysis*. JSTOR, Vol. 40, NO. 4.
- McMillan, Margaret S; dan Rodrik, Dani. (2011). *Globalization, Structural Change and Productivity Growth*. NBER Working Paper Series, Working Paper 17143. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- McGowan, Muge; dan Anrews, Dan. (2015). *Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data*. OECD Economics Department Working Papers No.1209.
- Raff, Daniel M.G; dan Summers, Lawrence H. (1986). *Did Harry Ford Pay Efficiency Wages?*. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Rama, M. (2001). *The Consequences of Doubling the Minimum Wage: The Case of Indonesia*. Industrial and Labor Relations Review. 54 (4). 864-881.
- Sitanggang, Okta Martua. (2017). *Program Pemerintah Menekan Angka Ketimpangan. Info Risiko Fiskal*, Edisi 1. DJPPR, Kementerian Keuangan.
- Stolper, W. F; & Samuelson, P. A. (1941). *Protection and Real Wages*. *Review of Economic Studies*, 9 (1): 58–73, doi:10.2307/2967638.
- Sukirno, Sadono. (2006). *Makroekonomi: Teori Pengantar (edisi ke tiga)*. Rajawali Press. Jakarta.
- Sungkar, Sari Nurmalisa; Nazamuddin; dan Nasir, Muhammad. (2015). *Pengaruh Upah Minimum Terhadap Ketimpangan Pendapatan Di Indonesia*. Jurnal Ilmu Ekonomi, Vo. 3, No.2. Pascasarjana Universitas Syiah Kuala.
- Suryahadi, A., W. Widyanti, D. Pewira, and S. Sumarto. (2003). *Minimum Wage Policy and Its Impact on Employment in the Urban Formal Sector*. Bulletin of Indonesian Economic Studies.
- Todaro, Michael P. dan Smith, Stephen C. (2010). *Pembangunan Ekonomi*. Erlangga, Jakarta.
- Widarti, Diah. (2006). *Peranan Upah Minimum Dalam Penentuan Upah Di Sektor Informal Di Indonesia*. ILO.
- Williamson, J.G. (1965). *Regional Inequalities and The Process of National Development*. Economic Development and Cultural Change, Vol. 3, Hlm 3-45.
- Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Komponen Dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak.
- Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2016 tentang Kebutuhan Hidup Layak.
- Peraturan Menaker Nomor 18 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 21 Tahun 2016 tentang Kebutuhan Hidup Layak.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan.

Undang-Undang nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Volscho, Thomas. (2005). *Minimum Wages and Income Inequality in The American States, 1960-2000*. Research in Social Stratification and Mobility 23, 343-368.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: KEP-226/MEN/200 tentang Perubahan Pasal 1, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 20, Dan Pasal 21 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER-01/MEN/1999 tentang Upah Minimum adalah upah minimum yang berlaku untuk seluruh Kabupaten/Kota di satu Provinsi.