

Edisi Khusus

Evaluasi Pemberantasan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam

Harmonisasi Regulasi
dan Perbaikan Tata Kelola
Sumber Daya Alam di Indonesia

**MUMU MUHAJIR, MARIA S. W. SUMARDJONO,
TIMER MANURUNG, JULIUS FERDINAND**

.....

Penataan Perizinan
dalam Gerakan Nasional Penyelamatan
Sumber Daya Alam di Indonesia

**DEWI TRESYA, IMA MAYASARI,
ABDUL AZIZ SUHENDRA**

.....

Kebijakan Pencegahan Korupsi
Sektor Sumber Daya Alam
Melalui Pendekatan Institusional
dan Struktural

**HARIADI KARTODIHARDJO, NIKEN ARIATI,
MARYATI ABDULLAH**

.....

Ketika Kekayaan Alam
Tidak Menyejahterakan:
Pembelajaran dari Pencegahan Korupsi
Sektor Sumber Daya Alam

**RIMAWAN PRADIPTYO, WIKO SAPUTRA,
ARYANTO NUGROHO, ALDILA HUTAMI**

Persoalan Struktural
dalam Politik Penegakan Hukum
Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

**GRAHAT NAGARA, BELINDA SAHADATI AMRI,
DIAN PATRIA, FARID ANDHIKA**

.....

Resolusi Konflik Gerakan Nasional
Penyelamatan Sumber Daya Alam:
Lintasan Gagasan, Praktik,
dan Bentang Masalah

EKO CAHYONO, SULISTYANTO, SARAH AZZAHWA

.....

Peran Masyarakat Sipil
dalam Pemberantasan Korupsi
Sektor Sumber Daya Alam

**EPAKARTIKA, RIZKY NUGRAHA M,
AGUNG BUDIONO**

CALL FOR PAPERS

Digagas dan terbit pertama kali pada tahun 2015, Jurnal Antikorupsi **INTEGRITAS** lahir untuk merespon kebutuhan para *stakeholder* antikorupsi terutama akademisi dan peneliti, yang membutuhkan wadah untuk mengomunikasikan hasil penelitian atau kajian ilmiahnya. KPK memahami potensi besar para mahasiswa, akademisi dan peneliti yang mampu melahirkan pemikiran dan gagasan yang segar. Latar belakang keilmuan yang dimiliki masyarakat akademik, sudah selayaknya dapat menjadi bekal untuk menciptakan karya ilmiah yang mencerahkan.

Untuk Volume 06 Nomor 2 Tahun 2020, Jurnal Antikorupsi **INTEGRITAS** mencari artikel dengan tema:

Pelayanan Publik dan Pemberantasan Korupsi

SYARAT DAN KETENTUAN

1. Naskah yang dikirim merupakan karya ilmiah original, hasil pemikiran atau hasil riset empiris dan tidak mengandung unsur plagiasi
2. Artikel yang dikirim belum pernah dipublikasikan sebagian atau seluruhnya di jurnal lain, media cetak, buku, *hand out*, atau seminar
3. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia, terdiri dari 5.000-8.000 kata maksimal 20 halaman (dalam format Word)
4. Hak penerbitan dan publikasi atas artikel yang terpilih menjadi hak milik Komisi Pemberantasan Korupsi
5. Penulis hanya mengirimkan artikel dalam file Word (.doc, .docx atau .rtf) melalui *Open Journal System* <https://jurnal.kpk.go.id>

PEDOMAN PENULISAN

1. Naskah ditulis dalam format jurnal dengan sistem baris kredit (*byline*)
2. Abstrak/sinopsis tidak lebih dari 250 kata. Ditulis dalam dua bahasa (Indonesia dan Inggris), diikuti dengan sedikitnya 4 kata kunci (*keywords*)
3. Daftar Pustaka memuat sumber yang dikutip di dalam penulisan artikel. Hanya sumber yang diacu yang dimuat dalam daftar referensi ini
4. Informasi pedoman penulisan secara lengkap dapat diakses melalui tautan berikut: <https://jurnal.kpk.go.id>

DEADLINE 30 SEPTEMBER 2020

melalui *online submission* <https://jurnal.kpk.go.id>

BIDANG KAJIAN

Mengingat kajian terkait korupsi ini multidisipliner, maka Call for Papers ini tidak membatasi bidang kajiannya. Penulis dapat menyajikan sesuai bidang keilmuannya, antara lain:

Kajian **Ilmu Hukum** termasuk: Hukum Pidana; Hukum Administrasi Negara; Hukum Tata Negara; Hukum Perdata

Kajian **Ilmu Ekonomi** termasuk: Ekonomi Makro/Mikro; Fiskal; Perbankan; Moneter

Kajian **Ilmu Administrasi** termasuk: Administrasi Negara/Publik; Administrasi Bisnis; Administrasi Pembangunan; Otonomi Daerah; Pelayanan Publik; Kebijakan Publik; *Good Corporate Governance*

Kajian **Ilmu Sosial** termasuk: Ilmu Sosiologi, Ilmu Antropologi; Ilmu Politik; Ilmu Kesejahteraan Sosial; Ilmu Komunikasi; Ilmu Filsafat

Kajian **Ilmu Pendidikan** termasuk: Pendidikan Formal; Pendidikan Informal; Pendidikan Non Formal

Kajian **Ilmu Psikologi** termasuk: Psikologi Pendidikan; Psikologi Sosial; Psikologi Industri dan Organisasi

Kajian **Ilmu Manajemen** termasuk: Manajemen Operasional; Manajemen Keuangan/Pasar Modal; Manajemen Sumber Daya Manusia

Kajian **Ilmu Akuntansi** termasuk: Akuntansi Keuangan; Akuntansi Manajemen; Akuntansi Pemerintahan; Auditing; Audit Forensik

Kajian **Sains dan Teknologi** termasuk: Sistem Informasi; Teknik Informatika; Teknik Komputer; Teknologi Informasi; Big Data; dan lain sebagainya.

Volume 5 Nomor 2-2 Desember 2019



Jurnal Antikorupsi **INTEGRITAS** adalah jurnal ilmiah berkala yang memuat artikel hasil penelitian maupun artikel konseptual di bidang ilmu pengetahuan antikorupsi. Edisi Reguler **INTEGRITAS** terbit 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun. **INTEGRITAS** Vol. 5 Nomor 2-2 dengan tema “Evaluasi Pemberantasan Korupsi Sektor SDA” ini merupakan edisi suplemen Vol. 5 Nomor 2 Desember 2019.

Diterbitkan oleh:

KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI

Jalan Kuningan Persada Kav. 4 Jakarta 12950

Telp: (021) 2557 8300

e-mail: jurnal.integritas@kpk.go.id

Open Journal System www.jurnal.kpk.go.id

p-ISSN: 2477-118X e-ISSN: 2615-7977

Editor in Chief

Laode M. Syarif, S.H., L.LM, Ph.D

Editorial Assistant

Ade Desnia, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Budi Prasetyo, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Chrystelina Gustina Sitompul, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Dotty Rahmatiasih, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Febri Diansyah, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Ita Khoiriyah, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Editorial Board

Ahmad Khoirul Umam, M.AGV, Ph.D, *Universitas Paramadina*

Budi Haryanta, S.Sos, M.Bus., *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Dion Hardika Sumarto, S.Hum., M.H., *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Feri Amsari, S.H., M.H., LLM., *Universitas Andalas*

Freddy Reynaldo Hutagaol, M.Comm.Med, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Hendi Yogi Prabowo, S.E., M.forAccy, Ph.D, *Universitas Islam Indonesia*

Dr. Teguh Kurniawan, S.Sos, M.Sc, *Universitas Indonesia*

Timotius Hendrik Partohap, M.Sc, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Reviewer

Dr. Arianto Patunru, *Australian National University*

Dr. B. Herry Priyono, *Sekolah Tinggi Filsafat (STF) Driyarkara*

Dr. Herlambang Perdana Wiratraman S.H., M.A., *Universitas Airlangga*

Prof. Dr. Hibnu Nugroho S.H., M.H., *Universitas Jenderal Soedirman*

Prof. Dr. Ningrum Natasya Sirait S.H., M.Li., *Universitas Sumatera Utara*

Drs. Suwarsono Muhammad, M.A., *Universitas Islam Indonesia*

Dr. Ir. Wawan Wardiana M.T., *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Artikel yang dimuat dalam Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS adalah pendapat dan analisis pribadi penulis, dan tidak mewakili pandangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi.....	v
Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia.....	1
<i>Mumu Muhajir, Maria S. W. Sumardjono, Timer Manurung, Julius Ferdinand</i>	
Penataan Perizinan dalam Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam di Indonesia.....	15
<i>Dewi Tresya, Ima Mayasari, Abdul Aziz Suhendra</i>	
Kebijakan Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam Melalui Pendekatan Institusional dan Struktural.....	33
<i>Hariadi Kartodihardjo, Niken Ariati, Maryati Abdullah</i>	
Ketika Kekayaan Alam Tidak Menyejahterakan: Pembelajaran dari Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam.....	49
<i>Rimawan Pradiptyo, Wiko Saputra, Aryanto Nugroho, Aldila Hutami</i>	
Persoalan Struktural dalam Politik Penegakan Hukum Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup.....	65
<i>Grahat Nagara, Belinda Sahadati Amri, Dian Patria, Farid Andhika</i>	
Resolusi Konflik Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam: Lintasan Gagasan, Praktik, dan Bentang Masalah.....	75
<i>Eko Cahyono, Sulistyanto, Sarah Azzahwa</i>	
Peran Masyarakat Sipil dalam Pemberantasan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam.....	93
<i>Epakartika, Rizky Nugraha M, Agung Budiono</i>	

PENGANTAR REDAKSI

“Kutukan Sumber Daya Alam Indonesia”

Kekayaan dan keindahan alam Indonesia terekam dalam bait puisi dan lagu, bahkan para penjelajah nusantara menjulukinya sebagai “*a string of emeralds on the equator* (untaian manikam di khatulistiwa)”. Sayangnya, kekayaan dan keindahan itu hanya dinikmati oleh segelintir orang dan kebanyakan dinikmati oleh ‘orang luar’ dan tidak dinikmati oleh masyarakat yang hidup di sekitar tambang dan hutan. Papua adalah contoh nyata kegetiran itu, mereka memiliki salah satu tambang emas terbesar di dunia tapi tidak berhasil menyejahterakan masyarakat Papua, sama halnya dengan tambang-tambang nikel di Sulawesi yang hanya memperkaya investor manca negara dan pejabat korup negeri.

Kekayaan hutan dan batu bara di Kalimantan juga gagal menyejahterakan rakyat tempatan dan hanya memperkaya pengusaha dan penguasa pusat/daerah, sedang masyarakat dipaksa hidup di sekitar lubang tambang, tanah longsor, dan hutan yang tidak mampu lagi menghidupi masyarakat di sekitarnya. Kisah kelam lain juga dapat dilihat di Aceh, yang dulu menjadi ‘lumbung’ gas alam, tapi sampai dengan gas itu habis, masyarakat tetap sengsara dan hal yang sama juga akan dialami oleh Riau dan Kepulauan Riau jika minyak dan gas alam mereka tidak diperbaiki tata kelolanya. Dalam skala pulau kecil, saya melihat dan mengalami sendiri hilangnya hutan jati di pulau Muna dan habisnya aspal Buton yang dahulu mengaspali Indonesia tapi tidak dinikmati oleh masyarakat Buton karena jalan-jalan kami banyak yang tidak beraspal baik. Intinya, semua sumber daya alam (SDA) Indonesia selalu berakhir pilu karena selalu gagal menyejahterakan penduduk di sekitarnya. Keadaan SDA Indonesia makin meneguhkan premis adanya “kutukan sumber daya alam” (*the curse of natural resources*). [Jeffrey D. Sachs, Andrew M. Warner, *The Curse of Natural Resources*, European Economic Review 45 (2001) 827-838].

Kekacauan dan gagalnya SDA Indonesia menyejahterakan rakyatnya diakibatkan oleh sistem tata kelola yang tidak baik dan praktik korupsi yang merajalela dari tingkat desa sampai pimpinan tertinggi negeri ini. Oleh karena itu, jangan heran jika banyak terjadi pembiaran atas kejahatan-kejahatan SDA dan lingkungan walaupun terjadi terang benderang di depan mata pejabat dan aparat penegak hukum. Kepala desa, camat, bupati/walikota, gubernur, menteri, polisi, jaksa, hakim, dan bahkan presiden seakan-akan menutup mata dan telinga jika diperhadapkan dengan kerusakan lingkungan dan SDA. Bahkan berdasarkan kajian yang lebih mendalam dapat dibuktikan bahwa penjarahan sektor SDA kebanyakan difasilitasi oleh negara sehingga menjadi contoh yang sempurna dari ‘*state captured corruption*’.

Tidak senang dengan realita suram tersebut, para penulis yang terdiri dari akademisi, peneliti, pegawai KPK-RI, dan aktivis mencoba menawarkan ide dan gagasan untuk menyelamatkan SDA Indonesia dari jarahan koruptor dan perusak lingkungan. Untuk mengakomodasi hal tersebut dan dalam rangka mengevaluasi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA) yang digagas oleh KPK-RI, **Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, Vol.5 Nomor 2-2**, hadir dengan **edisi khusus** yang membahas secara khusus kebobrokan tata kelola SDA dari berbagai segi, yang disusun dengan sistematika berikut.

Edisi khusus kali ini diawali dengan kolaborasi tiga peneliti/aktivis dengan profesor senior dari Fakultas Hukum UGM. Mereka adalah **Mumu Muhajir (Auriga)**, **Maria S. W. Sumardjono (UGM)**, **Timer Manurung (Auriga)**, **Julius Ferdinand (Auriga)** yang menulis

“Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia”.

Para penulis mengkaji secara khusus pentingnya harmonisasi regulasi yang meliputi 26 Undang-Undang (UU) yang mengatur pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Kajiannya dilakukan dalam dua aras: aras pertama, memeriksa kesesuaian materi di dalam peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasi (17 UU sektor terkait langsung SDA dan 9 UU pendukung) dengan prinsip-prinsip yang ada di dalam TAP MPR IX/2001. Aras kedua, secara khusus mengkaji tumpang tindih norma, azas, dan aturan yang ada di dalam UU terkait SDA. Proses pemeriksaan tumpang tindih ini hanya dilakukan pada peraturan perundang-undangan yang setara atau horizontal, jadi belum mengkaji kesesuaian UU dengan belantara peraturan yang ada di bawah UU. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa prinsip keadilan sosial menjadi prinsip yang paling kurang terpenuhi dalam UU yang mengatur pengelolaan SDA yang diperiksa. Temuan ini mengindikasikan perlu ada arah baru dalam perubahan dan penyusunan regulasi SDA, karena UU yang ada sekarang tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Selanjutnya, pada artikel yang kedua, **Dewi Tresya (WRI-Indonesia)**, **Ima Mayasari (Universitas Indonesia)**, dan **Abdul Aziz Suhendra (KPK-RI)** mengkaji secara khusus tentang perlunya **“Penataan Perizinan dalam Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam di Indonesia”**. Para penulis meneliti secara khusus temuan dan capaian Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA) yang digagas oleh KPK-RI dengan melibatkan kementerian dan lembaga yang mengurus SDA di Indonesia. GNP SDA ini berhasil memetakan kelemahan dan sengkabut perizinaan SDA di Indonesia karena tidak memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas. Oleh karena itu, para penulis mengusulkan perlunya untuk melakukan hal-hal berikut: (i) pembangunan strategi sistemik dan praktis untuk penguatan fungsi pengendalian dalam perizinan; (ii) mengidentifikasi solusi sistemik dan praktis untuk penguatan koordinasi antar-institusi, pusat dan daerah; (iii) penertiban kepatuhan persyaratan lingkungan serta pemulihan lingkungan perlu menjadi fokus penataan perizinan; (iv) perlunya standar *safeguards* antikorupsi dalam sistem perizinan; dan (v) perlu adanya moratorium pemberian izin baru sampai dengan KLHS dan rencana tata ruang, rencana pengelolaan SDA, serta penataan izin selesai.

Dari isu perizinan, kita pindah pada pentingnya pencegahan korupsi pada sektor SDA dimana **Hariadi Kartodihardjo (IPB)**, **Niken Ariati (KPK-RI)**, **Maryati Abdullah (PWYP)** menyumbangkan artikel **“Kebijakan Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam Melalui Pendekatan Institusional dan Struktural”**. Para penulis menyimpulkan bahwa sumber terjadinya korupsi pada sektor SDA selalu terkait dengan kinerja birokrasi dan kebijakan lembaga yang memungkinkan korupsi tersebut terjadi. Ketiga penulis menemukan bahwa dalam evaluasi lima tahun pelaksanaan GNP SDA oleh KPK-RI teridentifikasi bahwa lemahnya kelembagaan menjadi penyebab utama maraknya korupsi dan situasi tersebut dipengaruhi oleh adanya tekanan kekuasaan baik dari dalam maupun luar organisasi. Persoalan korupsi SDA itu berjalan dalam suatu arena aksi yang dapat dikenali melalui pendekatan *institutional analysis development* (IAD). Hasil kajian mereka menunjukkan bahwa penguatan pencegahan korupsi perlu pendekatan politik yang diterapkan sesuai dengan tipologi yang berbeda-beda. Ketiga penulis juga menyimpulkan bahwa keberhasilan pencegahan korupsi sangat tergantung dari efektivitas penindakan korupsi dan kepercayaan masyarakat atas integritas KPK. Hal ini perlu menjadi catatan penting bagi KPK bahwa pencegahan korupsi di bidang SDA hanya dapat berhasil jika dibarengi dengan penindakan yang konsisten dan efektif.

Masih dalam pentingnya pencegahan korupsi **Rimawan Pradiptyo (UGM), Wiko Saputra (Auriga), Aryanto Nugroho (PWYP)** dan **Aldila Hutami (KPK-RI)**, menyoroti secara khusus hubungan antara eksploitasi SDA dan kesejahteraan. Para penulis menyumbangkan artikel yang mereka beri judul **“Ketika Kekayaan Alam Tidak Menyejahterakan: Pembelajaran dari Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam”**. Menurut kajian mereka, sektor SDA masih mendominasi perekonomian Indonesia, namun tata kelola SDA yang ada belum mampu mengoptimalkan penerimaan negara. Mereka juga menemukan bahwa GNP SDA yang digagas oleh KPK berhasil meningkatkan penerimaan negara di sektor kehutanan, perkebunan sawit, pertambangan minerba, serta kelautan dan perikanan. Menurut hitungan mereka, Program GNP SDA berhasil meningkatkan penerimaan negara sebesar Rp 22,64 triliun pada periode 2015-2017, dimana Rp 8,82 triliun berupa penerimaan pajak dan Rp 13,82 triliun berupa Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Mereka juga menemukan bahwa Program GNP SDA berhasil mendorong penataan perizinan, membangun sistem informasi penatausahaan dan penerimaan negara, pertukaran data, dan sinergi antar-kementerian. Namun demikian, para penulis juga menemukan bahwa perbaikan aspek kelembagaan yang digagas oleh GNP SDA belum optimal untuk menutup celah kerugian penerimaan negara dan membangun kebijakan fiskal yang kredibel. Oleh karena itu, mereka mengusulkan perlunya perbaikan sistem informasi penerimaan negara, perbaikan kebijakan insentif dan disinsentif untuk memperkuat sistem pengawasan dan penegakan hukum di masa mendatang.

Berbeda dengan empat artikel sebelumnya, **Grahat Nagara (Auriga), Belinda Sahadati Amri (Auriga), Dian Patria (KPK-RI) Farid Andhika (KPK-RI)** menyoroti secara khusus **“Persoalan Struktural dalam Politik Penegakan Hukum Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup”**. Keempat penulis melihat bahwa persoalan struktural menyebabkan penegakan hukum di bidang SDA dan lingkungan hidup tidak berdaya ketika berhadapan dengan eksploitasi SDA yang tidak tercatat, rusaknya lingkungan hidup akibat minimnya kepatuhan, dan korupsi dalam sendi-sendi administrasi pemerintahan di bidang SDA.

Meski sektor SDA merupakan sektor yang memiliki kelengkapan instrumen penegakan hukum yang memadai, dalam praktiknya penegakan hukum terhadap pelaku kejahatan di bidang SDA tidak banyak berjalan efektif. Ketidakefektifan penegakan hukum diakibatkan oleh persoalan konflik kepentingan, *over*-kriminalisasi dan buruknya regulasi dalam penguasaan SDA-LH. Disamping itu, para penulis juga berhasil memetakan manfaat pembelajaran dari KPK-RI dalam memperkuat penegakan hukum di bidang SDA-LH melalui GNP SDA, yang secara khusus berhasil menjadi pemantik (*trigger mechanism*) terhadap proses penegakan hukum dan mendorong penguatan terhadap politik hukum dalam penegakan hukum di bidang SDA LH.

Tidak kalah menariknya, tiga serangkai yang terdiri dari **Eko Cahyono (Sajogyo Institute), Sulistyanto (KPK-RI), dan Sarah Azzahwa (KPK-RI)** membahas secara khusus tentang **“Resolusi Konflik Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam: Lintasan Gagasan, Praktik, dan Bentang Masalah”**. Tiga serangkai ini percaya bahwa kehadiran resolusi konflik adalah salah satu syarat wajib agar wilayah daulat rakyat dapat diperluas dan diakui bagi kedaulatan dan keadilan ruang hidup rakyat. Sebagai pelaku dan penggerak GNP SDA, penulis mencatat bahwa dalam proses implementasi GNP SDA terdapat catatan pembelajaran dan tantangan di masa yang akan datang, baik dari sisi internal batas kewenangan dan otoritas pelaksana (kementerian dan lembaga) dalam resolusi konflik. Di samping itu, tantangan resolusi konflik yang bersifat eksternal juga banyak ditentukan oleh dinamika politik nasional dan intervensi politik kekuatan oligarki mafia SDA.

Oleh karena itu, tiga serangkai ini merekomendasikan kementerian dan lembaga untuk memastikan keseriusan politik negara dan jajarannya untuk menjadikan agenda resolusi konflik SDA dan agraria sebagai bagian yang melekat dalam kebijakan nasional, penguatan regulasi payung resolusi konflik, kelembagaan yang otoritatif, pengakuan wilayah daulat rakyat, pembatasan maksimum dan minimum penguasaan tanah dan sumber agraria, serta membuka terobosan kebijakan yang dapat melampaui penyelesaian kasus konflik tanah dan SDA nasional yang berlandaskan prinsip kemanusiaan dan keadilan sosial-ekologis.

Berbeda dengan enam artikel terdahulu yang fokus pada peran pemerintah dan aparat penegak hukum, **Epakartika (KPK-RI)**, **Rizky Nugraha M (KPK-RI)**, dan **Agung Budiono (Yayasan Indonesia Cerah)** menyoroti secara khusus **“Peran Masyarakat Sipil dalam Pemberantasan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam”**. Mereka sepakat bahwa masyarakat sipil memiliki peranan penting dalam agenda pemberantasan korupsi. Para penulis menunjukkan bahwa pelibatan masyarakat sipil dalam upaya meningkatkan tata kelola SDA dapat memberikan dampak positif tidak hanya dalam mendukung kerja pencegahan dan pemberantasan korupsi, namun juga mendorong terjadinya evolusi peran masyarakat sipil dari pemberi informasi menjadi pelaksana dalam kegiatan GNP SDA. Mereka yakin bahwa tanpa pelibatan masyarakat sipil, GNP SDA yang digagas oleh KPK-RI tidak akan berhasil menyelamatkan kekayaan SDA Indonesia.

Ketujuh artikel di atas semakin memperkuat keyakinan kita bahwa SDA Indonesia belum memiliki tata Kelola yang baik dan masih perlu disempurnakan. Disamping itu, para pejabat dan aparat penegak hukum yang seharusnya memberikan perlindungan dan menjamin keberlanjutan (*protection and sustainability*) dalam pemanfaatan SDA Indonesia belum mampu menjalankan tugas mereka sebagaimana yang diamanatkan oleh konstitusi negara, karena masih banyak oknum yang berteman dengan penjahat lingkungan dan SDA, serta masih menikmati praktik korupsi-kolusi-nepotisme (KKN).

Mengingat penerbitan edisi khusus SDA ini bertepatan dengan bulan Ramadan yang menekankan pentingnya melawan hawa nafsu dan keserakahan, saya, sebagai pemimpin redaksi, ingin mengambil kesempatan ini untuk berpesan bahwa kerusakan lingkungan hidup dan sumber daya alam adalah bertentangan dengan semua ajaran agama dan sangat berbahaya bagi kelangsungan hidup negeri dan generasi mendatang.

Dengan tidak bermaksud menjadi ahli agama-agama, saya ingin mengingatkan ajaran Hindu ***Tri Hita Karana*** sangat mementingkan perlindungan alam dan lingkungan karena manusia dituntut untuk memastikan: harmonisasi hubungan manusia dengan Tuhan (*parah-yangan*), harmonisasi hubungan antar-manusia (*Pawongan*), dan harmonisasi hubungan manusia dengan lingkungannya (*pale-mahan*). Selanjutnya, bagi penganut agama Buddha, sang Buddha Gautama berpesan dengan indah agar manusia berperilaku *“Bagai seekor lebah yang tidak merusak kuntum bunga, baik warna maupun baunya, pergi setelah memperoleh madu, begitulah hendaknya orang bijaksana mengembara dari desa ke desa”*.

Pesan yang sama juga dapat dilihat dalam Bible yang mengatakan: *“The LORD God took the man and put him in the Garden of Eden to **work it and take care of it**”* (Genesis 2:15). Dan akhirnya, masyarakat Islam yang mayoritas di negeri ini harus selalu ingat peringatan Allah yang mengatakan: *“Telah nampak **kerusakan di darat dan di lautan disebabkan karena perbuatan tangan manusia**, supaya Allah merasakan kepada mereka sebagian dari (akibat) perbuatan mereka, agar mereka kembali (ke jalan yang benar)”* (Ar Ruum: 41). Sayang seribu sayang, pesan dan peringatan Tuhan di atas tidak tercermin dalam perilaku umat beragama di negeri ini dalam menjaga dan memelihara alam dan lingkungan.

Oleh karena itu, pesan **Mahatma Gandhi** masih relevan untuk diingat oleh kita semua bahwa “*earth provides enough to satisfy every man's needs, but not every man's greed* (bumi menyediakan cukup untuk memenuhi kebutuhan manusia, tapi tidak cukup untuk memenuhi keserakahan manusia)”. AYO kita jaga dan pelihara lingkungan dan SDA kita, agar kita tidak masuk dalam golongan orang-orang serakah dan kufur nikmat.

Salam Antikorupsi

Laode M Syarif, Ph.D
Pemimpin Redaksi

Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia

Mumu Muhajir, Maria S. W. Sumardjono, Timer Manurung, Julius Ferdinand

Yayasan Auriga Nusantara
Universitas Gadjah Mada
Yayasan Auriga Nusantara
Komisi Pemberantasan Korupsi

*mumu@auriga.or.id, mariasumardjono@yahoo.com,
timer@auriga.or.id, julius.ferdinand@kpk.go.id*

Abstract

The regulatory harmonization review was carried out on 26 laws related to the management of natural resources. The examination is carried out in two levels: The first level is checking the suitability of the material in the legislation that has been inventoried (17 direct sector laws related to natural resources and nine supporting acts) with the principles contained in TAP MPR IX / 2001. The second level is to examine the overlap of norms, policies, and rules in the law related to natural resources. This overlapping inspection process is only carried out on similar or horizontal statutory regulations. The principle of social justice is the least fulfilled principle in the Law Regarding Natural Resources examined. These findings indicate there needs to be a new direction in the change and preparation of regulations related to natural resources.

Keywords: *Natural Resources, Overlap, Regulatory Harmonization Review, Social Justice, Suitability of The Material*

Abstrak

Kajian harmonisasi regulasi dilakukan atas 26 Undang-undang (UU) terkait dengan pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Pemeriksaannya dilakukan dalam dua aras: aras pertama, memeriksa kesesuaian materi di dalam peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasi (17 UU sektor terkait langsung SDA dan 9 UU pendukung) dengan prinsip-prinsip yang ada di dalam TAP MPR IX/2001. Aras kedua, memeriksa tumpang-tindih norma, azas, dan aturan yang ada di dalam UU terkait SDA. Proses pemeriksaan tumpang-tindih ini hanya dilakukan pada peraturan perundang-undangan yang setara atau horizontal. Prinsip keadilan sosial menjadi prinsip yang paling kurang terpenuhi dalam UU terkait SDA yang diperiksa. Temuan ini mengindikasikan perlu ada arah baru dalam perubahan dan penyusunan regulasi terkait dengan SDA.

Kata Kunci: Kajian Harmonisasi Regulasi, Keadilan Sosial, Kesesuaian Materi, Sumber Daya Alam, Tumpang-Tindih

Pendahuluan

Mengapa Harmonisasi Regulasi Harus Dilakukan?

Sumber Daya Alam (SDA) diatur di dalam UUD 1945 sebagai sektor ekonomi penting dalam menunjang pembangunan kesejahteraan rakyat Indonesia. UUD 1945 menyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Pengaturan soal SDA tidak lepas dari pengaturan soal ekonomi nasional yang diselenggarakan dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan antara kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Dalam kenyataannya pun sumbangan SDA pada pembangunan ekonomi cukup signifikan. Hampir 50% dari ekspor yang dilakukan Indonesia didominasi oleh komoditas terutama olahan minyak sawit mentah atau *Crude Palm Oil* (CPO), logam dasar, karet dan makanan (RPJMN 2020-2024). Kita bisa berkaca pada akselerasi pembangunan ekonomi Indonesia pada masa Orde Baru yang bertumpu pada kekayaan alam Indonesia, utamanya minyak dan gas serta kehutanan. Sebagai contoh, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang dipungut oleh pemerintah pada kurun waktu tahun 2003 sampai 2014 adalah sebesar US\$ 3,26 milyar atau sekitar Rp. 31 T (KPK, 2015). Berdasarkan data BPS tahun 2017 dan hanya mencakup 4 sektor SDA saja (kehutanan, pertambangan, perkebunan (sawit) dan perikanan tangkap), sumbangannya pada Pendapatan Domestik Bruto (PDB) sudah sebesar 10,89% atau sebesar 1480 T. Tidak hanya pajak dan bukan pajak, sumbangan perekonomian yang bertumpu pada SDA juga berhasil menciptakan penyerapan tenaga kerja di sektor tersebut sekitar 37,31 juta orang (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019).

Pengelolaan SDA memberikan manfaat secara ekonomi, namun juga menimbulkan dampak negatif dalam banyak hal, yang akan mengurangi kemanfaatan ekonominya. Dampak negatif tersebut antara lain: kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup, konflik agraria, pemiskinan, dan pengabaian hak masyarakat. Kerugian akibat dampak negatif itu sayangnya belum dihitung sebagai penurunan nilai tambah ekonomi SDA.

Posisi penting SDA ini mendorong sekaligus menciptakan kondisi yang disebut sebagai korupsi peraturan (*regulatory capture*). Kondisi ini terjadi “ketika suatu badan regulator yang didirikan untuk melayani kepentingan umum memajukan kepentingan kelompok-kelompok yang mendominasi industri atau sektor yang seharusnya diatur oleh badan tersebut”. Korupsi dapat dilakukan untuk mempengaruhi materi isi peraturan atau penegakan peraturan tersebut sehingga mereka diuntungkan dengan peraturan tersebut (Bersihkan Indonesia, 2018). *Regulatory capture* dilakukan dengan membajak, mengintervensi proses penyusunan, dan pelaksanaan peraturan melalui suap, tekanan, dan dagang pengaruh.

Dampak negatif dari pembajakan regulasi itu adalah ketimpangan dalam pemanfaatan SDA dan konflik agraria. Data yang berhasil dikumpulkan oleh GNP SDA layak untuk dikutip di sini: untuk usaha kehutanan, penguasaan usaha besar seluas 40.463.103 Ha sedangkan oleh masyarakat seluas 1.748.931 Ha atau 97,76:4,14. Untuk usaha perkebunan sawit 2.535.495 Ha dikuasai oleh 10 perusahaan besar, sedangkan seluas 4.756.272 Ha dikuasai oleh 2,1 juta pekebun rakyat. Penguasaan tambang minerba juga demikian. Izin Pertambangan Rakyat sebanyak 171 dengan luas rata-rata 3,2 Ha/izin, Izin Usaha Pertambangan (IUP) sebanyak 5.589 usaha dengan luas rata-rata 3.245 Ha/IUP, Kontrak Karya sebanyak 32 usaha dengan luas rata-

rata 40.753 Ha/KK, serta Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) sebanyak 26 usaha dengan luas rata-rata 28.575 Ha/usaha. Usaha skala besar terus menyebabkan tekanan konversi lahan-lahan produksi bagi masyarakat desa. Tercatat setidaknya 353 hektar/hari lahan pertanian hilang. (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019).

Terkait konflik agraria, Konsorsium Pembaharuan Agraria mencatat untuk tahun 2018 saja sedikitnya telah terjadi 410 kejadian konflik agraria dengan luasan wilayah konflik mencapai 807.177,613 hektar dan melibatkan 87.568 KK di berbagai provinsi di Indonesia; sementara sektor yang mendominasi adalah konflik di perkebunan dan properti (KPA, 2018).

Pembajakan regulasi akhirnya menciptakan aturan perundangan terkait SDA yang kepentingan sektoralnya kuat, tidak berpihak pada kelestarian dan masyarakat, serta pada akhirnya menimbulkan tumpang tindih pengaturan. Kondisi regulasi terkait SDA di atas mendorong lahirnya konflik, penurunan kualitas SDA dan ketimpangan penguasaan serta pemanfaatan SDA yang kemudian melahirkan regulasi yang secara substansi tidak pro-kelestarian, tidak pro-masyarakat, dan saling menciptakan dinding sektoral yang kuat. Sebuah lingkaran setan.

Kondisi tumpang tindih peraturan juga dapat menciptakan kerawanan korupsi pada sektor SDA. Korupsi tentu bukanlah satu-satunya faktor yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih peraturan. Faktor lain yang juga menyumbang terjadinya tumpang tindih peraturan adalah *hiper-regulasi* atau banyaknya peraturan yang dikeluarkan oleh berbagai institusi negara. Tidak kurang 12.471 regulasi yang dikeluarkan oleh institusi negara dalam kurun waktu 2000-2015 (PSHK dan Kementerian PPN/Bappenas, 2019).

Salah satu cara untuk menyelesaikan tumpang tindih peraturan ini adalah dengan

melakukan harmonisasi peraturan. Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan upaya untuk menyelaraskan materi dari suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang berada dalam satu kategori tertentu. Harmonisasi dilakukan pada peraturan perundang-undangan yang setingkat, misalnya harmonisasi peraturan perundang-undangan berbentuk undang-undang dalam sektor lingkungan hidup dan sumber daya alam, maupun harmonisasi regulasi vertikal (dengan peraturan perundangan lebih rendah atau lebih tinggi).

Harmonisasi peraturan perundang-undangan banyak dipahami sebagai aktivitas membandingkan antara pasal-pasal di dalam satu peraturan dengan pasal-pasal di dalam peraturan lainnya. Perbandingan ini dilakukan dengan peraturan yang lebih tinggi atau yang setara, baik dalam satu rumpun peraturan maupun tidak, namun berkaitan erat.

Hanya saja, proses ini menimbulkan pertanyaan soal kriteria ketidakharmonisan: apakah tidak harmonis karena memang isinya berbeda atau karena ada norma lain (biasanya lebih fundamental, seperti penghormatan HAM dan antikorupsi) yang diatur secara berbeda di dalam dua atau lebih peraturan yang diperbandingkan. Apa yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan kajian harmonisasi regulasi bergerak pada kriteria ketidakharmonisan kedua, yakni tidak hanya memeriksa perbedaan isi pasal, tetapi juga membandingkan perbedaan norma, azas, dan aturan yang ada di dalam masing-masing UU. Aktivitas yang dilakukan adalah pertama, menentukan kriteria ketidakharmonisannya, dan kedua, kriteria itu dipakai untuk membandingkan berbagai macam undang-undang (atau peraturan di bawahnya).

Metodologi Kajian Harmonisasi

Sebagai salah satu rencana aksi (renaksi) di dalam Nota Kesepahaman Bersama (NKB) 12 K/L tahun 2013, dilanjutkan dengan Gerakan Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA) tahun 2015, KPK mendorong BPHN untuk melakukan kajian harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman bagi pemerintah dan/atau institusi negara lain untuk melakukan pembenahan aturan perundang-undangan di bidang SDA.

Harmonisasi yang dilakukan oleh KPK dan BPHN ini bertujuan untuk memperjelas tumpang tindih pengaturan SDA di Indonesia sekaligus memberikan arah dalam penyusunan peraturan perundang-undangan baru yang mengatur pengelolaan SDA (BPHN dan KPK, 2018).

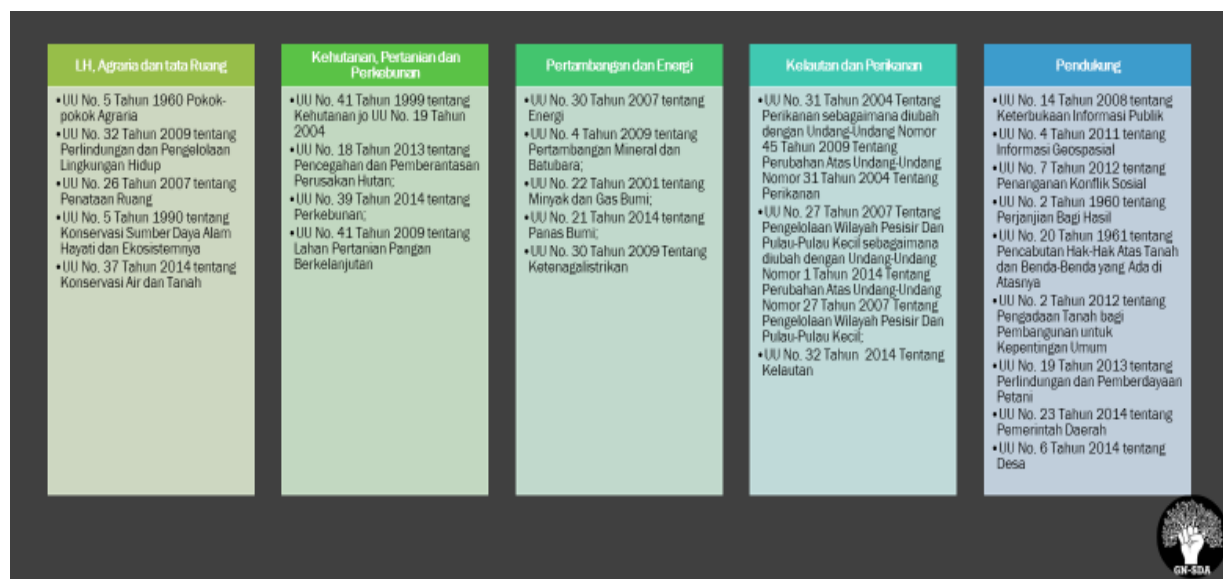
Proses harmonisasi ini tidak hanya melakukan pembacaan pasal per pasal untuk menemukan ketidakharmonisannya. Tetapi bergerak lebih jauh dengan melihat perbedaan dalam norma, asas, dan aturan dalam pengelolaan dan pemanfaatan berbagai sektor SDA yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perbedaan ini dianggap sebagai bentuk ketidakharmonisan yang perlu dicarikan jalan keluarnya. Sebelum perbandingan dilakukan, masing-masing UU diperiksa kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip yang ada di dalam TAP MPR IX/2001.

Bagian ini ditujukan sebagai upaya pembenahan dan arah/pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan baru dalam bidang SDA. Untuk sampai pada aktivitas harmonisasi,

dilakukan beberapa tahapan. Tahapan pertama, melakukan inventarisasi dan pengelompokan seluruh undang-undang yang mengatur mengenai SDA. Tahapan kedua, menyusun *baseline* berupa prinsip dasar dan indikatornya yang dalam hal ini didasarkan pada prinsip-prinsip yang ada di dalam Tap MPR IX/2001. Tahapan ketiga, melakukan kajian tumpang-tindih berdasarkan pada 4 aspek berupa kewenangan, pemenuhan hak dan kewajiban, pemenuhan perlindungan lingkungan hidup, serta pengawasan dan penegakkan hukum (BPHN dan KPK, 2018).

Inventarisasi dan Pengelompokan UU Terkait SDA

Peraturan perundangan terkait dengan SDA memiliki sejarahnya dan wilayah bekerjanya masing-masing. Hampir semua sektor SDA yang ada di Indonesia memiliki peraturan perundangannya masing-masing. Dalam tahapan pertama, kajian ini membatasi pada bentuk peraturan perundang-undangan berupa Undang-undang (UU). Pada saat kajian ini ditulis, ada 17 UU terkait SDA yang berhasil diinventarisasi dan kemudian ditempatkan dalam 4 kelompok. Pada saat yang sama, kajian ini juga menginventarisasi satu kelompok perundang-undangan yang dianggap sebagai UU pendukung. Kelompok UU pendukung (9 UU) ini menjadi alat untuk mendeteksi kelebihan dan kekurangan dari suatu UU dilihat dari satu perspektif/*landscape* (antara lain: desa, pemda, atau keterbukaan informasi) (lihat **Gambar 1**).



Gambar 1. Kelompok Undang-Undang yang Dikaji

Penyusunan Baseline

Baseline ini penting untuk membaca suatu UU dengan kriteria pembacaan yang sama. *Baseline* disusun dengan mengaitkannya pada prinsip-prinsip pembaharuan agraria dan pengelolaan SDA yang diatur di dalam TAP MPR IX/2001. TAP MPR IX/2001 lahir sebagai reaksi negara atas pengelolaan agraria dan SDA yang dipandang melahirkan banyak konflik, merusak lingkungan hidup, menyingkirkan hak-hak masyarakat, dan tidak berjalannya distribusi manfaat bagi sebanyak mungkin orang. TAP MPR meminta kepada pemerintah menyelesaikan tumpang-tindih peraturan perundang-undangan dan melakukan harmonisasi pada peraturan perundang-undangan dan menawarkan

prinsip-prinsip penting yang harus diakomodasi ketika menyusun suatu peraturan perundang-undangan terkait agraria dan SDA.

Baseline yang disusun dikelompokkan dalam dua bagian besar: prinsip dan indikator. Ada 12 Prinsip dalam TAP MPR IX/2001 kemudian disederhanakan menjadi hanya lima prinsip dan dari masing-masing prinsip ini disusun indikatornya (lihat **Tabel 1**). Indikator ini untuk lebih memperjelas sejauh mana UU memenuhi prinsip yang ditawarkan. Indikator disusun menyesuaikan dengan karakter UU terkait SDA yang dikaji yang bisa dibedakan sebagai UU yang mengatur hal mendasar (agraria, pengelolaan lingkungan hidup, dan tata ruang) serta UU sektoral.

Tabel 1. Perbandingan 12 Prinsip dalam TAP MPR dan 5 Prinsip Penyederhanaan

12 Prinsip dalam TAP MPR IX/2001	5 Prinsip penyederhanaan
1. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;	1. Prinsip Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;	2. Prinsip Keberlanjutan
3. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unikasi hukum;	3. Prinsip Keadilan Sosial
4. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia;	4. Prinsip Demokrasi
5. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;	5. Prinsip Kepastian Hukum

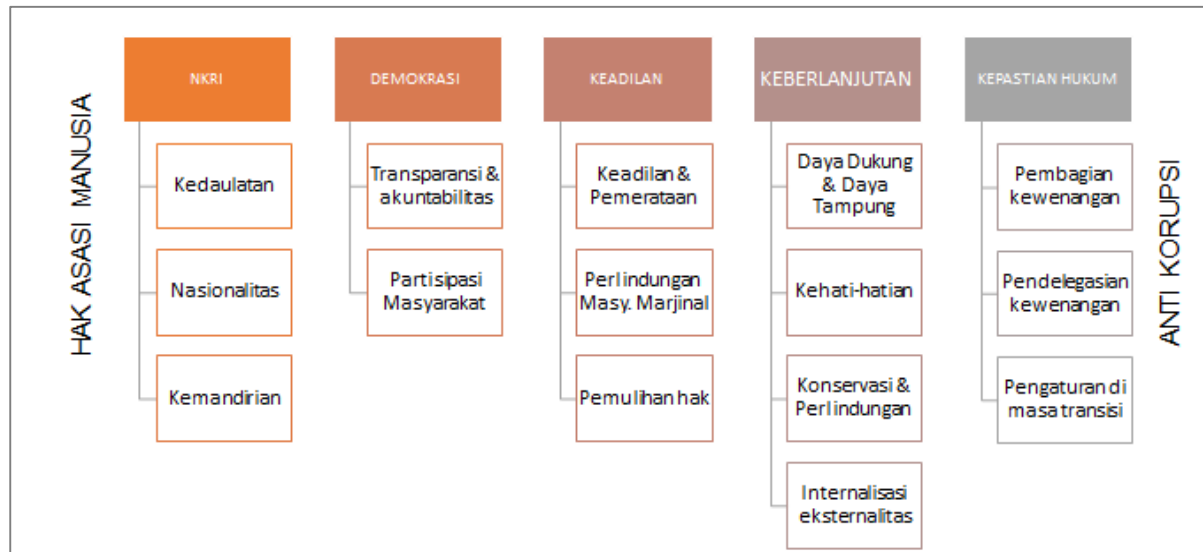
6. Mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam; 7. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan dukung lingkungan; 8. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat; 9. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam; 10. Mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria dan sumberdaya alam; 11. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu; 12. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumberdaya agraria dan sumber daya alam.	
---	--

Penjelasan dari kelima prinsip yang merupakan penyederhaan dari 12 prinsip yang ada di dalam TAP MPR IX/2001 adalah sebagai berikut:

1. Prinsip Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
Pengelolaan SDA menjamin keutuhan wilayah NKRI dan pengendalian negara untuk melindungi kepentingan nasional pada sumber daya alam yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Dalam banyak hal, prinsip ini mengakomodasi prinsip Hak Menguasai Negara juga sebagai pengejawantahan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.
2. Prinsip Keberlanjutan.
Pengelolaan SDA memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan, mengutamakan *pre-cautionary principle* (prinsip kehati-hatian), keadilan antar-

generasi, pelestarian, dan perlindungan lingkungan.

3. Prinsip Keadilan Sosial.
Pengelolaan SDA memberikan distribusi manfaat kepada seluruh rakyat, mengakui, dan menghormati hak-hak masyarakat terpinggirkan, melindungi, dan memulihkan hak-hak serta akses rakyat yang berkurang atau hilang akibat penguasaan dan pemanfaatan SDA.
4. Prinsip Demokrasi.
Kebijakan pengelolaan SDA dijalankan secara transparan, akuntabel, dan menjamin partisipasi sejati dari masyarakat.
5. Prinsip Kepastian Hukum.
Pengelolaan SDA dijalankan melalui kejelasan pembagian dan pendelegasian kewenangan serta menghindari kekosongan hukum.



Gambar 2. Prinsip Hasil Penyederhaan dari 12 Prinsip yang Terdapat dalam TAP MPR IX/2001

Kajian ini melahirkan 99 indikator yang terdiri dari 43 indikator untuk kelompok UU mendasar serta 56 indikator untuk kelompok UU sektoral. Ke-99 indikator ini kemudian ditempatkan dalam 3 kompartemen: tahap perencanaan, tahap pemanfaatan dan tahap pengawasan, serta penegakkan hukum.

Hasil analisis pemenuhan indikator dituangkan ke dalam empat kategori penilaian yakni memenuhi, sebagian memenuhi, kurang memenuhi, dan tidak memenuhi prinsip-prinsip TAP MPR IX/2001. Kriteria penilaiannya adalah sebagai berikut.

Tabel 2. Empat Kategori Penilaian Kesesuaian Prinsip Regulasi yang Dinilai Terhadap Prinsip yang Terdapat dalam TAP MPR IX/2001

Hasil Penilaian	Nilai	Kriteria
Memenuhi	3	Azas-azas dalam undang-undang dijabarkan dalam substansi norma dan prosedur pelaksanaannya.
Sebagian memenuhi	2	Azas-azas dalam undang-undang dijabarkan ke dalam substansi norma namun tidak disertai dengan pengaturan mengenai prosedur pelaksanaannya.
Kurang memenuhi	1	Materi muatan hanya mengatur norma sesuai indikator.
Tidak memenuhi	0	Tidak terdapat pengaturan.

Pembahasan

Kajian Tumpang-Tindih 26 UU Terkait SDA

Tahapan ini masuk ke dalam analisis tumpang-tindih dan perbedaan pengaturan di dalam 17 UU terkait SDA dan 9 UU pendukung. Pada tahap ini ada 4 aspek yang dilihat yang merupakan kelanjutan dari

prinsip dan indikator yang ada di dalam tahap sebelumnya. Keempat aspek tersebut, yaitu:

1. Hak dan Kewajiban.

Aspek ini melihat sejauh mana UU yang diperiksa mengatur mengenai hak dan kewajiban dari masing-masing pihak yang diatur di dalamnya. Pemeriksaan

dilakukan untuk melihat keseimbangan pengaturan hak dan kewajiban, bagaimana hak dan kewajiban itu diatur pelaksanaannya, serta perbedaan pengaturan isi dari hak dan kewajiban.

2. Kewenangan Pemerintah.

Aspek ini paling sering muncul di dalam peraturan perundang-undangan yang memang berasumsi pelaksana dari UU tersebut adalah pemerintah semata. Pemeriksaan dilakukan pada materi dan keseimbangan kewenangan antar-institusi di pemerintahan pusat, antara insitusi di pemerintahan pusat dengan daerah.

3. Perlindungan dan Kelestarian Lingkungan Hidup.

Aspek ini digunakan untuk memeriksa pengaturan mengenai pengalokasian, pemanfaatan, perlindungan, dan pelestarian lingkungan hidup.

4. Penegakan Hukum.

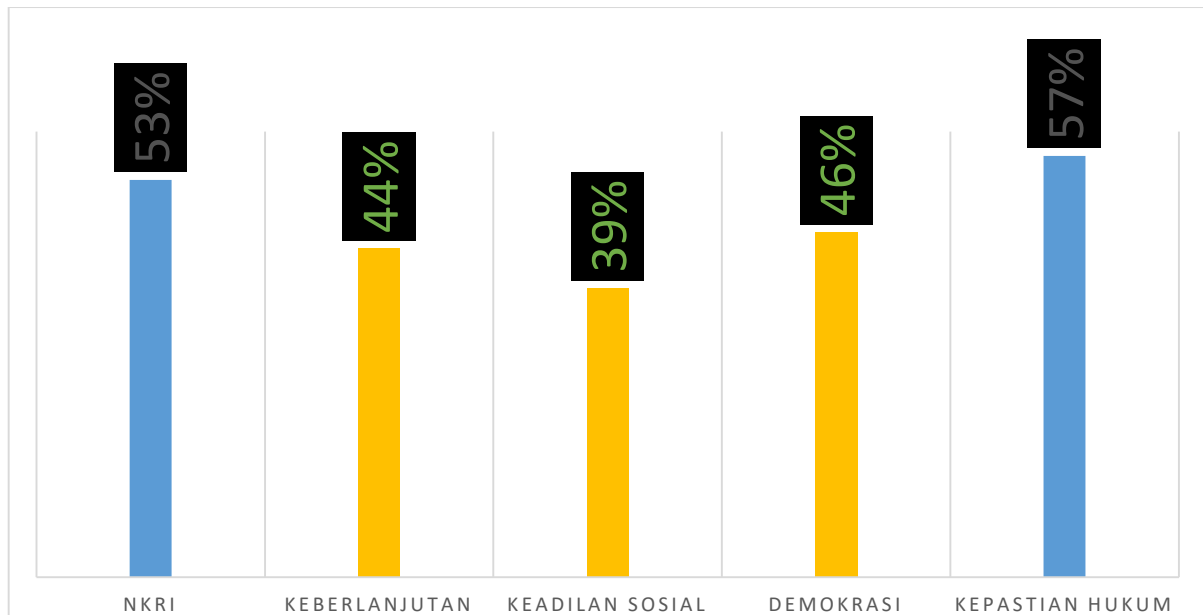
Aspek ini memeriksa soal ketaatan atas hak dan kewajiban, pembinaan, pengawasan, serta penegakan hukum atas terjadinya pelanggaran aturan di dalam suatu UU.

Temuan Penting Kajian Pemenuhan atas Prinsip dan Indikator TAP MPR IX/2001

Dalam tulisan ini tidak semua temuan dari kajian harmonisasi atas 26 UU terkait SDA dijabarkan didalamnya. Hanya beberapa temuan yang bisa mewakili yang dijabarkan ke dalam tulisan ini. Satu temuan penting dalam hal pemenuhan atas prinsip

dan indikator turunan dari TAP MPR IX/2001 adalah dominannya pengaturan soal keutuhan NKRI dan kepastian hukum dibandingkan dengan pengaturan soal keberlanjutan, demokrasi, dan keadilan sosial (lihat **Gambar 3**). Dengan kata lain, 17 UU terkait SDA lebih banyak mengatur soal kedaulatan, nasionalitas dan kemandirian, serta norma terkait pembagian/delegasi kewenangan dan transisi pengaturan dibandingkan misalnya dengan perlindungan lingkungan dan masyarakat terpinggirkan atau dengan transparansi dan partisipasi publik. Temuan atas materi di dalam UU ini sebenarnya mengonfirmasi kabar buruk pengelolaan SDA yang di satu sisi memang memberikan sumbangsih pada penerimaan negara (yang juga menunjukkan kuatnya negara dalam mengelola SDA), namun menimbulkan banyak konflik, kerusakan lingkungan, dan ketimpangan penguasaan/pengelolaan lahan antara masyarakat dan negara (plus korporasi).

Karakter regulasi terkait SDA memang memperkuat Hak Menguasai Negara (dengan hampir semuanya merujuk pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945) namun semangat yang melandasinya adalah pertumbuhan dan abai pada pemerataan (Sumardjono dkk, 2011). Rujukannya pada Pasal 33 (3) UUD 1945 berhenti di kalimat "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara.." dan melupakan lanjutan ayatnya: "...dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat..."



Gambar 3. Pemenuhan Rata-Rata Prinsip dalam Harmonisasi Regulasi

Dilihat dari terpenuhi atau tidaknya prinsip keadilan sosial, maka Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), UU Lahan Pertanian Berkelanjutan dan UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil merupakan tiga UU yang prinsip dan indikator keadilan sosialnya terpenuhi dengan kuat. Sebaliknya, semua UU yang ada pada kelompok pertambangan dan energi tidak ada satupun UU yang memenuhi prinsip dan indikator keadilan sosial (semua UU dalam kelompok ini juga lemah dalam pemenuhan prinsip dan indikator keberlanjutan, demokrasi, dan kepastian hukum). Kondisi yang sama ada dalam UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (KSDH) 1990, UU Konservasi Tanah dan Air 2014, UU Kelautan 2014, UU Perikanan 2009, UU Kehutanan 1999, UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan 2013, dan UU Perkebunan 2014.

Berbanding terbalik dengan pemenuhan prinsip keadilan sosial, semua UU yang berada di dalam kelompok Pertambangan dan energi rata-rata memenuhi prinsip dan indikator NKRI dengan kuat, misalnya saja pada UU Migas 2001. UU lain yang memenuhi prinsip dan indikator NKRI secara kuat adalah UUPA, UU

Penataan Ruang 2007, UU Kehutanan 1999, UU Perkebunan 2014, UU Lahan Pertanian Berkelanjutan 2009, UU Kelautan 2014, dan UU Perikanan 2009. Sementara UU yang pemenuhan prinsip dan indikator NKRI-nya lemah adalah UU KSDH 1990, UU Konservasi Tanah dan Air 2014, UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan 2013, dan UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

Menarik juga untuk melihat bahwa pada kelompok kehutanan, pertanian, dan perkebunan, pemenuhan pada prinsip dan indikator keberlanjutan memang sangat kuat. Namun sebaliknya, semua UU pada kelompok ini sangat lemah pemenuhannya pada prinsip dan indikator kepastian hukum. UU Kehutanan 1999 bisa dijadikan contoh. UU ini mengatur soal inventarisasi hutan untuk dapat mengetahui informasi tentang potensi kekayaan alam hutan dan lingkungannya, yang nantinya dijadikan dasar dalam proses pengukuhan kawasan hutan. UU ini juga mengatur soal pemanfaatan hutan yang harus memperhatikan kondisi lingkungan sekitarnya. Pemanfaatan hutannya disesuaikan dengan fungsi kawasan hutan. Pada kawasan hutan konservasi dan lindung,

aktivitas pemotongan kayu tidak diperbolehkan dan hanya boleh ada di kawasan hutan produksi. UU ini mengatur soal internalisasi biaya lingkungan dalam pemanfaatan hutan dan isinya dalam bentuk iuran izin usaha, provisi, dana reboisasi, dan dana jaminan kinerja.

Namun terkait dengan pemenuhan atas prinsip dan indikator kepastian hukum, UU Kehutanan memenuhinya dengan lemah. Fungsi pengawasan diatur, hanya saja tata cara pengawasannya tidak dijelaskan secara detail. Kepastian hukum yang lemah ini tampak pada pengaturan soal pembagian kewenangan dengan pemerintah daerah yang terlihat tidak berimbang dengan menetapkan hampir semua izin pemanfaatan hutan kayu dan lahan berada di tangan pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah daerah atas kawasan hutan terus menerus melemah dan pada saat ada delegasi kewenangan dari pemerintah pusat, tidak disertai dengan dukungan finansial dan sumber daya manusia kepada pemerintah daerah.

Temuan Penting dari Kajian Tumpang-Tindih 26 UU Terkait SDA

Pada aspek kewenangan, potensi tumpang tindih pengaturan perencanaan alokasi ruang atau wilayah terjadi antara aturan UU Kehutanan dengan UU Penataan ruang. Menurut UU Penataan Ruang, penetapan kawasan hutan di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dilaksanakan berdasarkan penetapan kawasan hutan oleh Menteri. Hanya saja tumpang-tindih ruang terjadi ketika penetapan kawasan hutan di dalam RTRW sebelum UU Penataan Ruang diberlakukan berbenturan dengan penetapan kawasan hutan berdasarkan UU Kehutanan 1999. Tumpang-tindih ruang tersebut justru membuat kawasan hutan tersebut tidak memiliki kepastian hukum yang bisa berakibat pada tidak jelasnya status PNPB dari kawasan hutan tersebut. Benturan yang paling terlihat adalah pada

penetapan kawasan mangrove yang diatur oleh 3 UU berbeda (UU KSDH 1990, UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan 2013, serta UU Kelautan 2014). Sehingga ada dua institusi yaitu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), yang mempunyai kewenangan yang sama pada wilayah mangrove.

Potensi konflik ruang juga terjadi pada tahap pemanfaatan ruang/wilayah. Hal ini bisa dicontohkan dalam soal penetapan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) yang tidak menyaratkan harus memperhatikan perizinan di kehutanan atau perkebunan. Potensi konflik lain terjadi antara aturan kehutanan dengan panas bumi. Menurut UU Panas Bumi, izin jasa lingkungan pemanfaatan panas bumi bisa diberlakukan pada semua fungsi kawasan hutan. Namun, UU kehutanan membatasi aktivitas pertambangan hanya berada di kawasan hutan berfungsi lindung dan produksi.

Pada aspek hak dan kewajiban, terdapat perbedaan dalam memperlakukan informasi publik terkait dengan perencanaan atau pemanfaatan ruang. UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) 2009 secara detail mengatur mengenai hak masyarakat atas informasi terkait dengan pemanfaatan ruang di sekitar lingkungannya. Hanya saja, keterbukaan informasi dan partisipasi publik itu diperlakukan berbeda di dalam UU Minerba dan UU Perkebunan. Kedua UU ini tidak secara detail mengatur mengenai keterbukaan informasi terkait aktivitas tambang dan kebunnya yang berakibat pada perbedaan bentuk dan isi informasi yang bisa disampaikan kepada masyarakat.

Terkait dengan masyarakat adat, sampai sekarang masih terdapat perbedaan istilah untuk menyebut masyarakat adat. UUPA 1960 menyebutnya dengan istilah "Masyarakat-masyarakat hukum adat".

Sementara “masyarakat hukum adat” dipergunakan dalam UU Sumber Daya Air, UU Kelistrikan, UU Pesisir, UU PPLH, UU Kehutanan, UU Perkebunan. Istilah “masyarakat adat” digunakan dalam UU Penataan Ruang. Sedangkan UU Migas menggunakan dua istilah tersebut di dalamnya. Selain itu, ada UU yang seharusnya mengatur mengenai masyarakat adat, namun ternyata tidak mengaturnya seperti UU KSDH, UU Minerba, UU Panas Bumi, dan UU Perikanan. Perbedaan istilah ini berkonsekuensi pada perbedaan perlindungan dan wilayah masyarakat adat. Berdasarkan UU Migas, UU Panas Bumi dan UU Kelistrikan, perlindungan diberikan terkait dengan hak ulayat dan tanah milik masyarakat hukum adat. Sedangkan UU Kelautan hanya mengatur partisipasi masyarakat untuk menghidupkan hukum laut tanpa menyebut istilah masyarakat hukum adat maupun masyarakat adat.

Pada aspek perlindungan dan kelestarian lingkungan hidup, potensi tumpang-tindih aturan terdapat dalam menentukan posisi Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) di dalam perubahan kawasan hutan. Di dalam aturan kehutanan (UU dan PP sebagai pelaksananya), KLHS diperlakukan sebagai pilihan yaitu jika perubahan kawasan hutan itu memiliki dampak penting. Padahal di dalam UU PPLH 2009, KLHS wajib ada sebelum ada perubahan kawasan hutan. Contoh lain adalah dalam hal perlindungan lahan gambut. Di dalam UU PPLH 2009, perlindungannya didasarkan pada kondisi di lapangan sehingga jika memang wilayah itu berlahan gambut maka tidak diperbolehkan ada aktivitas yang mengubah fungsinya. Namun di aturan lain, perlindungan lahan gambut dilakukan setelah ada penetapannya sebagai kawasan lindung di dalam RTRW.

Pada aspek pengawasan dan penegakan hukum, kelahiran UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (P3H) 2013 mengesampingkan

masyarakat hukum adat yang memungut hasil hutan dari penegakan hukum. Masalahnya adalah pengesampingan itu terjadi jika masyarakat hukum adat itu mendapatkan izin dari pejabat. Di sisi lain, menurut UU Kehutanan, jika masyarakat adat tersebut sudah diakui oleh Perda maka diperbolehkan untuk memungut hasil hutan atau aktivitas lainnya karena pengakuan oleh Perda itu berkonsekuensi juga pada lahirnya hutan adat yang menjadi (sebagian) wilayah adat. Tidak diperlukan lagi izin dari pejabat untuk memungut hasil hutan.

Hal yang krusial dalam penegakan hukum ini adalah posisi PPNS atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil. UU terkait SDA yang dikaji umumnya mengatur mengenai PPNS di sektornya. Konsekuensinya adalah potensi tumpang-tindih kewenangan PPNS dalam melaksanakan kewenangannya. Bisa dilihat dalam hal menangani kebakaran di lahan perkebunan. PPNS yang diatur di dalam UU perkebunan merasa punya kewenangan untuk menyelidikinya dan pada saat yang sama, PPNS yang dibentuk berdasarkan UU PPLH 2009 juga merasa punya kewenangan atas kebakaran di lahan perkebunan karena mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup. Potensi konflik lain terjadi antara PPNS KLHK dengan PPNS KKP terkait dengan perlindungan satwa yang berada di laut. PPNS KLHK mendapatkan mandat dari UU KSDH 1990, sedangkan PPNS KKP mempunyai kewenangan sesuai dengan UU Perikanan.

Penutup

Salah satu arah ke depan dalam pengelolaan sumber daya alam yang ditetapkan di dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 adalah melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor. Hampir dua dekade perintah ini ditetapkan, pemerintah masih belum

terlihat melakukan kajian itu secara komprehensif. Hingga kemudian ada Nota Kesepakatan Bersama (NKB) 12 Kementerian/Lembaga (K/L) dan diteruskan dengan GNP SDA tahun 2015 yang mendorong perintah tersebut diwujudkan.

Kajian harmonisasi yang dilakukan pada dasarnya bergerak dalam dua aras. Aras pertama adalah memeriksa kesesuaian materi di dalam peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisir (17 UU sektor terkait langsung SDA dan 9 UU pendukung) dengan prinsip-prinsip yang ada di dalam TAP MPR IX/2001. Tujuan dari pemeriksaan ini adalah melihat sejauh mana UU terkait SDA yang ada dapat mengemban tugas mengelola SDA agar sesuai dengan amanah UUD 1945: memberikan kesejahteraan sebanyak mungkin bagi rakyat Indonesia dan sekaligus memberikan pedoman dalam menyusun aturan baru dalam pengelolaan SDA.

Aras kedua adalah memeriksa tumpang tindih norma, azas, dan aturan yang ada di dalam UU terkait SDA. Tujuannya adalah untuk memberikan kejelasan pada bagian mana dalam suatu peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan aturan yang ada pada peraturan perundang-undangan lainnya. Proses pemeriksaan tumpang-tindih ini hanya dilakukan pada peraturan perundang-undangan yang setara atau horizontal.

Satu kesimpulan penting yang bisa diketengahkan adalah UU terkait yang ada lebih banyak berkonsentrasi pada prinsip NKRI dan kepastian hukum daripada pada prinsip demokrasi, keberlanjutan, dan keadilan sosial. Banyak hal bisa muncul dari pemeriksaan itu adalah bahwa pengelolaan SDA lebih banyak berputar dalam soal mengamankan sumber komoditas atau wilayah di mana SDA berada, berputar di masalah siapa yang harus berdaulat, menguasai, dan memiliki SDA yang ada. Hal yang terlupakan dari proses ini adalah

dengan cara apa dan untuk siapa pengelolaan SDA itu dilakukan. Keadilan sosial menjadi prinsip yang paling banyak dilupakan di dalam UU terkait SDA itu. Dengan kata lain, pengaturan SDA yang ada lebih banyak memperkuat institusi negara (yang nantinya memberikan konsesi pada korporasi) daripada memperkuat dan memberikan akses lebih banyak pada masyarakat.

Pada sisi kajian tumpang-tindih nampak bahwa masalah sektoralisme masih terus mewarnai kebijakan pengelolaan SDA. Kerugian sektoralisme ini tidak hanya soal kepastian hukum dan penerimaan negara, tetapi juga menciptakan ruang abu-abu yang menguntungkan mereka yang bisa memanfaatkan situasi itu. Proses ini tentu akan lebih membuka peluang terjadinya korupsi.

Dari simpulan singkat ini dan pembacaan atas situasi terkini, maka beberapa masalah dapat diterakan agar proses kajian yang menghasilkan pedoman harmonisasi dapat memberikan dampak lebih besar. Proses harmonisasi regulasi harus terus dilakukan tidak hanya pada peraturan berbentuk UU, tetapi juga pada peraturan di bawah UU, dengan metode horizontal (peraturan yang setara) atau vertikal (memeriksa harmonisasinya dengan peraturan yang lebih tinggi/lebih rendah). Pelaku harmonisasi ini mau tidak mau harus institusi negara baik di tingkat pusat atau daerah, eksekutif maupun legislatif. Harmonisasi akan lebih efektif jika pembuat dan pelaksana melakukannya karena proses perubahan atau penambahan regulasi baru akan lebih mudah dilakukan dan akhirnya akan memiliki arahan harmonisasi yang lebih ajek.

Terakhir, hal yang paling penting dalam proses harmonisasi regulasi ini adalah justru membuka ruang lebih lebar bagi keterlibatan publik dalam penyusunan regulasi. Regulasi yang ada memang lebih banyak menguatkan peran negara, tetapi

keterlibatan publik dalam penyusunan regulasi atau memberikan kritik dan masukan pada suatu regulasi akan semakin memperkuat juga posisi masyarakat. Sehingga regulasi yang disusun ke depannya tidak melulu memperkuat institusi negara, tetapi juga membuat aturan yang membuat masyarakat berdaya dalam mengelola SDA yang ada di sekitarnya.

Referensi

- Bersihkan Indonesia. (2018). *Coalruption: Elite Politik dalam Pusaran Bisnis Batu Bara*. Greenpeace, JATAM, ICW, Auriga Nusantara. Jakarta.
- BPHN dan Komisi Pemberantasan Korupsi. (2018). *Kajian Harmonisasi Undang-undang di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup: Disusun dalam rangka Rencana Aksi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA)*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Direktorat Penelitian dan Pengembangan, Kedeputan Bidang Pencegahan, Komisi Pemberantasan Korupsi. (2015). *Mencegah Kerugian Negara di Sektor Kehutanan: Sebuah Kajian tentang Sistem Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Penatausahaan Kayu*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2019). *Rancangan Teknokratik: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024*. Bappenas. Jakarta.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2019). *Nota Sintesis GNP SDA 2015-2019*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Konsorsium Pembaharuan Agraria. (2018). *Masa depan Reforma Agraria Melampaui Tahun Politik: Catatan Akhir Tahun 2018*. Konsorsium Pembaharuan Agraria. Jakarta.
- PSHK dan Kementerian PPN/Bappenas. (2019). *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*. YSHK. Jakarta.
- Sumardjono, M.S.W., Ismail, N., Rustiadi, E., dan Damai, A.A. (2011). *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia: Antara yang Tersurat dan Tersirat*. Fakultas Hukum UGM Bekerjasama dengan Gajah Mada University Press. Yogyakarta.

Penataan Perizinan dalam Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam di Indonesia

Dewi Tresya, Ima Mayasari, Abdul Aziz Suhendra

Spesialis Hukum Lingkungan
Universitas Indonesia
Komisi Pemberantasan Korupsi

dtresya@gmail.com, imamayasari@yahoo.com, abdul.suhendra@kpk.go.id

Abstract

The National Movement to Save Natural Resources is a joint program of ministries/institutions that was initiated, coordinated, and supervised by the Corruption Eradication Commission (CEC). Licensing reform is one of priorities based on the finding that licensing is a corruption-prone area. This paper is intended to report the licensing reform progress as well as to formulate lessons learned and recommendations for the future. Data collection methods are literature studies, interviews and discussions with relevant stakeholders and experts. This study found that licensing reform has resulted in various milestones but not yet been completed and is important to continue with recommendations: (i) strengthening the control function of licensing; (ii) strengthening coordination between governmental institutions, central and regional; (iii) curbing poor compliance to environmental regulations and enforcing environmental recovery; (iv) developing anti-corruption safeguards in the licensing system; and (v) moratorium on the new licenses issuance until environmental planning and licenses reform are completed.

Keywords: *Licensing Reform, Natural Resources, Corruption Prevention, CEC*

Abstrak

Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA) merupakan program bersama kementerian/lembaga yang diinisiasi, dikoordinasi, dan disupervisi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Penataan perizinan merupakan salah satu fokus utama dalam GNP SDA berdasarkan temuan bahwa perizinan merupakan salah satu wilayah rentan korupsi dalam pengelolaan sumber daya alam (SDA) di Indonesia. Kajian ini bertujuan untuk mendokumentasikan capaian penataan perizinan tersebut serta merumuskan catatan pembelajaran dan rekomendasi. Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka beserta wawancara dan diskusi dengan pemangku kepentingan serta ahli yang relevan. Kajian ini menemukan bahwa penataan perizinan telah menghasilkan berbagai tonggak capaian namun belum selesai dan penting untuk dilanjutkan dengan rekomendasi: (i) pengembangan strategi sistemik untuk penguatan fungsi pengendalian dalam perizinan; (ii) identifikasi solusi untuk penguatan koordinasi antar-institusi, pusat dan daerah; (iii) penertiban kepatuhan persyaratan lingkungan serta pemulihan lingkungan; (iv) pembangunan *safeguards* antikorupsi dalam sistem perizinan; dan (v) moratorium pemberian izin baru sampai Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), rencana tata ruang, rencana pengelolaan SDA, dan penataan izin selesai.

Kata Kunci: Penataan Perizinan, Sumber Daya Alam, GNP SDA, Pencegahan Korupsi, KPK

Pendahuluan

Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA) merupakan program penguatan tata kelola sumber daya alam yang bebas korupsi di Indonesia, yang dinisiasi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan disepakati pelaksanaannya secara bersama-sama oleh 27 kementerian dan lembaga di sektor kehutanan, perkebunan, pertambangan, kelautan, dan perikanan pada tanggal 19 Maret 2015. Pada hari yang sama, Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepala Kepolisian Republik Indonesia (POLRI), dan Jaksa Agung juga mendeklarasikan dukungannya terhadap GNP SDA melalui pelaksanaan penegakan hukum sektor sumber daya alam berdasarkan kewenangannya masing-masing. GNP SDA merupakan pembaruan dari Nota Kesepakatan Bersama (NKB) 12 Kementerian dan Lembaga tentang Percepatan Pengukuhan Kawasan Hutan Indonesia tanggal 11 Maret 2013 (NKB 12 K/L). Program ini merupakan tindak lanjut dari berbagai kegiatan pencegahan korupsi di sektor sumber daya alam yang dilakukan KPK sejak tahun 2009. KPK bertindak sebagai pelaksana monitoring dan evaluasi dalam implementasi GNP SDA tersebut. (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019).

Penataan perizinan merupakan salah satu fokus utama dalam GNP SDA. Hal ini berdasarkan pada temuan bahwa perizinan merupakan salah satu wilayah rentan korupsi dalam tata kelola sumber daya alam. Sejak tahun 2007, setidaknya terdapat 13 kasus korupsi terkait perizinan di sektor pertambangan, kehutanan, dan perkebunan, yang telah diputus oleh pengadilan serta berkekuatan hukum tetap. Kasus ini melibatkan beberapa kepala daerah, seperti Gubernur Riau, Gubernur Sulawesi Tenggara, Bupati Pelalawan Provinsi Riau,

dan Bupati Kutai Kartanegara Provinsi Kalimantan Timur. Penataan perizinan bertujuan untuk memperkuat tata aturan dan implementasi perizinan sehingga dapat menutup kesempatan bagi praktik korupsi.

Kajian ini adalah hasil penelitian evaluatif, yang merupakan bagian dari program evaluasi GNP SDA tahun 2018. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi capaian dan tantangan pelaksanaan GNP SDA sampai akhir Oktober 2018, serta merumuskan pembelajaran dan rekomendasi untuk pelaksanaan GNP SDA selanjutnya.

Metode yang digunakan adalah studi pustaka beserta wawancara dan diskusi. Studi pustaka melingkupi studi terhadap literatur, regulasi, serta dokumen terkait lainnya. Wawancara dan diskusi dilakukan dengan para pemangku kepentingan terkait implementasi GNP SDA, baik dari pemerintah maupun non-pemerintah. Informasi dan data yang diperoleh dari studi pustaka serta wawancara dan diskusi dianalisis hingga menghasilkan kajian ini. Data dan informasi yang termuat dalam kajian ini adalah hasil pengumpulan data sampai dengan 31 Oktober 2018.

Pembahasan

Hukum Perizinan

Izin (*vergunning*) merupakan salah satu bentuk penetapan (*beschikking*), yang merupakan tindakan hukum pemerintah secara sepihak, menimbulkan akibat hukum secara langsung dan konkrit, serta dilakukan oleh pejabat yang memiliki kewenangan khusus untuk itu (Muslimim, 1982). Izin adalah penetapan yang membolehkan perbuatan spesifik tertentu untuk orang/badan hukum tertentu (konkrit dan individual), dengan syarat perbuatan tersebut dilakukan dengan cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan-perbuatan yang mana secara

umum adalah perbuatan yang dilarang atau membutuhkan pengawasan khusus (Ridwan, 2007).

Hasil penetapan tersebut berlaku sebagai ketetapan yang sah apabila memenuhi syarat:

1. Dibuat oleh organ pemerintahan yang berwenang;
2. Pembuatannya memenuhi syarat dan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
3. Ketetapan harus dalam bentuk yang ditetapkan dalam peraturan yang mendasarinya;
4. Muatan dan tujuannya harus sesuai dengan muatan dan tujuan yang ditentukan dalam peraturan yang mendasarinya.

(Van der Pot dalam Utrecht dan Saleh, 1985).

Kekurangan terhadap syarat sahnya penetapan sebagaimana tersebut di atas dapat mengakibatkan ketetapan tersebut 'batal karena hukum' atau 'dapat dibatalkan' (lihat Utrecht dan Saleh, 75-111, 1985). Berdasarkan penjelasan mengenai penetapan/ketetapan dan izin tersebut di atas, maka izin melingkupi unsur:

1. Instrumen yuridis yang lahir dari peraturan perundang-undangan;
2. Terdapat tujuan tertentu yang diatur dalam peraturan yang melahirkannya—dan oleh karenanya, penerbitan izin harus sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan tersebut;
3. Penerbitannya hanya boleh dilakukan oleh organ pemerintahan yang diberikan kewenangan khusus untuk itu;
4. Penerbitannya dan bentuk ketetapannya harus sesuai dengan syarat dan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;

5. Muatan izin harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Pelaksanaan izin harus sesuai dengan syarat dan tata cara yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dan izin itu sendiri (apabila ada); dan
7. Adanya pengawasan terhadap pelaksanaan izin agar dilakukan sesuai dengan syarat dan tata cara yang ditentukan.

Pelanggaran terhadap unsur-unsur tersebut seyogyanya dapat menimbulkan akibat hukum negatif terhadap izin tersebut. Akibat hukum ini akan dibahas lebih lanjut dalam bagian berikutnya berdasarkan hukum positif di Indonesia.

Kerangka Hukum Perizinan Sektor Sumber Daya Alam di Indonesia

Penetapan (*beschikking*) dikenal sebagai keputusan tata usaha negara dalam hukum Indonesia (Keputusan TUN), yang diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan 2014) dan peraturan pelaksanaannya. UU tersebut menentukan syarat sahnya Keputusan TUN sebagai berikut:

1. Ditetapkan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang;
2. Dibuat sesuai prosedur;
3. Muatan yang sesuai dengan objek Keputusan TUN;

yang keseluruhannya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). AUPB meliputi asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.

Lebih lanjut, UU Administrasi Pemerintahan 2014 mengatur implikasi hukum apabila persyaratan tersebut tidak terpenuhi. Keputusan yang tidak

memenuhi syarat pertama, yaitu ditetapkan oleh pejabat yang tidak berwenang, maka keputusan TUN tersebut tidak sah. Sementara itu, Keputusan yang tidak memenuhi syarat kedua dan ketiga, maka keputusan tersebut dapat dibatalkan. Tidak sah berarti keputusan tersebut tidak mengikat sejak awal dan dianggap tidak pernah ada; sementara batal berarti berakhir sejak pembatalan. (Lihat Pasal 56, 70, dan 71)

Dalam konteks perizinan sektor sumber daya alam, terkhusus sektor perkebunan, kehutanan, pertambangan, dan kelautan-perikanan, peraturan yang mendasarinya terdapat pada regulasi masing-masing sektor, dengan mengacu pada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi di Indonesia. Secara umum, regulasi sektoral tersebut adalah sebagai berikut:

1. UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara dan peraturan pelaksanaannya;
2. UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan dan peraturan pelaksanaannya;
3. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan beserta perubahan dan peraturan pelaksanaannya; dan
4. UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan beserta perubahan dan peraturan pelaksanaannya.

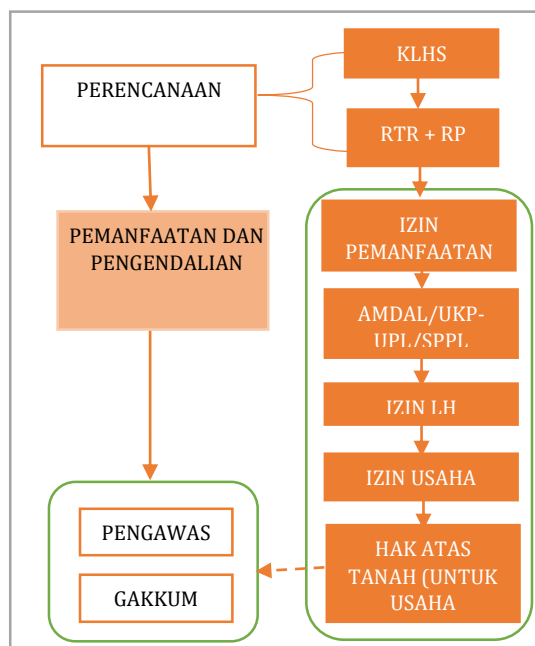
Selain itu, terdapat pula perizinan lintas sektoral yang dapat berlaku terhadap kegiatan usaha di keempat sektor tersebut. Perizinan dimaksud melingkupi antara lain: dalam konteks usaha secara umum (misal harus memperoleh izin berusaha di Indonesia), penataan ruang (misal izin lokasi untuk memastikan kesesuaian dengan rencana tata ruang), izin lingkungan hidup, serta yang terkait dengan hak atas tanah (misal Hak Guna Usaha/HGU untuk perkebunan).

Izin-izin tersebut diatur dalam peraturan yang berbeda, seperti misalnya tersebut di bawah ini:

1. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya;
2. UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan peraturan pelaksanaannya;
3. UU No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan dan peraturan pelaksanaannya;
4. UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan peraturan pelaksanaannya;

Izin juga terikat dengan ketentuan hukum perdata dan pidana yang berlaku secara umum. Keseluruhan regulasi tersebut pada prinsipnya dibuat untuk memastikan bahwa izin yang diterbitkan sesuai dengan tujuannya dan meminimalisir dampak negatif yang mungkin timbul. Perizinan agar dapat memenuhi fungsi pengendalian dimaksud tidak dapat dilepaskan dari ketentuan perencanaan (ruang dan pembangunan) dan penegakan hukum (administratif, perdata, dan pidana). Kerangka pengaturan perizinan sektor sumber daya alam sebagaimana dalam **Gambar 1** berikut ini.

Penataan Perizinan dalam Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam di Indonesia



Gambar 1. Kerangka Pengaturan Perizinan Sektor Sumber Daya Alam

Penataan Perizinan dalam GNP SDA

GNP SDA berdasar pada asas yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang pada pokoknya mewujudkan penyelenggaraan kekuasaan negara atas sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang berdasar pada demokrasi ekonomi yang taat pada prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan antara pembangunan dan kesatuan nasional. Dalam GNP SDA, KPK melaksanakan fungsi koordinasi dan supervisi kementerian dan lembaga terkait dan berfokus pada pencegahan korupsi yang disinyalir sebagai tantangan besar dalam mencapai penyelenggaraan sumber daya alam yang dimaksud dalam Pasal 33 tersebut.

Dalam konteks penataan perizinan, GNP SDA sampai akhir Oktober 2018 berfokus pada penertiban ketidakpatuhan hukum dan penguatan basis data perizinan di sektor perkebunan,

kehutanan, pertambangan, dan kelautan-perikanan. Kedua fokus tersebut diupayakan untuk mencapai tujuan:

1. Penguatan fungsi perizinan sebagai sistem pengendalian pengelolaan sumber daya alam;
2. Perwujudan penerbitan dan pengelolaan izin yang patuh hukum dan sesuai dengan tata kelola lingkungan yang baik;
3. Penyelamatan kerugian negara dari penurunan penerbitan dan pengelolaan izin yang tidak patuh hukum; dan
4. Penurunan praktik korupsi dari perbaikan sistem penerbitan izin dan penegakan kepatuhan hukum dalam pengelolaan izin.

Penertiban Pengelolaan Izin

GNP SDA telah mendorong terlaksananya evaluasi terhadap izin-izin yang telah terbit di sektor perkebunan, kehutanan, pertambangan, dan kelautan-perikanan. Evaluasi ini diharapkan menghasilkan penertiban terhadap izin-izin yang ditemukan telah melanggar hukum, baik secara hukum administrasi maupun pidana dan perdata. Pada akhirnya, program ini diharapkan untuk mewujudkan izin yang *clean and clear*, yaitu telah sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku dan tidak mengandung permasalahan hukum (seperti konflik/sengketa), termasuk tidak tumpang-tindih penguasaan lahan.

Di sektor perkebunan, GNP SDA menjalankan Program Satu Peta yang bertujuan untuk menghasilkan kesatuan informasi geospasial (Peta) yang memiliki standar yang sama. Program ini bukan sekedar pengumpulan Peta melainkan juga melingkupi proses untuk kompilasi seluruh Peta wilayah izin usaha perkebunan, penyamaan standar, dan sinkronisasi Peta wilayah izin usaha perkebunan dengan Peta wilayah izin

usaha dan hak atas tanah lainnya serta Peta peruntukkan ruang, yaitu Peta Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Peta Kawasan Hutan. Sinkronisasi tersebut melingkupi upaya penyelesaian tumpang tindih, yang juga memuat evaluasi legalitas izin usaha perkebunan tersebut. Pada akhirnya, program Satu Peta diharapkan dapat menghasilkan kesatuan Peta izin usaha perkebunan dalam satu standar yang, serta *clean and clear*.

Program Satu Peta diawali dengan pilot di Kalimantan Tengah untuk perkebunan kelapa sawit. Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah di bawah koordinasi dan supervisi KPK telah menyelesaikan proses kompilasi dan integrasi. Analisis dan identifikasi tumpang-tindih Peta telah selesai dilakukan. Proses sinkronisasi baru dimulai pada September 2018 sehingga belum memperlihatkan perkembangan yang signifikan. Untuk mendukung penyelesaian Program Satu Peta di Kalimantan Tengah, pada tanggal 28 September 2018, Pimpinan KPK, 11 (sebelas) Direktur Jenderal/Deputi Kepala dari 7 (tujuh) kementerian dan lembaga terkait perkebunan kelapa sawit, dan Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Tengah telah menandatangani Komitmen Bersama untuk Program Satu Peta tersebut. Sejak Maret 2018, Program Satu Peta diperluas ke Provinsi Sulawesi Barat. Sampai akhir 2018, Program ini masih dalam proses kompilasi Peta dan data terkait.

Di sektor kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) melakukan evaluasi Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Alam (IUPHHK-HA) dan dalam Hutan Tanaman (IUPHHK-HT). Evaluasi ini telah selesai dilakukan, yang menghasilkan tingkat kepatuhan masing-masing IUPHHK-HA dan IUPHHK-HT yang

berlaku. Namun demikian, tindak lanjut dari hasil evaluasi tersebut belum memperlihatkan perkembangan yang signifikan.

Di sektor pertambangan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Alam (Kementerian ESDM) telah melakukan evaluasi legalitas Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (IUP Minerba), yang dimulai sejak 2011. Evaluasi dimulai dengan rekonsiliasi dokumen perizinan setelah terbitnya UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Hal ini sejalan dengan rekomendasi kajian KPK kepada institusi terkait untuk melakukan penataan IUP Minerba dan penghentian sementara penerbitan IUP Minerba baru. Penghentian sementara ini bertujuan untuk menghindari permasalahan lebih lanjut dalam perizinan usaha pertambangan akibat belum jelasnya wilayah pertambangan dan status izin yang telah terbit. Hasil rekonsiliasi yang dilakukan pada periode 2011-2013 tersebut menunjukkan masih terdapat 45% IUP Minerba yang belum *clean and clear* (CnC) diarenakan masalah administrasi perizinan, tumpang tindih lahan, dan pelanggaran kewajiban keuangan.

Merespons hal ini, tahun 2014, KPK menginisiasi penataan perizinan usaha pertambangan sebagai salah satu fokus dalam implementasi NKB 12 K/L. Salah satu tujuannya adalah menertibkan IUP Minerba yang tidak CnC. Sampai tahun 2015, penataan perizinan ini menghasilkan temuan, antara lain (KPK, 2018):

- 4.276 IUP Minerba tidak CnC, dari total jumlah IUP Minerba 10.432;
- Dari total jumlah IUP Minerba tersebut, 1.850 perusahaan pemegang izin tidak memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);

- 1,37 juta ha IUP Minerba masuk ke dalam kawasan hutan konservasi dan 4.93 juta ha masuk ke dalam kawasan hutan lindung; dan
- Terdapat hutang pemegang IUP Minerba kepada negara (berasal dari kewajiban keuangan yang tidak dibayar), yang jumlahnya lebih dari 6 Triliun Rupiah.

Evaluasi legalitas IUP Minerba pada periode 2014-2015 tersebut telah berhasil mendorong peningkatan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) sektor pertambangan sebesar 10 Triliun Rupiah dan mendorong penertiban izin bermasalah sebanyak 1.087 IUP Minerba di 19 Provinsi di Indonesia.

Pada tahun 2015, evaluasi IUP Minerba dilanjutkan dan diperkuat oleh Kementerian ESDM. Salah satunya adalah melalui penerbitan Peraturan Menteri ESDM No. 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan IUP Minerba untuk menjadi pedoman dalam pelaksanaan evaluasi IUP Minerba. Hasil evaluasi ini adalah berupa pengumuman status *clean and clear* (CnC) kepada publik dan pemberian sertifikat CnC kepada pemegang IUP oleh Direktur Jenderal Minerba atas nama Menteri ESDM. Status CnC diumumkan bila hasil evaluasi menunjukkan bahwa IUP telah memenuhi persyaratan administratif dan kewilayahan. Sementara itu, sertifikasi CnC diberikan kepada pemegang IUP bila hasil evaluasi menunjukkan bahwa IUP telah memenuhi berbagai persyaratan teknis, lingkungan, dan finansial.

CnC telah selesai pada awal tahun 2018. IUP yang tidak memperoleh status dan sertifikat CnC, dikenakan pemblokiran status badan hukum oleh Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) sampai kewajibannya dipenuhi. Bila IUP ditemukan sudah tidak berlaku atau tidak memenuhi syarat mutlak, maka IUP dicabut/dinyatakan tidak berlaku. Hasil

evaluasi final menunjukkan sebanyak 6.101 IUP yang berstatus dan bersertifikat CnC dengan 2.818 diantaranya sudah habis masa berlakunya; serta 1.363 IUP yang tidak lulus CnC dengan 1182 di antaranya sudah habis masa berlakunya (Kementerian ESDM, 2018).

Selain itu, di sektor pertambangan, GNP SDA juga mendorong Kementerian ESDM untuk melakukan pembaruan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) dan Kontrak Karya (KK). Pembaruan ini dilakukan dalam rangka menjalankan perintah Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara untuk dilakukannya penyesuaian ketentuan dalam PKP2B dan KK yang telah ada dengan ketentuan dalam UU Minerba 2009. Penyesuaian ini pada pokoknya bertujuan untuk memperkuat penguasaan negara atas sumber daya minerba melalui kontrol terhadap operasi pertambangan serta pengenaan kewajiban bayar penerimaan negara yang berkeadilan bagi rakyat Indonesia. Dengan dukungan koordinasi supervisi KPK, Kementerian ESDM telah menyelesaikan negosiasi atas 68 PKP2B dan 29 KK dan telah melakukan amandemen terhadap perjanjian/kontrak tersebut. Sementara itu, 2 KK belum selesai negosiasi.

Di sektor kelautan dan perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) melakukan penertiban kepatuhan pendaftaran daya tampung kapal perikanan tangkap. Berangkat dari temuan KPK dalam Kajian Sistem Pengelolaan Ruang Laut dan Sumber Daya Kelautan Tahun 2014, yang menunjukkan adanya praktik manipulasi data ukuran kapal perikanan tangkap di lapangan, yaitu ukuran yang dilaporkan lebih kecil dari hasil pengukuran yang sebenarnya/*mark-down* (KPK, 2014). Kajian tersebut melaporkan juga bahwa praktik

manipulasi tersebut disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: adanya perbedaan signifikansi hasil pengukuran kapal dari setiap metode pengukuran kapal, tidak adanya pengawasan dan evaluasi secara intensif terhadap perubahan ukuran kapal yang terintegrasi antar-otoritas kesyahbandaran dan pelabuhan, dan tidak adanya sistem informasi identitas kapal yang dapat diakses oleh setiap otoritas kesyahbandaran dan pelabuhan yang *real-time* dalam jaringan.

Praktik manipulasi ini disinyalir bertujuan antara lain untuk menghindari pengurusan Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) dan Surat Izin Kapal Penangkap Ikan (SIKPI) di KKP sehingga tidak kena kewajiban bayar Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Hal ini terkait dengan ketentuan hukum bahwa kapal dengan daya tampung di atas 30GT yang wajib memiliki SIPI dan SIKPI dari KKP (Permen KKP No. PER/30/MEN/2012 Tahun 2012 tentang Usaha Perikanan Tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia beserta perubahannya). Selain itu, praktik ini juga disinyalir bertujuan untuk membeli Bahan Bakar Minyak (BBM) bersubsidi, yang hanya diperuntukkan bagi kapal berukuran maksimal 30GT (berdasarkan Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2012 tentang Harga Jual Eceran dan Konsumen Pengguna Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu, yang telah digantikan dengan Peraturan Presiden No. 191 Tahun 2014 jo. Peraturan Presiden No. 43 Tahun 2018 tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak). Oleh karena itu, KKP dalam GNP SDA mendorong dilakukannya pengukuran ulang terhadap kapal-kapal perikanan tangkap yang beroperasi di Indonesia.

KKP bekerja sama dengan Kementerian Perhubungan melakukan program pengukuran ulang perikanan

tangkap, baik melalui gerai perizinan ataupun pembukaan gerai pengukuran di lokasi-lokasi nelayan (KKP, 2018). Ukur ulang telah selesai dilakukan terhadap sekitar 15.000 kapal. Hasil ukur ulang ini menemukan mayoritas dari kapal tersebut didaftarkan dengan daya tampung yang tidak sesuai (*dikecilkan/mark down*).

Penguatan Basis Data Perizinan

GNP SDA dalam perjalanannya menemukan bahwa basis data perizinan belum dapat diandalkan. Sementara itu basis data merupakan faktor utama untuk dapat mewujudkan tata kelola perizinan yang sesuai fungsinya sebagai instrumen yuridis pengendalian. Persoalan sistem data dan informasi perizinan ini teridentifikasi dalam beberapa kajian KPK terkait sumber daya alam, seperti Kajian Sistem Tata Kelola Komoditas Sawit (2016) dan Laporan Hasil Sistem Pengelolaan Ruang Laut dan Sumber Daya Kelautan (2014). Kelemahan basis data ini membuka peluang bagi berbagai pelanggaran hukum dan praktik korupsi dalam tata kelola perizinan. Berbagai upaya perbaikan tata kelola pun terhambat akibat ketiadaan data yang lengkap dan dapat diandalkan. Oleh karena itu, KPK mendorong GNP SDA ke arah pengembangan basis data perizinan oleh setiap kementerian/lembaga yang membidangi keempat sektor tersebut. Program ini diharapkan dapat mewujudkan basis data perizinan yang lengkap, mutakhir, dan terintegrasi antar-kementerian dan lembaga.

Di sektor perkebunan, Kementerian Pertanian mengembangkan Satu Informasi Perizinan Perkebunan (SIPERIBUN). Sistem ini dirancang untuk memiliki 3 (tiga) fungsi pokok, yaitu; sebagai basis data perizinan usaha perkebunan yang terintegrasi secara nasional, instrumen pengawasan dan evaluasi perizinan usaha perkebunan, serta instrumen koordinasi

dengan kementerian dan lembaga terkait perizinan usaha perkebunan. SIPERIBUN sudah beroperasi untuk fungsi basis data dan sudah mulai disosialisasikan kepada pemangku kepentingan terkait (Kementan, 2018; Lihat <http://sip.ditjenbun.pertanian.go.id>).

Di sektor kehutanan, KLHK mengembangkan Sistem Informasi Administrasi Penatausahaan Hasil Hutan Kayu (SIPUHH). SIPUHH dikembangkan berdasarkan hasil kajian KPK (2015) yang menemukan banyaknya hasil hutan kayu komersial yang tidak tercatat dan/atau yang royaltinya tidak dibayar kepada negara (royalti ini seharusnya dibayar berdasarkan peraturan perundang-undangan). Hasil kajian tersebut menunjukkan bahwa 77-88% hasil hutan kayu dari hutan alam Indonesia tidak tercatat pada periode 2003-2014. Akibatnya, estimasi royalti yang tidak terbayarkan kepada negara adalah sebesar Rp. 62,8-86,9 trilyun (KPK, 2015).

SIPUHH diharapkan dapat menyediakan data hasil hutan kayu yang lengkap dan benar. Berdasarkan data tersebut, SIPUHH diharapkan dapat menjadi instrumen untuk memastikan penghitungan kewajiban bayar pemegang izin adalah akurat dan dibayarkan kepada negara. Selain itu, SIPUHH juga diharapkan dapat membantu verifikasi legalitas kayu. Dengan demikian, SIPUHH yang beroperasi efektif dapat meminimalisasi kerugian negara akibat kehilangan pendapatan dari hasil kayu yang tidak dilaporkan serta penebangan kayu ilegal.

Program ini telah menghasilkan SIPUHH yang memiliki fungsi pencatatan hasil kayu dari pengelolaan izin yang terintegrasi dengan berbagai data perizinan, perencanaan, inventarisasi potensi kayu, dan kewajiban bayar yang timbul dari hasil kayu tersebut. Lebih lanjut, SIPUHH juga terintegrasi dengan data legalitas kayu dalam setiap rantai pasokan sampai ke industri hilir.

Di sektor pertambangan, GNP SDA mendorong terwujudnya satu data perizinan di sektor pertambangan. Sebagai hasilnya, Kementerian ESDM telah mengembangkan 3 (tiga) *platform* basis data, yaitu *Minerba One Map Indonesia* (MOMI), *Minerba One Data Indonesia* (MODI), dan *ESDM One Map*—yang ketiganya tersajikan dalam jaringan. Ketiga basis data memuat informasi mengenai Peta beserta informasi izin usaha pertambangan, yang memungkinkan proses analisis tumpang tindih. (<https://modi.minerba.esdm.go.id>; <https://modi.minerba.esdm.go.id>; dan <https://geoportal.esdm.go.id>).

Di sektor kelautan dan perikanan, KKP telah mengembangkan sistem informasi perizinan perikanan tangkap dalam jaringan (lihat <http://www.perizinan.kkp.go.id>). Sistem informasi tersebut juga mengintegrasikan pencatatan perizinan perikanan tangkap di daerah se-Indonesia (<http://www.perizinan.kkp.go.id/izindae> rah2017/).

Berbagai capaian tersebut di atas menunjukkan bahwa penataan perizinan belum mencapai hasil akhir yang diharapkan. Namun demikian, program penataan perizinan yang telah dilakukan tersebut telah berhasil mengembangkan diskursus dalam lingkungan birokrasi pemerintahan dan publik mengenai persoalan tata kelola perizinan di sektor sumber daya alam dan pentingnya dilakukan penataan perizinan, yang merupakan fondasi untuk keberlanjutan proses ke depan. Capaian-capaian tersebut juga merupakan tonggak capaian (*milestones*) penting untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Catatan untuk Penataan Perizinan ke Depan

Penataan perizinan dalam praktiknya mengandung kompleksitas yang tinggi karena objek yang menjadi sasaran adalah keluaran dari peristiwa di masa lampau, sementara informasi dan data tidak terdokumentasi dengan baik. kajian ini menemukan beberapa isu yang penting untuk menjadi sasaran keberlanjutan penataan perizinan ke depan.

1. Penataan perizinan belum menysasar perizinan lingkungan.

Perizinan lingkungan merupakan instrumen hukum bagi pemerintah untuk mencegah, mengendalikan, dan mengelola dampak negatif terhadap lingkungan, termasuk sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Di Indonesia, UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup secara tegas mengatur bahwa setiap kegiatan usaha wajib didahului dengan izin lingkungan (lihat Pasal 36). Penerbitan izin lingkungan didahului dengan proses asesmen terhadap risiko dampak kegiatan usaha bagi lingkungan, termasuk keberlanjutan sumber daya alam. Dengan demikian, perizinan lingkungan adalah alat pengendalian yang sentral dalam rangka penyelamatan sumber daya alam.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, sektor pertambangan dan perikanan tangkap telah menyelesaikan program penertiban izin. Namun demikian, penertiban yang dilakukan belum menysasar pada kepatuhan pemegang izin terhadap ketentuan perizinan lingkungan—khususnya pada sektor-sektor usaha memiliki risiko tinggi dalam pencemaran dan perusakan lingkungan.

Misalnya sektor pertambangan, dalam eveluasi IUP Minerba, izin lingkungan hanya dinilai keberadaanya, atau pemenuhan administratif (lihat Permen ESDM No. 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan IUP Minerba). Dengan demikian, dampak evaluasi terhadap pemulihan lingkungan dan pencegahan perusakan atau pencemaran lingkungan tidak nyata. Isu tambang perusak lingkungan masih menjadi tantangan bagi Indonesia.

2. Izin sosial belum dilihat sebagai elemen penting dalam penataan perizinan.

Izin sosial merupakan legitimasi yang terbit dari penilaian masyarakat. Izin sosial terpenuhi ketika masyarakat luas telah menerima kegiatan usaha tersebut (Cullen-Knox C. et. al., 2017). Izin sosial akan menentukan efektifitas suatu kegiatan usaha (Smits C.C.A., Leeuwen J. dan Tatenhove J.P.M., 2017). Perlawanan dari publik akan kontra-produktif terhadap jalannya kegiatan usaha dan dapat menimbulkan kerugian secara finansial bagi pelaku usaha. Khususnya dalam sektor-sektor sensitif, seperti sumber daya alam, aktor non-pemerintah aktif melakukan perlawanan terhadap kegiatan usaha yang berdampak buruk terhadap lingkungan dan masyarakat.

Dalam diskursus tata kelola lingkungan, berkembang teori bahwa berfungsinya izin sosial dapat mendorong perilaku usaha yang baik (*good governance*). Efektifitas izin sosial ini merupakan hasil dari berjalannya fungsi pemerintahan dan peran serta masyarakat (Heyes A. dan Oestreich A.M, 2018; Cullen-Knox C. et. al., 2017).

Oleh karena itu, penataan perizinan perlu untuk mengembangkan bagaimana izin sosial ini dapat bekerja efektif dalam perizinan sumber daya alam. Dalam hal ini, efektifitas peran serta masyarakat perlu diperkuat dalam sistem perizinan.

3. Penertiban izin belum terimplementasikan secara konsisten sampai ke tingkat tapak.

Catatan ini khususnya ditemukan pada evaluasi IUP Minerba. Hal ini terlihat dari masih adanya temuan dimana IUP Minerba yang tidak lulus CnC dan sudah diblokir oleh Kemenkumham, masih terus beroperasi dan mendapat layanan perizinan di tingkat daerah.

Temuan tersebut di atas memperlihatkan tantangan dalam penertiban izin, yaitu bagaimana penertiban izin dapat dilakukan secara konsisten oleh seluruh instansi pemerintahan terkait, baik di pusat maupun daerah. Untuk mencapai ini, diperlukan koordinasi yang efektif antara institusi terkait (pusat dan daerah).

Salah satu catatan yang muncul dari pemerintah daerah adalah adanya keengganan dari pemerintah daerah untuk menertibkan atau mencabut izin karena adanya risiko gugatan ke pengadilan ataupun kriminalisasi terhadap pejabat terkait.

4. Sistem informasi dan data berbasis elektronik dalam jaringan telah terbangun, namun muatannya belum lengkap dan mutakhir-kecuali untuk perikanan tangkap.

Sistem informasi dan data berbasis elektronik dalam jaringan tengah marak menjadi produk pemerintahan di Indonesia. Hampir setiap institusi tengah mengembangkan sistem informasi. Hal

ini juga berlangsung dalam konteks perizinan pada keempat sektor SDA, sebagaimana telah dipaparkan di atas. Namun demikian, informasi dan data yang termuat dalam sistem informasi tersebut belum lengkap, termutakhir, dan dapat diandalkan.

Sebagai contoh, di sektor pertambangan, meskipun evaluasi IUP Minerba telah selesai dan data telah dimasukkan ke dalam sistem MOMI dan MODI, data yang termuat dalam sistem tersebut belum termutakhirkan dan selaras dengan data yang ada di pemerintah daerah. Sementara itu, penyelenggaraan perizinan ada banyak di tingkat provinsi.

Sektor yang telah berhasil mencapai satu informasi dan data yang lengkap dan mengalami pemutakhiran adalah perikanan tangkap. Langkah yang ditempuh oleh KKP (Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap) adalah mengintegrasikan seluruh proses perizinan di daerah dalam satu sistem, yang disebut SIMKADA. Dengan demikian, seluruh data perizinan (yang dihasilkan dari proses perizinan) langsung masuk dalam satu sistem yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap. Selain itu, keberhasilan ini juga didukung oleh mekanisme perizinan perikanan tangkap yang jangka waktunya satu tahunan—sehingga perlu diperpanjang setiap tahun. Dalam satu periode perpanjangan, seluruh data dan informasi dapat terdaftar secara komprehensif dalam SIMKADA.

Sementara itu, sektor berbasis lahan memiliki mekanisme perizinan yang kompleks, melibatkan rangkaian panjang izin/rekomendasi dari berbagai sektor, dengan jangka waktu keberlakuan izin yang panjang (sampai puluhan tahun). Dengan demikian, pengumpulan dan

pemutakhiran informasi dan data perizinan pun menjadi pekerjaan yang kompleks. Pendekatan yang telah dilakukan oleh KKP dalam perizinan perikanan tangkap tidak cukup untuk dapat memberikan efek keberhasilan yang sama di sektor berbasis lahan.

Kerja sama seluruh institusi (pemerintah pusat dan daerah) menjadi prasyarat untuk mewujudkan satu data yang lengkap dan mutakhir di sektor berbasis lahan. Sistem informasi yang telah dikembangkan oleh masing-masing institusi perlu untuk diintegrasikan. Muatan informasi juga perlu konsisten satu sama lain. Untuk ini, sistem koordinasi yang efektif antara institusi terkait (pusat dan daerah) menjadi syarat untuk mencapai tujuan tersebut.

5. Belum ada upaya yang sistemik dan komprehensif untuk memperkuat sistem perizinan sebagai sistem pengendalian pengelolaan sumber daya alam.

Berbagai program GNP SDA di atas telah berkontribusi signifikan terhadap upaya untuk mendorong penertiban izin-izin bermasalah. Pengembangan sistem pengendalian pun telah dilakukan, misalnya SIPUHH yang bertujuan untuk memperkuat pengendalian penebangan kayu ilegal dan peredarannya. SIPERIBUN pun dibangun untuk mencapai tujuan pengendalian kegiatan perkebunan melalui sistem perizinan. Namun demikian, pendekatan yang dilakukan masih secara sektoral, termasuk perizinan lingkungan yang belum disasar untuk optimalisasi perannya dalam mengendalikan risiko pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup.

Perizinan lingkungan akan berfungsi secara efektif dan efisien bila diimplementasikan secara sinergis

dengan perencanaan pembangunan dan penataan ruang. Prosedur dan kriteria perlu dirancang sedemikian rupa sehingga ketiganya dapat menghasilkan fungsi kontrol yang efektif terhadap dampak negatif kegiatan usaha terhadap lingkungan dan sumber daya alam (lihat The World Bank, 2012).

Selain itu, penataan perizinan juga perlu didukung oleh penegakan hukum yang kuat, baik administrasi, pidana, dan perdata. Temuan evaluasi perizinan tidak hanya berbentuk pelanggaran administrasi tetapi juga pelanggaran hukum pidana, dan dapat dikembangkan menjadi gugatan hukum perdata. Sebagai contoh, di sektor pertambangan, KPK dalam GNP SDA menemukan indikasi adanya kegiatan usaha pertambangan yang tidak sesuai dengan izinnya atau tidak berizin—yang dapat merupakan pelanggaran pidana pertambangan (Lihat Pasal 158, 160, dan 161 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara). Selain itu, terdapat juga temuan indikasi adanya kegiatan usaha pertambangan dalam kawasan hutan konservasi dan lindung—yang dapat merupakan pelanggaran pidana kehutanan (lihat Pasal 89, 90, 91, 105, dan 106 UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan).

Sebagaimana telah dibahas dalam bagian sebelumnya mengenai kerangka pengaturan perizinan sumber daya alam di Indonesia, perizinan lingkungan telah diatur dalam suatu sistem pengelolaan sumber daya alam yang sistematis. Sistem ini melingkupi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian, serta pengawasan dan penegakkan hukum. Sistem ini perlu diperkuat agar dapat

berfungsi secara efektif dalam menjaga sumber daya alam dari kegiatan eksploitasi yang merugikan negara dan masyarakat. Untuk ini, penataan perizinan pun perlu dibangun dalam satu strategi secara sistemik dalam tata kelola sumber daya alam, penegakan hukum, dan pemberantasan korupsi.

Penutup

Berdasarkan capaian dan catatan sebagaimana telah dibahas sebelumnya, penataan perizinan sektor sumber daya alam belum selesai dan penting dilanjutkan. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam upaya selanjutnya adalah:

1. Pembangunan strategi sistemik dan praktis untuk penguatan fungsi pengendalian dalam perizinan.

Strategi ini perlu dibangun dalam kerangka yang komprehensif mulai dari aspek perencanaan, pemberian izin, pungutan kewajiban bayar pelaku usaha, pengawasan dan penataan, serta penegakan hukum.

Perbaikan harus dilakukan mulai dari aspek perencanaan. Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) perlu untuk menjadi dasar dalam penetapan rencana pengelolaan SDA sektor kehutanan, perkebunan, pertambangan, serta kelautan dan perikanan ke depan. Berdasarkan KLHS, perencanaan ruang harus dituntaskan sampai ke level rinci.

Berdasarkan KLHS dan rencana tata ruang tersebut, dilakukan evaluasi izin secara menyeluruh dan substansial. Dengan ini, evaluasi izin tidak hanya sebatas pemenuhan administratif, namun juga mengevaluasi efektivitas dari izin tersebut dalam pengelolaan SDA di Indonesia.

2. Identifikasi solusi sistemik dan praktis untuk penguatan koordinasi antar-institusi, pusat dan daerah.

Dalam upaya penertiban izin dan penguatan sistem informasi dan data perizinan, teridentifikasi bahwa koordinasi dan kesatuan langkah pemerintah menjadi tantangan utama dalam pencapaian hasil yang diharapkan. Selain itu, dukungan dari penegak hukum juga diperlukan, khususnya dalam hal penindakan temuan pelanggaran dan perlindungan bagi pejabat penertib izin yang sungguh-sungguh.

3. Penertiban kepatuhan persyaratan lingkungan serta pemulihan lingkungan perlu menjadi fokus penataan perizinan ke depan.

Dokumen analisis lingkungan hidup beserta izin lingkungan perlu dievaluasi secara substantif, dan penataan kepatuhannya perlu untuk dilakukan. Indikasi perusakan atau pencemaran lingkungan perlu untuk ditindaklanjuti sampai pemulihan.

4. Perlunya standar *safeguards* antikorupsi dalam sistem perizinan.

Pemerintah perlu menerapkan standar antikorupsi dalam perizinan, baik dalam penerapan *good governance* (akuntabilitas dan transparansi) maupun terhadap standar antikorupsi, seperti deklarasi antisuap, wilayah bebas gratifikasi, penerapan aturan konflik kepentingan, dan penggunaan sistem dalam jaringan yang dapat mengurangi tatap muka secara langsung.

Standar ini perlu diaplikasikan dalam seluruh sistem perizinan di Indonesia, meliputi sistem pemberian/perpanjangan izin, sistem pengawasan izin, dan layanan

perizinan lainnya. Dengan demikian, praktik korupsi dalam sistem perizinan dan pelanggaran perizinan, seperti fenomena yang kini terjadi, dapat diminimalisir.

5. Moratorium pemberian izin baru di keempat sektor sampai KLHS dan rencana tata ruang, rencana pengelolaan SDA, serta penataan izin selesai.

Kerja sama Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan dan Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam penataan perizinan menunjukkan bahwa penerimaan negara secara signifikan naik melalui penataan izin yang sudah terbit (KPK, 2018). Contoh ini menunjukkan bahwa perekonomian negara dapat ditingkatkan melalui optimalisasi dari izin yang sudah ada. Data perizinan pun menunjukkan jumlah izin yang tidak sedikit; seperti misalnya di sektor pertambangan, setidaknya ada 3283 IUP, 31 Kontrak Karya, dan 68 PKP2B yang *clean and clear*, upaya pencapaian penerimaan negara untuk operasional pembangunan dapat difokuskan pada optimalisasi sejumlah izin-izin tersebut. Ilustrasi pendapatan negara dalam skenario moratorium perlu disusun sebelum moratorium diimplementasikan untuk menjadi dasar kebijakan moratorium serta perencanaan kegiatan ekonomi di keempat sektor tersebut selama masa moratorium. Tanpa moratorium izin baru, persoalan perizinan akan semakin sulit dikendalikan dan akan menimbulkan biaya penataan dan penanggulangan kerusakan, serta kerugian negara yang besar.

Kajian evaluasi ini menemukan pentingnya program penataan perizinan untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya alam yang memberikan kemakmuran bagi rakyat secara berkeadilan dan

berkelanjutan. Kajian ini juga menunjukkan berbagai tantangan untuk mewujudkannya. Berbagai capaian dan catatan penataan perizinan sebagaimana terumuskan di atas menunjukkan signifikansi GNP SDA dan peran KPK dalam pengembangan penataan perizinan. Program penataan perizinan dan GNP SDA perlu untuk dilanjutkan secara konsisten dengan evaluasi dan perbaikan yang terus-menerus. Catatan dan rekomendasi yang disajikan dalam kajian ini diharapkan dapat dipertajam oleh para pemangku kepentingan sehingga dapat menjadi bentuk konkret untuk diaplikasikan secara efektif dalam penataan perizinan ke depan.

Referensi

- Agung, Rizky. (2017). *Penataan Izin Batubara Dalam Koordinasi Dan Supervisi KPK*. Publish What You Pay Indonesia. Jakarta.
- Atmosudirjo, S. P. (1994). *Hukum Administrasi Negara. Edisi Revisi. Cetakan Kesepuluh*. Penerbit Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Biber, E. (2014). The Permit Power Revisited: The Theory and Practice of Regulatory Permits in the Administrative State. *Duke Law Journal* 64:133-234.
- Cullen-Knox, C. et al. (2017). *Contemporary Challenges in Environmental Governance: technology, Governance, and The Social License*. *Environmental Policy and Governance* 27(1):3-14.
- Cullen-Knox, C. et al. (2017). *The Social License to Operate and Its Role in Marine Governance: Insights from Australia*. *Marine Policy* 79:70-77.
- Heyes, A. Oestreich, A.M. A Theory of Social License When Regulatory Pressure Is Jointly Produced by an EPA and an NGO. *Journal of Regulatory and Economics* 54 (3):219-243.

- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2013). *Laporan Hasil Kajian Sistem Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Mineral dan Batubara*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2014). *Korsup: Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara Pada 12 Provinsi*. Litbang KPK. Jakarta. <https://acch.kpk.go.id/id/berkas/li tbang/gerakan-nasional-kedaulatan-energi>.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2014). *Laporan Hasil Kajian Sistem Pengelolaan Ruang Laut dan Sumber Daya Kelautan*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2015). *Mencegah Kerugian Negara di Sektor Kehutanan: Sebuah Kajian tentang Sistem Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Penatausahaan Kayu*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2016). *Kajian Sistem Pengelolaan Komoditas Kelapa Sawit*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2016). *Gerakan Nasional Kedaulatan Energi*. Litbang KPK. Jakarta. <https://acch.kpk.go.id/id/berkas/li tbang/gerakan-nasional-kedaulatan-energi>.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2016). *Kajian Sistem Pengelolaan Ruang Laut Dan Sumber Daya Kelautan*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2018). *Nota Sintesis: Evaluasi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam 2018*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Lacey, J., and Lamont, J. (2014). Using Social Contract to Inform Social License to Operate: An Application in the Australian Coal Seam Gas Industry. *Journal of Cleaner Production* 84:831-839.
- Maryaty, Rizky, dkk. (2017). *Laporan Koordinasi Dan Supervisi Pertambangan Mineral Dan Batubara Dalam Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam*. Publish What You Pay Indonesia. Jakarta.
- Muslimin, H.A. (1982). *Beberapa Azas-Azas dan Pengertian-Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Penerbit Alumni. Bandung.
- Mustafa, B. (1979). *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Penerbit Alumni. Bandung.
- Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2015. (2015). *Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. 30 Desember 2015*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2014. Jakarta.
- Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2012. (2012). *Harga Jual Eceran dan Konsumen Pengguna Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu. 7 Februari 2012*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 41. Jakarta.
- Peraturan Presiden Nomor 43 Tahun 2018. (2018). *Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak. 25 Mei 2018*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 83. Jakarta.

- Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014. (2014). *Penyediaan, Pendistribusian dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak. 31 Desember 2014*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 399. Jakarta.
- Prins, W.F. dan Adisapoetra R.K. (1987). *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Cetakan Keenam. PT Pradnya Paramita. Jakarta.
- Ridwan HR. (2007). *Hukum Administrasi Negara*. PT RajaGrafindo. Jakarta.
- Roach, M. (2015). *Can 'Risk-Based' Regulation Help Increase Public Confidence in the EPA? An Evaluation of New South Wales Environmental Licensing Reforms*. Environmental and Planning Law Journal 32(4).
- Smits, C.C.A., et al. (2017). *Oil and Gas Development in Greenland: A Social License to Operate, Trust, and Legitimacy in Environmental Governance*. Resources Policy 53: 109-116.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009. *Pertambangan Mineral dan Batubara. 12 Januari 2009*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960. *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. 24 September 1960. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2004. *Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang*. 13 Agustus 2004. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 86. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4412. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007. *Penataan Ruang*. 27 April 2007. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014. *Administrasi Pemerintahan*. 17 Oktober 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 31 Tahun 2004. *Perikanan*. 6 Oktober 2004. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4433. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009. *Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. 3 Oktober 2009. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059. Jakarta.

**Penataan Perizinan dalam Gerakan Nasional
Penyelamatan Sumber Daya Alam di Indonesia**

Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2014. *Kelautan*. 17 Oktober 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 294. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5603. Jakarta.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014. *Perkebunan*. 17 Oktober 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 308. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5613. Jakarta.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999. *Kehutanan*. 30 September 1999. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888. Jakarta.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2009. *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan*. 29 Oktober 2009. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 154. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5073. Jakarta.

United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management (UN-GGIM). (2019). *Framework for Effective Land Administration: A Reference for Developing, Reforming, Renewing, Strengthening, or Modernizing Land Administration and Management Systems*. UN-GGIM. Online.

Utrecht, E. Djindang, M.S. (1990). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Cetakan Kesembilan. PT Ichtiar Baru. Jakarta.

The World Bank. 2012. *Guidance Notes on Tools for Pollution Management*. The World Bank. Washington, DC.

Kebijakan Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam Melalui Pendekatan Institusional dan Struktural

Hariadi Kartodihardjo, Niken Ariati, Maryati Abdullah

Institut Pertanian Bogor
Komisi Pemberantasan Korupsi
Publish What You Pay (PWYP) Indonesia

hariadi@apps.ipb.ac.id, niken.ariati@kpk.go.id, maryati.mrt@gmail.com

Abstract

Sources of corruption that are related to the state always involving bureaucracy and institutional policies. The five-year evaluation of the implementation of the National Movement to Save Natural Resources by the Corruption Eradication Commission found its weaknesses, which became the main weaknesses. It is the result of the influence that was coming from within and outside the organization. The problem of corruption in natural resources can be identified through the development of institutional analysis (IAD). The results of this discussion indicate that corruption prevention must be agreed with politics that is adjusted with different typologies.

Keywords: *Corruption, National Movement, Natural Resources, Institutional Analysis Development, Political Corruption*

Abstrak

Sumber terjadinya korupsi sepanjang menyangkut kekayaan negara selalu terkait dengan kinerja birokrasi dan kebijakan lembaga yang keduanya masuk dalam lingkup kelembagaan dimana korupsi itu terjadi. Dalam evaluasi lima tahun pelaksanaan Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA) oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) ditemukan bahwa lemahnya kelembagaan menjadi penyebab utama, dan situasi itu juga dipengaruhi oleh adanya tekanan kekuasaan baik dari dalam maupun luar organisasi. Persoalan korupsi sumber daya alam itu berjalan dalam suatu arena aksi yang dapat dikenali melalui pendekatan *institutional analysis development* (IAD). Hasil tinjauan ini menunjukkan bahwa penguatan pencegahan korupsi perlu pendekatan politik yang diterapkan sesuai dengan tipologi yang berbeda-beda.

Kata Kunci: *Korupsi, Gerakan Nasional Sumber Daya Alam, Institutional Analysis Development, Politik Korupsi*

Pendahuluan

Korupsi di Indonesia sudah terjadi sejak jaman penjajahan. Berbagai bentuk korupsi itu, atau yang belum disebut sebagai korupsi pada saat ini, telah melembagakan pelaksanaannya hingga saat ini dengan berbagai wujud baru (Carey, dkk, 2017). Upaya pemberantasan korupsi juga telah dilakukan cukup lama, walaupun peran pemberantasannya secara lebih jelas dan lebih terlembaga sistematis baru terjadi setelah 2004 dimana Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dibentuk (Carey, dkk, 2017). Berdasarkan kenyataan seperti itu, berbagai kajianpun telah dilaksanakan, dengan berbagai bentuk pendekatan. Struktur lembaga KPK itu sendiri ditetapkan sebagai perwujudan dari pandangan bahwa korupsi adalah bagian dari tindakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*).

Publikasi KPK (2019) menyebutkan bahwa dari 676 kasus korupsi, 174 diantaranya dilakukan oleh swasta, 156 dilakukan oleh pegawai pemerintah dan 137 dilakukan oleh DPR dan DPRD, dan 77 dilakukan oleh gubernur dan bupati. Sebagian besar pelaksanaan korupsi itu dilakukan dengan cara suap/peras dari pelaksanaan pengadaan barang. Sepanjang terkait dengan perizinan sumber daya alam, kenyataan seperti itu menunjukkan bahwa sumber informasi maupun prosedur perizinan yang didasarkan pada peraturan perundangan tidak dapat dijalankan sebaik-baiknya.

Berdasarkan tinjauan dari aspek kelembagaan, evaluasi pelaksanaan Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNPSDA) oleh KPK (2018) menemukan sepuluh permasalahan. Diantara permasalahan itu, faktor-faktor pendorong terjadinya suap/peras yaitu birokrasi dan sistem insentif/disinsentif yang belum memadai, regulasi yang lemah dan tumpang-tindih, perencanaan dan

penganggaran yang tidak sinkron untuk mendukung pelaksanaan fungsi ideal lembaga, serta minimnya jumlah dan kapasitas SDM pengawasan dan rendahnya independensi Pengawas Tenaga Teknis (Wasganis). Namun demikian, dinyatakan pula bahwa akar permasalahan korupsi di sektor sumber daya alam, yang menjadi penyebab faktor-faktor di atas dapat bekerja dengan leluasa, yaitu adanya persoalan struktural seperti adanya kekuatan "*pseudo-legal*" yang mampu memaksa otoritas formal negara untuk melayani kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan, sehingga semakin menyuburkan tindakan korupsi (KPK, 2018).

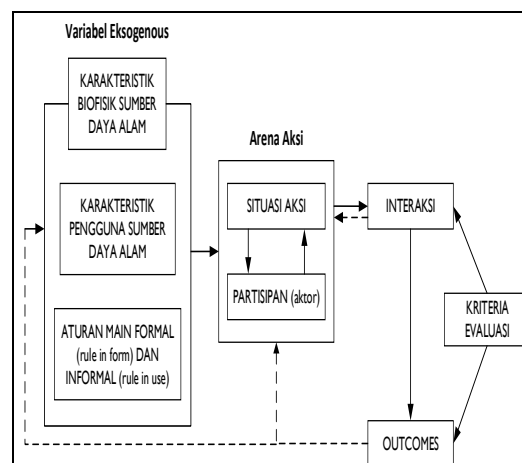
Berdasarkan temuan itu, kajian ini dimaksudkan untuk mengenali permasalahan korupsi sumber daya alam dari tinjauan konsep pengembangan analisis institusional-*Institutional Analysis Development* (IAD) yang di dalamnya dipertimbangkan unsur-unsur penggunaan kekuasaan individu atau kelompok yang turut memainkan peran dalam tindakan korupsi. Sebagaimana diutarakan oleh North (1990), institusi yaitu aturan main dalam masyarakat atau, lebih formal, yaitu batasan yang dirancang yang membentuk interaksi manusia, dengan tujuan untuk mengurangi ketidakpastian dan biaya transaksi. Di dalamnya terkandung arsitektur kompleks aturan formal seperti undang-undang, peraturan, ataupun kontrak, serta kendala informal seperti norma sosial, adat istiadat, maupun konvensi, yang mana mekanisme penegakannya menyediakan interaksi antar-manusia yang tidak terduga.

Dalam pandangan Douglas C North itu, peraturan dan norma dapat dilembagakan hanya apabila tindakan yang diambil oleh aktor sesuai dengan preferensi subjektif mereka, keyakinan dan harapan mereka, realitas yang

diamatipun cenderung dapat mengkonfirmasi keyakinan mereka, yang kemudian direproduksi sebagai panduan untuk tindakan mereka lebih lanjut (Aoki 2001 dalam Vannucci 2011). Dari perspektif itu, sebuah lembaga hanya ada ketika aktor-aktornya saling percaya terhadap peraturan yang mengoordinasikan keyakinan mereka. Dengan begitu, sebaliknya, lembaga itu dapat digunakan bukan untuk mencapai tujuan lembaga itu, tetapi untuk tujuan aktor-aktor yang ada.

Oleh karena itu, dalam kajian korupsi pengelolaan sumber daya alam ini digunakan kerangka pendekatan multi-faktor dengan model analisis dan pengembangan kelembagaan (*Institutional Analysis Development/IAD*) (Oakerson 1992; Ostrom 2005; Poteete et al. 2010). Model ini dipilih karena sangat mudah disesuaikan dengan berbagai konteks yang berbeda dan telah diterapkan pada berbagai analisis terjadinya kegagalan institusional dalam pengelolaan sumber daya alam ¹.

Kerangka kerja ini mempertimbangkan adanya faktor-faktor *eksogenous* yaitu kondisi yang mempengaruhi arena aksi tindakan para aktor, dimana pola interaksi terbentuk, yang menentukan kinerja (*performance*) yang dihasilkan. Dalam hal ini, kinerja yang dimaksud yaitu bagaimana berbagai kebijakan dan rencana aksi pencegahan korupsi dapat diadopsi dan dijalankan. Dengan demikian, pendekatan ini memungkinkan memasukkan faktor-faktor kontekstual sesuai kondisinya. Sebagai kerangka kerja dinamis, kinerja pada gilirannya akan memberi umpan balik ke dalam sistem dan memengaruhi konteks serta arena tindakan di putaran berikutnya (lihat **Gambar 1**).



Gambar 1. Kerangka Pendekatan untuk Pengembangan Analisis Institusional

Faktor *eksogenous* yang dimaksud menggabungkan tiga faktor, yaitu karakteristik sumber daya alam, karakteristik penggunaan/pemanfaatan sumber daya alam, serta regulasi termasuk “aturan khusus (*rule in use*)” yang menentukan penggunaan sumber daya alam di lapangan (Ostrom, 1994; Ostrom 2005). Masing-masing faktor tersebut dapat dipecah menjadi elemen yang jauh lebih rinci tergantung pada situasi tertentu yang diteliti (Poteete et al. 2010). Untuk setiap faktor dinilai bagaimana dapat membentuk insentif bagi tindakan kolektif menuju tujuan yang ditetapkan.

Tinjauan penetapan dan pelaksanaan kebijakan publik, misalnya dalam hal perizinan sektor sumber daya alam seperti itu, pengambilan keputusan di dalamnya hampir selalu dipengaruhi oleh tiga unsur utama, yaitu cara berfikir yang dipilih, kepentingan yang juga menentukan berbagai alternatif cara berfikir yang dipilih itu, serta jaringan yang mendukung kepentingan tadi (Wolmer, dkk 2006). Dengan begitu, pengambilan keputusan dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan, tidak hanya bersandar pada norma-norma hukum

¹ Pilihan referensi ini dari publikasi Ratner, et al., 2013 (p 186—188) yang dimodifikasi

sesuai dengan /temuan-temuan dalam kajian ini.

yang cenderung linier dan kaku, tetapi juga tergantung pada politik yang bekerja di dalamnya. Premis yang diajukan oleh Keohane dan Ostrom (1995) maupun Bekkers *et al.* (2011) adalah bahwa untuk “kerja institusional baru”² memungkinkan beragam pemangku kepentingan dapat mengelola persaingan pemanfaatan sumber daya alam (yang jumlahnya terbatas) secara lebih adil, dapat membantu membangun ketahanan.

Pembahasan

Karakteristik Sumber Daya Alam

Berbagai jenis Sumber Daya Alam (SDA), baik sumber daya yang terbarukan maupun tidak, dapat memimbulkan tekanan dan menjadi sumber konflik terutama apabila karakteristik sumber daya alam itu bersifat *high exclusion cost* (HEC).³ Dengan sifat HEC itu, sumber daya yang ketersediaan dan cadangannya tersebar, lebih sulit untuk mengecualikan orang yang tidak berhak dari ikut serta memanfaatkan, dibandingkan dengan sumber daya alam yang sangat terkonsentrasi.

Dalam hal pemanfaatan sumber daya alam untuk memberi nilai tambah ekonomi, misalnya melalui pengusaha eksplorasi maupun produksi/eksploitasi, pada umumnya memiliki karakter padat modal (*capital intensive*), memerlukan

teknologi yang tinggi (*high technology*), serta memberikan keuntungan yang berlimpah (*high return/benefit*). Dengan sifat itu, maka tingkat keinginan berbagai pihak (aktor ekonomi) semakin tinggi, sehingga dalam hal ini SDA menjadi sasaran perebutan sumber daya-termasuk menjadi sasaran perilaku korupsi, karena dianggap dapat memberikan keuntungan yang berlimpah secara ekonomi.

Sumber daya alam yang menjadi objek korupsi di Indonesia umumnya berada dalam pengelolaan yang rendah akurasi informasi mengenai potensi cadangan maupun keberadaannya. Sifat-sifat hutan, bahan tambang, dan perikanan tangkap adalah memenuhi sifat HEC tersebut (Kartodihardjo dan Muhammad, 2019). Sifat ini dapat menjadi penyebab kegagalan institusional karena jumlah maupun nilai sumber daya yang dikelola hanya dapat diprediksi oleh hasil kerja lembaga-lembaga yang rentan independensinya (Kartodihardjo dan Muhammad, 2019). Dengan demikian, sifat sumber daya alam itulah yang dapat dianggap sebagai sumber biaya transaksi, apabila kelembagaan pengelolaannya tidak mampu mengatasinya.

² Yang dimaksud yaitu menyusun perangkat kerja, regulasi, maupun konsensus bagaimana menjalankan program dan kegiatan di antara semua aktor yang terlibat. Dalam pelaksanaannya dapat mencakup inovasi proses, misalnya untuk meningkatkan kualitas dan efisiensi pelaksanaan kebijakan dengan membentuk kepemimpinan penghubung (*linking leadership*) yang dapat mempertemukan kepentingan kepemimpinan administratif dan kepemimpinan politik (Bekkers, *et al.* 2011, p 24—25).

³ Barang dengan biaya eksklusi atau pengecualian tinggi (HEC) adalah barang di mana apabila barang itu untuk satu

pengguna, mahal untuk mengeluarkan pengguna lainnya agar tidak ikut memanfaatkannya. Karena biaya untuk mengeluarkan pengguna lainnya itu lebih besar dari nilai barang yang dibicarakan. Biaya pengecualian yang tinggi berarti bahwa penggunaan barang yang ada tidak dapat terbatas pada mereka yang telah berkontribusi pada biaya produksinya atau hak atas barang itu. Hanya karena seseorang memiliki hak untuk mengeluarkan orang lain dari sumberdaya itu tidak berarti bahwa upaya mengeluarkan hak orang lain dapat dilakukan secara efektif (Schmid, 1987, p 43-54).

Aktor dalam Pengusahaan SDA

Aktor dalam pemanfaatan SDA pada kajian ini adalah aktor-aktor yang sedang melakukan permohonan izin ataupun yang sedang bekerja melayani proses perizinan-sebagai salah satu bentuk pemanfaatan dan pengusahaan sumber daya alam, bisa merupakan pelaku birokrasi perizinan atau konsultan yang ditunjuk. Dari pelaksanaan perizinan pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan kelapa sawit, diketahui bahwa aktor-aktor itu relatif homogen, dalam arti mereka sudah mengetahui bagaimana cara perizinan seharusnya dilakukan, apakah sejalan atau tidak sejalan dengan peraturan-perundangan (Kartodihardjo, 2018). Sementara dalam perizinan pertambangan, aktor-aktor yang terlibat dalam proses perizinan sebagian besar merupakan perantara yang menjalankan tugas sesuai dengan keinginan pengendali/penerima manfaat (*beneficial owners*) perusahaan, yang tidak jarang merupakan aktor besar dalam bisnis-yang sekaligus memiliki relasi dengan politik.

Dalam konteks penegakan hukum, mengungkap tindak pidana korupsi di sektor sumber daya alam relatif lebih sulit, hal ini disebabkan antara lain: (1) Perizinan di sektor sumber daya alam melibatkan aktor dengan modal besar yang dengan kekuatan (*power*) yang dimiliki mempengaruhi independensi institusi pengelola izin dan bahkan aparat penegak hukum; (2) Belum tercatatnya dan minimnya informasi potensi maupun cadangan sumber daya alam dalam neraca aset negara menyebabkan proses pemberian izin kerap luput dalam kegiatan *post-audit* untuk mendeteksi adanya kerugian negara. Bahkan pihak pemberi izin dianggap berkinerja baik dan mendukung investasi, dengan semakin banyak jumlah izin pengelolaan sumber daya alam yang dikeluarkan, terlepas dari buruknya tata kelola dalam proses

penerbitannya; (3) Regulasi terkait sektor sumber daya alam dan lingkungan hidup banyak yang bermasalah dan multitafsir. Terdapat 33 (tiga puluh tiga putusan) yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) selama 2003-2014 (KPK dan BPHN, 2018). Lemahnya kualitas regulasi tentunya berpengaruh terhadap interpretasi para pihak yang dapat diarahkan kepada kepentingannya masing-masing. Kondisi ini tentunya berdampak pada lemahnya tata kelola dan kepastian hukum, dan membuka praktik-praktik transaksional bagi para aktor dalam mempertahankan kelangsungan bisnisnya.

Regulasi dan Praktik Pelaksanaannya

Hasil evaluasi pelaksanaan regulasi perizinan usaha yang dilakukan oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD, 2017) menunjukkan adanya persoalan prosedur, substansi, maupun kandungan konflik kepentingan dalam penetapan regulasi perizinan di daerah. Kesimpulan umum dari temuan ini menunjukkan berbagai regulasi tidak mempunyai basis insentif yang jelas bagi pengembangan usaha, sebaliknya, lebih digunakan untuk menarik pendapatan asli daerah. Selain itu, kepentingan politik untuk melaksanakan janji-janji pimpinan daerah juga diwujudkan dalam regulasi itu. Padahal pelaksanaan regulasi perizinan itu sudah dilakukan berdasarkan pelaksanaan perizinan terpadu satu pintu (PTSP), sebagai wujud reformasi birokrasi yang telah dilakukan (KPPOD, 2016).

Temuan itu juga menyatakan bahwa kebijakan nasional menjadi sumber permasalahan karena frakmentasi pengaturan yang menyebar dan tidak sinkron antara instansi satu dengan lainnya. Hal itu tidak sejalan dengan pandangan Ostrom (1990) bahwa peraturan yang menentukan tindakan

mana yang diperlukan, diizinkan atau dilarang perlu “disarangkan” (Ostrom, 1990)⁴. Pelaksanaan kebijakan perizinan yang ditopang oleh Peraturan Pemerintah No 24/2018 dengan menggunakan sistem elektronik yang disebut *online single submission* (OSS) juga belum efektif, baik untuk proses perizinan maupun mengurangi biaya transaksinya⁵.

Hasil kajian yang dilakukan oleh Publish What You Pay (PWYP) Indonesia terhadap sistem perizinan di sektor pertambangan (PWYP, 2017) menunjukkan bahwa sebelum sistem OSS diberlakukan, dalam penerapan sistem Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) saja masih terdapat jeda yang cukup memakan waktu bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan penyesuaian, khususnya perizinan di sektor SDA. Hal tersebut bukan hanya disebabkan oleh faktor SDM, melainkan juga faktor anggaran dan proses penyesuaian sistem PTSP itu sendiri. Laporan ini juga menemukan masih minimnya sistem keterbukaan informasi dan penanganan keluhan (*complain handling mechanism*) yang memungkinkan masyarakat untuk mengakses informasi dan mengadukan keluhan atas perizinan SDA yang dikeluarkan oleh Dinas Penanaman Modal-Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP).

Pada beberapa aspek, kebijakan mereduksi proses perizinan yang bertujuan untuk mengurangi terlalu

banyak campur tangan dan peluang korupsi, seperti kebijakan *post border*⁶ yang ditetapkan pemerintah justru memperbesar potensi korupsi. Tidak perlu menunggu lama, pada kasus impor bawang putih, kebijakan *post border* yang baru saja dijalankan di 1 Februari 2018, berbuah Operasi Tangkap Tangan (OTT) oleh KPK di bulan Agustus 2019. Hal ini dikarenakan kebijakan *post border* tidak didukung oleh kesiapan SDM dan anggaran dari instansi pengawasnya. Kebijakan *post border* memindahkan fungsi pengawasan yang awalnya merupakan wewenang Direktorat Jenderal (Ditjen) Bea Cukai menjadi wewenang kementerian teknis, dalam hal ini Ditjen Perlindungan Konsumen dan Tertib Niaga (PKTN), Kemendag. Sementara kesiapan dari Ditjen PKTN dalam pengawasan komoditas masih belum diperkuat (KPK, 2019).

Kenyataan-kenyataan tersebut menunjukkan bahwa prosedur dan proses perizinan pada umumnya direduksi menjadi syarat administrasi pemanfaatan/pengusahaan sumber daya alam dan bukan sebagai bentuk pengendalian pemanfaatannya. Dalam hal ini, fungsi dan kapasitas pengendalian izin belum digunakan sebagai pembatasan jumlah izin yang diberikan. Hal ini menunjukkan berjalannya konsep institusi yang dijelaskan oleh Douglas C North di atas, bahwa selain isi regulasi yang mengarahkan perilaku tidak sesuai

⁴ Yaitu tipikal untuk segenap aturan yang menentukan bagaimana segenap aturan lainnya dapat diubah. Ostrom (1990, p 50-55) membedakan tiga jenis aturan: (a) aturan operasional yang mengatur keputusan sehari-hari, (b) aturan pilihan kolektif yang mempengaruhi bagaimana aturan operasional harus diubah, dan siapa yang dapat mengubahnya; dan (c) aturan pilihan konstitusional digunakan dalam

menyusun aturan kolektif yang pada gilirannya mengatur aturan operasional.

⁵ Komunikasi personal dengan anggota Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia, 4 Oktober 2019.

⁶ Kebijakan *post border* berlaku sejak 1 Februari 2018 melalui sistem INSW, sesuai dengan Permendag Nomor 28 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Pemeriksaan Tata Niaga Impor Di Luar Kawasan Pabean (Post Border)

harapan, isi regulasi itu sendiri tidak sejalan dengan keyakinan dan harapan aktor-aktor yang menjalankan peraturan itu.

Faktor yang berkontribusi positif dalam pengelolaan sumber daya alam yaitu transparansi dan upaya mengurangi kecurigaan sesama pelaku. Untuk itu, pemantauan secara independen sangat disarankan (Ostrom, 1990). Melalui transparansi akan timbul keyakinan pada sebuah proses yang kredibel, termasuk menumbuhkan kepercayaan publik atas berjalannya sebuah mekanisme yang adil. Sementara itu, besar-kecilnya ukuran unit sumber daya alam maupun batas-batasnya yang tidak terdefinisi dengan jelas dapat mengurangi daya pengamatan dan menumbuhkan kecurigaan. Kedua faktor itu, untuk situasi sumber daya alam di Indonesia umumnya masih dominan berpengaruh (Kartodihardjo dan Muhammad, 2019).

Arena Aksi

Arena aksi merupakan “panggung” untuk perundingan sosial yang dapat dipilih oleh setiap pelaku untuk bekerja sama atau tidak (Gregorio et al. 2008). Dalam hal ini, sangat penting dipertimbangkan karakteristik aktor yang terlibat, sumber daya masing-masing aktor untuk mempengaruhi orang lain guna mengejar tujuan mereka, serta kendala dan peluang yang disediakan oleh aturan yang digunakan. Dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia, pada umumnya, panggung yang dimaksud sudah dimulai sejak pemilihan calon pimpinan/kepala daerah dimulai.

Survei yang dilakukan oleh KPK (2017)⁷ mengenai sumbangan biaya pilkada dan benturan kepentingan sangat menentukan “ruang” yang terbentuk

dalam pelaksanaan kebijakan dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan yang terlibat. Calon kepala daerah cenderung sudah diikat janji-janji kepada donaturnya, sehingga tidak bisa melayani kepentingan masyarakat miskin sebagai subyek utama. Sejumlah 70,3% hingga 82,6% calon mengaku menerima dana dari donatur dan 56,3% hingga 71,3% calon menyebut bahwa donatur akan minta balas jasa ketika mereka terpilih. Atas permintaan itu, 75,8% hingga 82,2% para calon menyanggupinya.

Kenyataan seperti itu menunjukkan bahwa iklim klientelisme seperti telah menjadi *design* bagi cara pengambilan keputusan yang akan dilakukan. Dari hasil survei itu diketahui pula motivasi donatur dari hasil wawancara terhadap 286 informan (2016) dan 150 informan (2017). Sejumlah 61,5% hingga 76,7% dari jumlah donatur umumnya bermaksud untuk mendapat keamanan dalam menjalankan bisnis. Selain itu, 64,4% hingga 73,3% donatur ingin mendapat kemudahan tender dari proyek pemerintah daerah dan sejumlah 63,3% hingga 73,0% ingin mendapat kemudahan akses perizinan.

Motivasi donatur lainnya yaitu kemudahan akses untuk mendapat jabatan di pemerintahan atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) 60,1% hingga 56,0%, serta mendapat akses untuk ikut menentukan kebijakan atau peraturan daerah 43,7% hingga 49,3%. Berbagai keinginan tersebut memang cenderung dipenuhi oleh pimpinan daerah. Hal itu terbukti dari 96 kepala daerah yang terjerat kasus korupsi oleh KPK selama periode 2004 hingga akhir 2018. Tiga besar obyek yang diperkarakan yaitu pengelolaan anggaran daerah, pengadaan

⁷ Tidak dipublikasikan. Disajikan dalam bentuk file power point yang digunakan

KPK dalam pelaksanaan koordinasi dan supervisi.

barang dan jasa, serta perizinan sumber daya alam.

Tinjauan Aspinall dan Berenschot (2019) mengonfirmasi hasil survei KPK tersebut. Disebut bahwa pelaksanaan pilkada seringkali mirip dengan penjualan kekuasaan negara. Orang-orang dengan kantong tebal atau pengendali terkuat atas sumber daya negara memiliki peluang terbesar untuk menang. Akibatnya, politik klientelistik di Indonesia tidak hanya mewujudkan ketimpangan sosial, tetapi pelaksanaan demokrasi prosedural itu terbukti tidak mampu menjadi penangkal korupsi ataupun perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan begitu, para pemimpin terpilih yang seharusnya menjadi kunci peningkatan efisiensi dan transparansi birokrasi untuk memperbaiki kualitas tata kelola dengan cara mengurangi jaringan klientelisme, khususnya antara perusahaan dan elit penguasa.

Sejalan dengan temuan itu, hasil Survei Penilaian Integritas (SPI) oleh KPK pada 2018⁸ menunjukkan fakta hampir serupa. Hasilnya menunjukkan bahwa di 15 lembaga pemerintah seluruhnya terdapat perantara dalam pelayanan publik dan 17% pegawai di lingkungan itu melihat bekerjanya perantara tersebut. Sepuluh pemerintah daerah tertinggi penerima gratifikasi/suap dengan frekuensi semakin meningkat adalah di Provinsi Sumatera Utara dan Papua. Sementara pemerasan pengguna layanan dengan frekuensi semakin meningkat terjadi di Provinsi Riau, Papua, Banten dan Aceh. Dalam penilaian integritas itu juga terungkap pengalaman pegawai yang terkait dengan kecenderungan penyalahgunaan wewenang oleh atasan mereka, yaitu di Provinsi Riau, Sumatera

Utara, dan Papua Barat. Ada anggapan di kalangan pegawai pemerintah provinsi bahwa pelapor kejadian korupsi tidak terjamin untuk tidak dikucilkan, tidak akan diberi sanksi, serta kariernya dihambat (KPK, 2018).

Dalam kondisi demikian itu, otoritas negara yang digunakan untuk kepentingan kelompok tertentu, berjalan dengan harmoni. Karena di satu sisi, semua anggota kelompok itu tahu perbuatan menyimpang di bawah bayang-bayang otoritas resmi dapat berjalan, serta adanya manfaat-manfaat finansial yang diterima, di sisi lain. Dapat bertahannya institusi demikian itu dalam waktu lama, menunjukkan bahwa institusi itu dari berbagai sisi-finansial, hukum, manajemen, moralitas, dianggap layak berjalan, dengan kata lain, semua bentuk resiko dapat ditanggung. Mudah-mudahan, segala sesuatu yang berjalan dalam waktu lama seperti itu mestinya menguntungkan bagi pelakunya. Sebaliknya kalau merugikan dan menyesatkan, pasti berhenti dengan sendirinya tanpa diminta orang lain. Maka segala hal buruk yang terkait kebijakan pengelolaan sumber daya alam pasti pelakunya untung besar dan jauh lebih besar daripada segala resiko yang dihadapinya.

Institusi yang cenderung korup, yang mewadahi perilaku menyimpang itu pada level tertentu dapat dipelihara dan sulit tergantikan. Hal itu antara lain akibat dibutuhkan spesifikasi dan kecakapan khusus, sehingga tidak mudah kesalahannya diketahui orang lain, tertutupan sistem kerja, tidak ada pergantian orang-orang yang menangannya, hubungan pemain-pemain kunci di dalam organisasi dengan aktor-aktor kunci di luar organisasi (bisa mantan

⁸ Indikator SPI adalah budaya organisasi, sistem anti korupsi, pengelolaan SDM dan anggaran daerah, yang dilakukan terhadap

enam kementerian, 15 pemerintah provinsi dan 15 pemerintah kota.

pejabat atau *eminent persons* lainnya) maupun dapat ditundanya perbaikan kondisi-kondisi seperti itu tanpa ada dampak buruk yang diakibatkannya bagi keseluruhan (Kartodihardjo, 2018).

Di dalam organisasi pemerintahan yang diindikasikan melakukan korupsi perizinan, terdapat aturan main dan norma tersendiri, yang menentukan apa yang bisa dan tidak bisa dilakukan bersama klien yaitu swasta. Korupsi di dalam organisasi dijalankan oleh orang-orang yang sama sebagai abdi negara resmi juga jaringannya, tetapi bukan seperti apa yang dikehendaki peraturan-perundangan. Organisasi korupsi perizinan ini menambah pemain, selain abdi negara dan pengusaha sebagai subyek utama, yaitu orang dan lembaga sebagai konsultan atau perantara maupun adanya *eminent persons* sebagai penekannya (Lihat **Gambar 2**).

Dalam proses perizinan, syarat pembuatan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) misalnya, dapat dikerjakan oleh dua atau tiga

konsultan tertentu atas permintaan pejabat tertentu. Para konsultan itu bukan hanya bertugas menyelesaikan syarat-syarat perizinan, tetapi juga menjadi mediator antara pengusaha dan pejabat negara, apabila keduanya memerlukan sesuatu. Sesuatu yang dimaksud itu, bagi pejabat negara, bukan hanya uang tetapi juga kebutuhan pribadi lainnya terkait perjalanan dinas ke luar kota ataupun ke luar negeri, maupun kebutuhan rumah tangganya. Sedangkan bagi perusahaan, segala formalitas perizinan yang diperlukan bukan hanya diperoleh, tetapi juga mendapat kesempatan lebih. Misalnya memperoleh izin lebih luas atau tidak dikurangi luas izin yang dimohon, atau mendapat dukungan penuh apabila lokasinya ternyata tumpang tindih dengan perusahaan lain atau dengan masyarakat adat atau masyarakat lokal lainnya (Kartodihardjo, 2018). Relasi semacam itu terbangun di dalam organisasi korupsi sebagai “kerja terselubung” yang justru menjadi nafasnya.



Gambar 2. Aktor dalam Pelaksanaan Korupsi Sumber daya Alam

Kekuatan struktural terjadinya korupsi umumnya secara kriminogenik sudah tertanam di dalam regulasi ataupun prosedur kerja administrasi. Secara internal berupa kebiasaan-kebiasaan melakukan hal-hal yang dapat dianggap korup, membuka kesempatan korupsi melalui penggunaan peran negara (*state capture corruption*), maupun tekanan orang berpengaruh dari luar lembaga yang bahkan dapat ikut menentukan karier pegawai (Kartodihardjo, 2018). Selama ini, kepemimpinan yang mampu memimpin sendiri melakukan pencegahan korupsi masih sangat terbatas.

Pelaksanaan korupsi akibat *state capture corruption* tersebut, pada akhirnya berjalan sesuai peraturan. Akibatnya dalam korupsi perizinan misalnya, telah tertanam sejak hari pertama seseorang menjadi pegawai, sehingga semua perbuatannya dianggap normal. Kenyataan seperti itu sejalan pendapat Burke, dkk (2011) disebut bahwa para pelaku kriminal dan korupsi di suatu lembaga cenderung mendapat pembenarannya, sehingga menjadi kebiasaan yang dianggap wajar. Hal itu sesuai dengan kondisi terpeliharanya kebiasaan korup. Disebut juga, kewajaran itu akibat proses "sosialisasi", sehingga korupsi menjadi tindakan bersama.

Kinerja dan Pola Penguatan Korupsi

Kinerja pengelolaan sumber daya alam dalam hal ini lebih dilihat apakah terdapat peningkatan fungsi institusional, yang dalam hal ini tidak diukur unsur-unsur pembentuknya, melainkan kinerja atau *outcomes* yang dihasilkannya (Schmid, 1987). Evaluasi yang dilakukan oleh KPK (2018) menunjukkan bahwa pelaksanaan GN-PSDA menghasilkan

dampak positif bagi perolehan pajak dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) ataupun perbaikan tatakelolanya atas sektor sumber daya alam selama periode 5 tahun terakhir. Sektor tersebut terdiri dari sektor kehutanan, pertambangan mineral dan batubara (minerba), perikanan tangkap, serta sektor perkebunan kelapa sawit.⁹

Selain itu berbagai perbaikan sistem perizinan dan penarikan PNBP kehutanan menurut beberapa sumber dapat mengurangi biaya transaksi hingga 60% dari angka tahun 2014, namun keberhasilan itu umumnya terjadi pada perusahaan-perusahaan berkinerja baik serta di daerah-daerah dengan politik lokal cukup terbuka serta relatif baik tatakelolanya. Sementara di sektor pertambangan mineral dan batubara, selain peningkatan pendapatan pajak dan PNBP, pelaksanaan GNP SDA juga mendorong lahirnya struktur baru di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), yakni Direktorat PNBP, yang berada di bawah Dirjen Minerba ESDM.¹⁰

Pada saat terjadinya transaksi korupsi, terdapat mekanisme penguatan proses korupsi itu secara berbeda. Vannucci (2011) menyebut bahwa bentuk transaksi atau pertukaran tersembunyi selalu dilindungi oleh tiga kemungkinan mekanisme cara penguatan yang berbeda, namun dapat saling terkait. *Pertama*, perlindungan korupsi oleh pihak pertama, ketika norma dan aturan perilaku (*illegal*) diinternalisasi oleh individu tertentu. Bentuk ini terjadi ketika norma-norma korupsi telah diinternalisasi, sehingga apabila terjadi pelanggaran akan menghasilkan biaya psikis, seperti perasaan bersalah atau tidak nyaman

⁹ Maryati, Dkk. Aspek Kelembagaan dalam Menatakelola Sumberdaya Alam-Catatan dan Evaluasi Pelaksanaan Koordinasi dan

Supervisi KPK di Sektor SDA (GNPSDA). KPK, 2018.

¹⁰ idem

(Panther 2000 dalam Vannucci 2011). Transaksi korup yang handal adalah keterlibatan berbagai pihak yang relatif homogen, saling berbagi kebiasaan, nilai-nilai ideologis dan budaya yang berlawanan atau setidaknya otonom dari norma-norma negara, yang dapat menghasilkan harapan implementasi timbal balik dari perjanjian korup.

Kedua, kontrol pelaksanaan korupsi oleh pihak kedua, ketika kepatuhan dijamin oleh mitra. Bentuk perlindungan korupsi seperti ini terjadi ketika sanksi dikelola secara langsung atau oleh rekanan dalam pertukaran yang korup (Ellickson 1991 dalam Vannucci 2011). Sumber daya yang digunakan untuk melakukan dan menegakkan perjanjian pada umumnya terkait dengan keuntungan yang diharapkan dari hubungan khusus yang berulang. Kepercayaan terbentuk ketika selalu mengalami interaksi berulang, menjadi kooperatif karena tidak menipu, menjadi strategi yang menguntungkan, di bawah ancaman pemutusan hubungan kerja atau bentuk pembalasan lainnya dalam kasus transaksi yang tidak jujur.

Ketiga, kontrol pelaksanaan korupsi oleh pihak ketiga, yang bergantung pada intervensi aktor eksternal yang mampu memaksakan kepatuhan kepada mereka yang terlibat langsung dalam pertukaran korup. Pihak ketiga yang terspesialisasi dapat masuk ke tempat kejadian dan menjual layanan perlindungannya. Untuk menjadi penjamin terkenal yang kredibel, dipilih dan dipercaya oleh aktor korup, mereka harus mengendalikan dan

menunjukkan sumber daya tertentu. Selain itu, juga dapat menjamin hak properti dan menegakkan perjanjian dengan biaya yang cenderung meningkat ketika transaksi dan sumber daya tersebut ilegal.

Beberapa cara yang ditemukan dalam kajian ini cenderung mengikuti ketiga mekanisme itu, dengan aktor-aktor yang terlibat sebagaimana diutarakan dalam **Gambar 1** sebelumnya.

Pembelajaran

Telah diketahui bahwa faktor-faktor seperti sikap budaya ataupun insentif hukum dianggap tidak berpengaruh dalam menentukan kuat-lemahnya perlindungan berjalannya korupsi. Eksplorasi lebih jauh menunjukkan bahwa terdapat dua variabel kunci yang dapat menjelaskan munculnya mekanisme tata kelola yang berbeda dalam pelaksanaan korupsi. *Pertama*, frekuensi dan durasi yang diharapkan dari pertukaran ilegal di antara para aktor yang sama. *Kedua*, jumlah sumber daya yang dipertaruhkan, yaitu nilai tertentu yang dialokasikan dalam setiap transaksi korupsi dan sebagian diberikan berbentuk suap sebagai imbalan. Dengan melintasi sumber daya yang kecil atau besar dengan frekuensi suap yang rendah atau tinggi, terdapat empat model mekanisme tata kelola korupsi, yaitu korupsi kecil, korupsi individu, korupsi struktural, dan korupsi sistemik (lihat **Tabel 1**).

Tabel 1. Empat Model Korupsi dan Mekanisme Tatakelolanya

		Jumlah Sumber Daya yang Digunakan	
		Kecil	Besar
Frekuensi dan lama waktu yang diharapkan dalam pertukaran korupsi	Rendah	PETTY CORRUPTION <i>Percaya secara pribadi, sederhana dan peran perilaku telah umum</i>	INDIVIDUAL CORRUPTION <i>Ada pialang, sangat percaya secara pribadi</i>
	Tinggi	STRUCTURAL CORRUPTION <i>Bereputasi, norma timbal balik dan kerjasama bersyarat, ancaman jika keluar dari kesepakatan</i>	SYSTEMIC CORRUPTION <i>Penegakan norma informal oleh pihak ketiga, tugas berjenjang dan berhierarki di dalam jaringan korupsi yang overlap dengan tugas-tugas lembaga formal</i>

Sumber: Vannucci 2011. *Op cit.*

Kedua dimensi yaitu frekuensi pertukaran dan jumlah sumber daya tersebut, berdampak pada besarnya biaya transaksi. Frekuensi dan pengulangan kesepakatan di antara para aktor korup yang sama atau dengan rotasi parsial dalam lingkaran terbatas, memiliki dampak terhadap stabilitas pelaksanaan korupsi/suap. Dalam kasus korupsi berulang, untuk memastikan bahwa pihak lain dapat diandalkan diperlukan pengelolaan untuk menjaga hubungan antara pelaku korupsi dan penegak hukum.

Jumlah sumber daya juga memiliki peran penting. Semakin besar nilai transaksi dan suap, meningkatkan biaya transaksi korupsi, mengingat: (i) uang harus diserahkan kepada tangan lain dengan lebih berhati-hati; (ii) transaksi lebih mudah dideteksi, karena keuntungan dari korupsi lebih sulit untuk disembunyikan dan diinvestasikan kembali; (iii) dapat menghasilkan pertengkaran; (iv) sanksi dan insentif untuk pembelotan lebih tinggi.

Sebagai bentuk transaksi ilegal yang memerlukan jaminan kepastian, perlindungan dalam pelaksanaan korupsi selalu diperlukan. Namun, tidak seperti bentuk-bentuk kelembagaan formal, dalam transaksi ilegal termasuk yang biasanya terjadi dalam transaksi politik, kurangnya informasi, kerahasiaan, maupun ambiguitas tentang karakteristik “jasa” yang dipertukarkan, mencegah terwujudnya tatakelola korupsi menjadi “lebih baik” (Pierson 2004 dalam Vannucci 2011; Kartodihardjo 2016). Buruknya tata kelola pelaksanaan korupsi itulah yang dapat dimanfaatkan untuk melakukan pencegahannya.

Secara individual, perilaku pelaku korup dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti sifat *opportunis* dan upaya berbahaya untuk menunjukkan reputasi di antara rekan-rekan kriminalnya. Namun, reputasi tersebut kerap kali tidak bisa diandalkan. Situasi seperti itu mengilhami strategi baru pencegahan korupsi melalui *invisible foot*¹¹—dengan memanfaatkan kelemahan koruptor dan rekan-rekannya

¹¹ Konsep *invisible foot* diperkenalkan kali pertama oleh Joseph Berliner dengan istilah senada *invisible hand* Adam Smith, yang menjelaskan mengapa inovasi sangat sulit muncul dalam sebuah sistem ekonomi yang terpusat atau monopolistik. Adam Smith menerangkan bahwa kompetisi sebagai

“tangan tak terlihat” memandu produksi ke dalam saluran kebutuhan sosial yang diinginkan masyarakat. Efek persaingan tidak hanya mendorong pengusaha dalam mencari keuntungan, tetapi juga memotivasi perusahaan untuk mengadopsi teknologi baru bagi proses produksinya. Istilah “kaki

yang tidak dapat diandalkan, yang pada gilirannya “melahirkan” kejujuran dan tata kelola yang lebih baik, meski tanpa disertai niat baik. Hal itu dapat melengkapi strategi pencegahan korupsi setelah diketahui tidak efektif, seperti penerapan hukuman, pelatihan dan insentif pencegahan korupsi, transparansi pelaksanaan kegiatan, serta pengaruh konflik kepentingan terhadap penerapan standar integritas (Graft, 2007).

Kenyataan-kenyataan di atas menunjukkan bahwa strategi penindakan dan pencegahan korupsi tidak dapat dipisahkan. Secara keseluruhan, pemberantasan korupsi ibarat strategi dalam olahraga yudo. Alih-alih secara terus-terang menolak tindakan pidana, seseorang harus memanfaatkan kelemahan lawan untuk mengalahkannya. Alih-alih menyatakan kebijakan toleransi nol terhadap korupsi, harus diakui bahwa ketidaksempurnaan perilaku manusia akan selalu ada. Alih-alih menuntut integritas mutlak, yang terpenting dalam memerangi korupsi adalah menggunakan seni memanfaatkan ketidaksempurnaan (dalam situasi korup) untuk memenangkan pertempuran (Graft, 2007).

Terdapat kekuatan pemikiran ekonomi dari gagasan *invisible hand* yang membuat perilaku pencari keuntungan pribadi dapat menghasilkan kebijakan yang membimbing pola perilaku untuk sepenuhnya melayani kebutuhan masyarakat. Mungkinkah hal itu juga dapat berlaku di lingkungan politik dan administrasi? Apakah gerakan anti-korupsi dapat berkembang apabila hanya berfokus pada sanksi moral yang secara faktual dapat merugikan kebebasan sipil?

Sejauh ini, perlawanan terhadap korupsi tampak belum memiliki

mekanisme sekuat *invisible hand*. Apabila perbuatan korup tertangkap, hal itu hanyalah kegagalan aktor korup dalam membuat janji yang kredibel dengan koleganya. Adanya risiko pengkhianatan dalam pelaksanaan korupsi dapat tetap berjalan seperti *invisible foot* sebagaimana diuraikan di atas. Prinsip itu memotivasi kita bahwa manusia pada umumnya berusaha menjauhkan diri dari korupsi dan menjalankan kebebasan sipil secara bertanggung jawab bila dilingkupi oleh faktor-faktor institusional dan struktural yang baik.

Penutup

Pencegahan korupsi melalui perbaikan kebijakan pengelolaan sumber daya alam sejauh ini hampir seluruhnya dapat berjalan akibat adanya peran KPK. Tetapi perlu ditekankan bahwa perbaikan kebijakan itu bukan karena terdapat sejumlah solusi yang harus dijalankan, tetapi, dan yang terpenting, bahwa KPK mampu mengurai konflik kepentingan di balik terjadinya korupsi maupun menumbuhkan semangat anti-korupsi bagi kalangan birokrasi, sehingga sejumlah solusi itu dapat dijalankan. Upaya seperti itu sangat sulit dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah sendiri.

Perlu pula ditegaskan di sini bahwa keberhasilan pencegahan korupsi sangat tergantung efektivitas penindakan korupsi serta, dalam waktu yang bersamaan, integritas KPK. Hal itu karena begitu dalamnya masalah struktural yang tertanam di dalam birokrasi, sehingga pencegahan korupsi bukan semata-mata terjadi akibat perubahan teks peraturan ataupun adanya tabel rencana aksi, tetapi akibat tekanan dan paksaan. Lebih jauh

tak terlihat” tersebut dimaksudkan agar upaya pencegahan korupsi dilakukan dengan inovasi dalam memanfaatkan risiko

pengkhianatan di antara kolega pelaku korup.

lagi, dalam kondisi terjadi korupsi struktural tersebut, ilmu pengetahuan bukan untuk mendukung perubahan menuju perbaikan, tetapi mendukung kepentingan untuk perusakan sistem kerja, sehingga akibat korupsi struktural, sendi-sendi keluhuran budi telah dihancurkan oleh kekuasaan negara itu sendiri.

Kajian ringkas ini menawarkan pendekatan institusional sekaligus struktural dengan memanfaatkan kelemahan pelaksanaan korupsi. Makin benderang tata kelola dan sinergi birokrasi yang didorong oleh KPK maka akan semakin mudah menemukan kelemahan dalam pelaksanaan korupsi termasuk identifikasi aktornya. Identifikasi aktor yang menentukan stabilitas terjadinya korupsi yang kemudian dilanjutkan menindak aktor ini secara hukum. Di sisi lain, diperlukan untuk memperbaiki faktor-faktor institusional yang dapat mengarahkan insentif dan bentuk reformasi struktural yang ideal dalam memperbaiki perilaku korup agar berubah menjadi perilaku anti-korupsi.

Referensi

- Aspinall, E dan W. Berenschot. (2019). *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Cornell University Press. Ithaca and London.
- Bekkers, V., J. Edelenbos & B. Steijn. (2011). *Linking Innovation to the Public Sector: Contexts, Concepts and Challenges*, in: Bekkers, V., J. Edelenbos & B. Steijn (eds.), *Innovation in the public sector: linking capacity and leadership*. Palgrave McMillan: 3-32. Houndsmills.
- Burke, R.J, E. C. Tomlinson, C. L. Cooper. (2011). *Crime and Corruption in Organizations: Why it occurs and what to do about it*. Routledge.
- Carey, P., S. Haryadi, S. Margana. (2017). *Korupsi: dalam Silang Sejarah Indonesia dari Deandels (1808-1811) sampai Era Reformasi*. Komunitas Bambu. Yogyakarta.
- Graf, L. J. Graf. (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Gregorio, M., K. Hagedorn, M. Kirk, B. Korf, N. McCarthy, and R. Meinzen- Dick. (2008). *Property Rights, Collective Action, and Poverty: The Role of Institutions for Poverty Reduction*. Capri Working Paper No. 81. International Food Policy Research Institute. Washington, DC.
- Kartodihardjo, H. dan C. Muhammad. (2019). *Mengatasi Persoalan Institusional PSDA: Pembelajaran dari Kasus Revitalisasi Ekosistem Tesso Nilo, di Propinsi Riau*. Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia V(2): 253-270.
- Kartodihardjo, H. (2018). Lingkaran Korupsi Sumber daya Alam. *PRISMA Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi* 37.
- _____. (2018). Lingkaran Korupsi Sumber Daya Alam. *PRISMA Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi* 37.
- _____. (2016). *Infeasible Foot: Pencegahan Korupsi dengan Memanfaatkan Kelemahan Komitmen Sesama Pelakunya*. *Jurnal Integritas* 2(1).
- Komisi Pemberantasan Korupsi dan Badan Pembinaan Hukum Nasional. (2018). *Kajian Harmonisasi Undang Undang di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup*.

- Komisi Pemberantasan Korupsi.
Jakarta.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2019). *Kajian Tata Kelola Swasembada Pangan: Studi Kasus Bawang Putih*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- _____. (2018). *Survei Penilaian Integritas. Direktorat Penelitian dan Pengembangan. Kedeputan Bidang Pencegahan*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- _____. (2018). *Evaluasi Gerakan Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA): Nota Sintesis*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah. (2017). *Regulasi Usaha di Daerah: Kajian Perda Peungutan dan Perizinan*. KPPOD. Jakarta.
- _____. (2016). *Penyederhanaan Perizinan Usaha di Daerah*. KPPOD. Jakarta.
- Keohane, R., and E. Ostrom. (1995). *Local Commons and Global Interdependence*. Sage. London.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Oakerson, R. J. (1992). *Analyzing the commons: A framework*. In *Making the commons work*, ed. D. W. Bromley. ICS Press. San Francisco.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press. Princeton.
- _____. (1994). Polycentricity, complexity, and the commons. *The Good Society* 9(2): 37–41.
- _____. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press. United Kingdom.
- Poteete, A. R., M. A. Janssen, and E. Ostrom. (2010). *Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice*. Princeton University Press. Princeton, NJ.
- Schmid, A. (1987). *Property, Power, and an Inquiry into Law and Economic*. Praeger. New York.
- Suhayati, M. (2017). *Permasalahan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (OSS)*. Info Singkat Bidang Hukum. Vol X No 23/1/Puslit/Desember/2018. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR-RI. Jakarta.
- Vannucci, A. (2011). *The Informal Institutions of Corruption: A Typology of Governance Mechanisms and Anti-Corruption Policies*. University of Pisa: Department of Political and Social Sciences. Italia.
- Wolmer, W., J. Keeley, M. Leach, L. Mehta, I. Scoones, L. Waldman. (2006). *Understanding Policy Processes: A Review of IDS Research on the Environment*. Brighton. Institute of Development Studies University of Sussex. United Kingdom.

Ketika Kekayaan Alam Tidak Menyejahterakan: Pembelajaran dari Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam

Rimawan Pradipto, Wiko Saputra, Aryanto Nugroho, Aldila Hutami

Universitas Gajah Mada
Yayasan Auriga Nusantara
Publish What You Pay (PWYP) Indonesia
Komisi Pemberantasan Korupsi

*rimawan@ugm.ac.id, wikosa24@gmail.com,
aryanto@pwpindonesia.org, aldila.hutami@kpk.go.id*

Abstract

The natural resource sector dominates the Indonesian economy. However, its state revenue is suboptimum under the existing management. The corruption prevention program of the KPK National Rescue Movement, aims at improving governance in the natural resources sector to increase state revenue. This study analyzes the program achievements in fiscal policy and state revenue in the forestry sector, oil palm plantations, mining, and marine and fisheries. The program has increased state revenue of Rp 22,64 trillion in the 2015-2017 period, consisting of tax revenue of Rp 8,82 trillion and non-tax state revenue of Rp 13,82 trillion. The program has improved the licensing system, developing an information system for state revenue, data exchange, and synergy across ministries. These achievements, however, have been sub-optimum in closing the loopholes of state revenue losses and building a credible fiscal policy. Further improvement in institutional aspects should be conducted to optimize the state revenue.

Keywords: Corruption Prevention Programme, State Revenue, Fiscal Policy, Natural Resources, National Movement

Abstrak

Sektor Sumber Daya Alam (SDA) masih mendominasi perekonomian Indonesia, namun tata kelola SDA yang ada belum mampu mengoptimalkan penerimaan negara. Program Gerakan Nasional Penyelamatan SDA (GNP SDA) KPK, bertujuan memperbaiki aspek tata kelola di sektor tersebut. Studi ini menganalisis capaian GNP SDA terkait kebijakan fiskal dan penerimaan negara di sektor kehutanan, perkebunan sawit, pertambangan minerba, serta kelautan dan perikanan. Program GNP SDA meningkatkan penerimaan negara sebesar Rp 22,64 triliun pada periode 2015-2017, Rp 8,82 triliun berupa penerimaan pajak dan Rp 13,82 triliun berupa Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Program GNP SDA mendorong penataan perizinan, membangun sistem informasi penatausahaan dan penerimaan negara, pertukaran data, dan sinergi antar-kementerian. Perbaikan aspek kelembagaan tersebut belum optimal menutup celah kerugian penerimaan negara dan membangun kebijakan fiskal yang kredibel. Perbaikan sistem informasi penerimaan negara, perbaikan kebijakan insentif dan disinsentif untuk memperkuat sistem pengawasan dan penegakan hukum, adalah beberapa strategi kebijakan yang perlu ditempuh di masa mendatang.

Kata Kunci: Pencegahan Korupsi, Penerimaan Negara, Kebijakan Fiskal, Sumber Daya Alam, Gerakan Nasional Sumber Daya Alam

Pendahuluan

Teori Ekonomi menempatkan pembangunan kelembagaan sebagai salah satu faktor yang membedakan mengapa beberapa negara berhasil dengan pembangunannya dan mengapa sebagian negara lain gagal (Acemoglu, Johnson, and Robinson, 2002, Acemoglu and Robinson, 2012, Hall and Jones, 1999, Mehlum, Moene, and Torvik, 2006, Romer, 1986). Aspek kelembagaan yang dimaksud di sini bukanlah dalam bentuk organisasi, namun lebih sebagai aturan main yang mengatur tata hubungan antar-elemen masyarakat di suatu negara dalam berbagai aspek kehidupan (Acemoglu, Johnson dan Robinson, 2002, North, 1991 dan Ostrom, 1986).

Berbagai kajian di atas menunjukkan bahwa kepemilikan sumber daya alam justru bukanlah faktor penentu keberhasilan suatu negara dalam membangun. Fakta menunjukkan negara dengan sumber daya melimpah rata-rata memiliki kinerja pembangunan ekonomi yang rendah dibanding negara-negara yang kurang memiliki sumber daya alam (Sachs and Warner, 1995, 1997, Venables, 2016).

Studi oleh Hall and Jones (1999) menunjukkan negara dengan kepemilikan sumber daya alam yang melimpah cenderung tidak memiliki aspek kelembagaan yang kuat. Lemahnya aspek kelembagaan meningkatkan tingkat korupsi yang berdampak pada penurunan efisiensi perekonomian di negara tersebut (Pradipto *et al.*, 2019).

Eksplorasi lebih lanjut menunjukkan bahwa tidak semua negara dengan kekayaan sumber daya alam melimpah memiliki kualitas kelembagaan yang lemah (Adams, *et al.*, 2019, Amiri, *et al.*, 2019, dan Dwumfour dan Ntow-Gwamfi, 2018). Amiri, *et al.*, (2019) menunjukkan bahwa negara-negara seperti Australia, Chile, Malaysia, dan Kanada, memiliki sumber daya alam yang melimpah dan, disaat yang bersamaan,

memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Studi oleh Amiri, *et al.*, (2019) terhadap 28 negara yang kaya sumber daya alam selama 2000-2016, menunjukkan bahwa hipotesis *natural resource-curse*, hanya terbukti terjadi di negara dengan kualitas kelembagaan yang lemah. Mereka melaporkan di negara dengan kualitas kelembagaan rendah, peningkatan penerimaan dari sumber daya alam justru menekan pertumbuhan sektor manufaktur dan pada akhirnya menekan pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya di negara yang kaya sumber daya alam dengan kualitas kelembagaan yang baik, hasil dari eksplorasi sumber daya alam digunakan untuk mendorong sektor manufaktur dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Amiri, *et al.*, 2019).

Temuan serupa dilaporkan dari studi oleh Dwumfour dan Ntow-Gwamfi (2018) yang menggunakan data dari 38 negara Afrika selama periode 2000-2012. Hipotesis *natural resource-curse* berdampak negatif terhadap pembangunan finansial, khususnya jika digunakan *Z-score* sebagai indikator. Kajian ini juga membuktikan bahwa kualitas institusi mampu menurunkan dampak negatif dari *natural resource-curse* terhadap pembangunan finansial.

Indonesia termasuk ke dalam negara dengan kepemilikan sumber daya yang melimpah. Namun demikian aspek kelembagaan di Indonesia masih cenderung lemah dibandingkan negara ASEAN-5 lain yang ditandai dengan rendahnya Indeks Persepsi Korupsi dan juga Indeks Kemudahan Berbisnis (*Ease of Doing Business*/EoDB).

Sepanjang sejarah Indonesia, sektor sumber daya alam tetap mendominasi perekonomian hingga saat ini. Ekspor Indonesia masih didominasi oleh produk-produk mentah yang diperoleh dari ekstraksi sumber daya alam (Stenly, 2015).

Kontribusi sektor kehutanan, perkebunan sawit, pertambangan, dan perikanan terhadap Pendapatan Domestik Bruto (PDB) mencapai Rp 1.188,25 triliun pada 2014. Keempat sektor tersebut, di artikel ini, disebut sebagai sektor sumber daya alam (SDA). Meski demikian, nilai produksi di sektor SDA tidak sebanding dengan nilai penerimaan negara, baik pajak maupun Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Pada 2014, nilai penerimaan pajak di sektor SDA hanya 43,34 triliun (*tax ratio* hanya 4,41%) dan PNBP di sektor SDA hanya sebesar Rp21,90 triliun pada tahun 2015.

Sektor SDA memegang peran penting bagi perekonomian Indonesia. Rendahnya tingkat penerimaan negara dibandingkan nilai produksi di sektor SDA mendorong KPK untuk menginisiasi program pencegahan korupsi di sektor SDA. Gerakan Nasional Penyelamatan SDA (GNP SDA) adalah program pencegahan korupsi yang diinisiasi oleh KPK yang melibatkan 27 Kementerian dan Lembaga (K/L) sejak 2015. Meski program ini baru resmi dimulai di tahun 2015, namun embrio program ini telah dirintis sejak tahun 2009.

Salah satu fokus dari GNP SDA adalah melakukan pencegahan korupsi terhadap penerimaan negara di sektor SDA. Strategi yang diterapkan melalui penguatan kebijakan fiskal dengan tujuan untuk mengoptimalkan penerimaan negara. Perbaikan aspek kelembagaan di sektor SDA dilakukan karena terdapat banyak indikasi korupsi dalam penerimaan negara di sektor tersebut. Saputra (2013) melaporkan *tax ratio* di sektor pertambangan hanya 6,3%, meskipun rasio pajak tersebut idealnya sebesar 14-16%. Hal serupa terjadi di sektor SDA secara umum, yang mana *tax ratio* hanya 4,41% di tahun 2014.

Berdasarkan hasil kajian KPK pada sektor perkebunan sawit (2016), ditemukan potensi pajak yang tidak terpungut oleh pemerintah sekitar Rp 18,13 triliun. Meski potensi pajak di sektor sawit berdasarkan

kajian KPK pada 2016 mencapai Rp 40 triliun, namun fakta menunjukkan pemerintah hanya mampu memungut pajak sebesar Rp 21,87 triliun. Salah satu faktor penyebab rendahnya penerimaan negara tersebut, yaitu rendahnya tingkat kepatuhan pajak, yang mana kepatuhan Wajib Pajak (WP) Orang Pribadi hanya 6,3% dan WP Badan sebesar 46,3% (KPK, 2016).

Tidak berbeda dengan penerimaan pajak, PNBP sektor SDA juga cenderung sub-optimum. Kajian KPK di sektor kehutanan (2015), menyebutkan kemampuan pemerintah memungut PNBP dari periode 2003-2014 hanya sebesar Rp 31,0 triliun, dibandingkan dengan potensinya yang mencapai Rp 93,9-118,0 triliun. Artinya, negara kehilangan potensi penerimaan sebesar Rp 62,8-86,9 triliun, selama kurun waktu tersebut. Di sektor mineral dan batu bara (minerba), tercatat sekitar Rp 28,5 triliun potensi penerimaan yang hilang, akibat persoalan administratif, buruknya sistem perizinan dan lemahnya sistem pengawasan (KPK, 2013; KPK, 2015).

Tidak hanya soal hilangnya potensi penerimaan negara, tata kelola kebijakan fiskal di sektor SDA juga belum kredibel. Pertama, pemerintah masih menganggap pelaksanaan kebijakan fiskal hanya sebagai fungsi penerimaan. Padahal, di sana juga termaktup fungsi mengatur, termasuk di dalamnya untuk pemerataan (*equality*), keadilan (*justice*), dan perlindungan (*protection*) (Purwaningsih, 2014).

Kedua, model transfer fiskal di sektor SDA belum menganut prinsip keberlanjutan pembangunan (*sustainable development*) dan cenderung eksploitatif terhadap lingkungan (Nurrochmat *et al.*, 2010; Mumbunan, Ring, Lenk, 2012; Sijabat, 2016). Misalnya, Dana Bagi Hasil (DBH) SDA, basis penghitungannya didasarkan pada daerah penghasil dan realisasi penerimaan. Artinya, semakin banyak izin dan hasil produksi yang dihasilkan oleh daerah, semakin besar DBH SDA yang diterimanya.

Kebijakan ini mengisyaratkan bahwa pemerintah memberikan insentif untuk mengeksploitasi kekayaan alam secara berlebihan. Kebijakan tersebut merupakan pemicu terjadinya kerusakan ekosistem dan lingkungan, meskipun tujuan awal dari kebijakan tersebut adalah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi (Kurniawan & Managi, 2018).

Ketiga, penetapan tarif pajak dan PNBPN yang rendah terhadap sektor SDA telah memberikan insentif bagi pelaku usaha untuk merusak lingkungan. Tarif Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) untuk perkebunan, kehutanan, dan pertambangan umum, terbukti sangat rendah. Tarif PBB perkebunan sawit, sebagai contoh, hanya Rp 43.486 per hektare, kehutanan Rp 8.000 per hektare dan pertambangan minerba Rp 81.000 per hektare (Saputra, 2018).

Idealnya, sektor yang berbasis hutan dan lahan dikenakan tarif pajak lebih tinggi, mengingat nilai eksternalitas dari pengusahaan yang cenderung tinggi dan beban biaya pemulihannya ditanggung oleh negara (Saputra, 2018; Falconer, Mafira & Guntur, 2015). Salah satu konsekuensi dari kebijakan ini adalah tingginya tingkat deforestasi dari pembukaan hutan dan lahan untuk perkebunan sawit (Vijay *et al.*, 2016; Gaveau *et al.*, 2016; Saputra, 2019). Penetapan tarif royalti di sektor kehutanan yang terlalu rendah memberi insentif kepada pengusaha untuk melakukan eksploitasi berlebihan terhadap sumber daya hutan. Hasil kajian KPK (2015) menunjukkan bahwa tarif royalti untuk pemungutan hasil hutan berupa kayu hampir tidak berubah secara nominal sejak tahun 1990-an.

Keempat, belum terdapat skema insentif dan disinsentif yang rasional untuk menjaga kualitas lingkungan hidup dalam pengelolaan SDA. Kebijakan transfer fiskal, sebagai contoh, ternyata tidak mendukung terhadap upaya perlindungan lingkungan hidup. Fakta menunjukkan daerah yang

memiliki tutupan hutan yang luas justru minim mendapatkan dana perimbangan atau transfer fiskal dibandingkan daerah yang tutupan hutannya sudah hilang akibat dieksploitasi (Mumbunan, Ring, Lenk, 2012; Ring *et al.*, 2011; Santos *et al.*, 2012; Schroter-Schlaack *et al.*, 2014; Falconer, Mafira & Guntur, 2015).

Melalui program GNP SDA, KPK dan pemerintah melakukan perbaikan tata kelola kebijakan fiskal di sektor SDA. Pada sektor perpajakan misalnya, perbaikan penerimaan negara dilakukan, salah satunya melalui integrasi data. Kerjasama ini dilakukan antara Direktorat Jenderal Pajak (DJP) dan kementerian teknis terkait, seperti Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) dan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM).

Upaya peningkatan PNBPN dilakukan melalui perbaikan regulasi maupun tata laksana pemungutan. KKP melakukan penataan perizinan yang diintegrasikan dengan sistem PNBPN. Inisiatif perbaikan lainnya dilakukan oleh Kementerian ESDM dengan membuat e-PNBPN untuk meningkatkan kepatuhan pelaku usaha dalam membayar royalti dan iuran tetap.

Pertanyaan yang mengemuka adalah sejauhmana GNP SDA KPK berdampak pada penguatan kebijakan fiskal yang pada akhirnya bermuara pada optimalisasi penerimaan negara di sektor SDA? Studi ini dilakukan untuk mengevaluasi program GNP SDA terkait dengan sistem kebijakan fiskal yang pada akhirnya berdampak pada penerimaan negara. Perlu dicatat bahwa kajian ini tidak berupaya untuk analisis kausalitas, mengingat *randomized control trial* (RCT) maupun *quasi-experiment*, tidak memungkinkan diterapkan untuk evaluasi ini. Perlu diingat bahwa program GNP SDA melibatkan hampir semua sektor pemerintahan, sehingga upaya untuk menentukan kelompok kontrol (*control group*) dan dapat diperbandingkan, sulit dilakukan.

**Ketika Kekayaan Alam Tidak Menyejahterakan:
Pembelajaran dari Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam**

Aspek kualitatif dari program dianalisis melalui revidi dokumen rencana aksi GNP SDA untuk aspek kebijakan fiskal dan penerimaan negara. *Focus Group Discussion* (FGD) dengan K/L terkait serta pemerintah daerah, serta *indept interview* dengan informan kunci dilakukan untuk memahami persoalan kebijakan fiskal dan penerimaan negara di sektor SDA.

Pembahasan

Dampak GNP SDA terhadap Penerimaan Negara

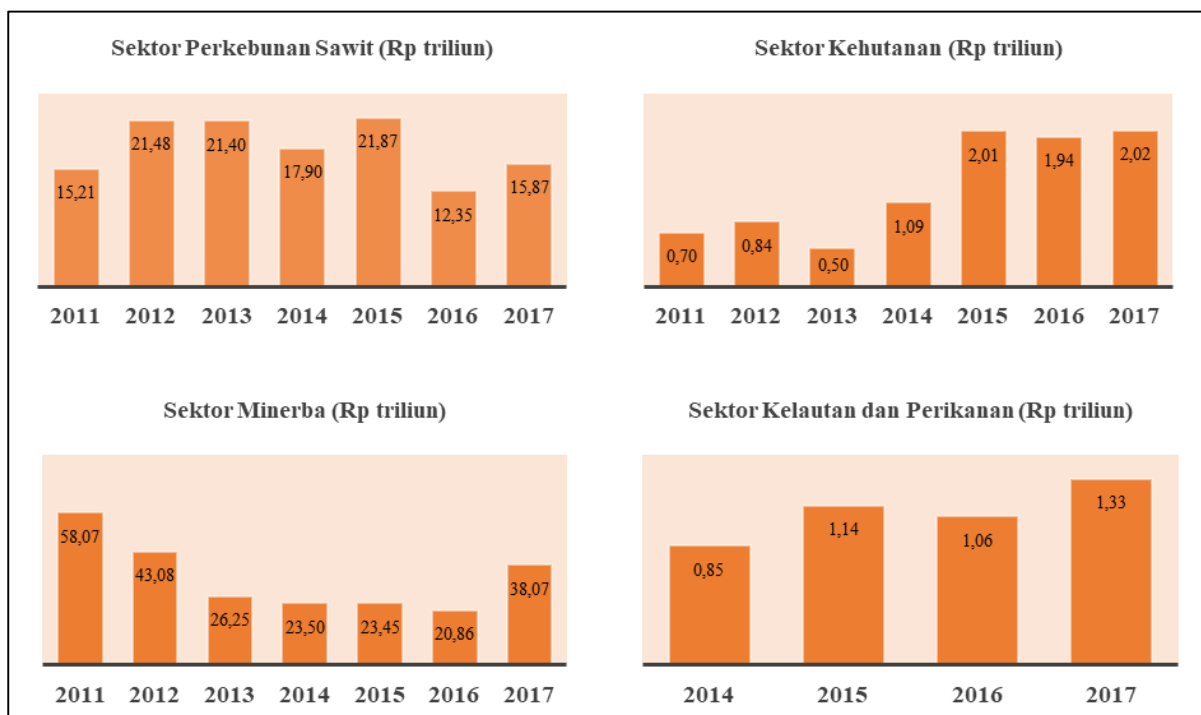
1. Penerimaan Pajak

Penerimaan pajak sebelum pelaksanaan GNP SDA cenderung sub-optimum. Hal ini disebabkan, rendahnya kepatuhan Wajib Pajak (WP) sektor SDA dalam menunaikan kewajibannya, sehingga realisasinya sangat rendah (KPK, 2016). Penerimaan pajak sektor SDA di tahun 2014 sebesar Rp 43,34 triliun atau hanya 4,41% dari total penerimaan pajak. Hal ini tidak

sebanding dengan kontribusi sektor SDA terhadap PDB yang mencapai 14,08%.

Strategi yang ditempuh GNP SDA untuk mengoptimalkan penerimaan pajak di sektor SDA dilakukan melalui kerjasama pertukaran data antar-kementerian/lembaga, pemerintah daerah, dan Direktorat Jenderal Pajak. Sistem perpajakan yang menganut *self-assessment reporting* membutuhkan banyak data pembandingan untuk melakukan verifikasi laporan Surat Pemberitahuan (SPT) Pajak. Strategi ini berhasil meningkatkan penerimaan pajak.

Pada **Gambar 1** bisa dilihat kenaikan penerimaan pajak sektor SDA. Selama periode 2015-2017 terjadi peningkatan penerimaan sebesar 18,19%, yaitu dari Rp 48,47 triliun pada 2015 menjadi Rp 57,29 triliun pada 2017. Peningkatan yang signifikan terjadi di sektor pertambangan, yakni 62,34%.



Sumber: Direktorat Jenderal Pajak, 2018 (diolah)

Gambar 1. Kinerja Penerimaan Pajak Sektor Sumber Daya Alam, 2011-2017

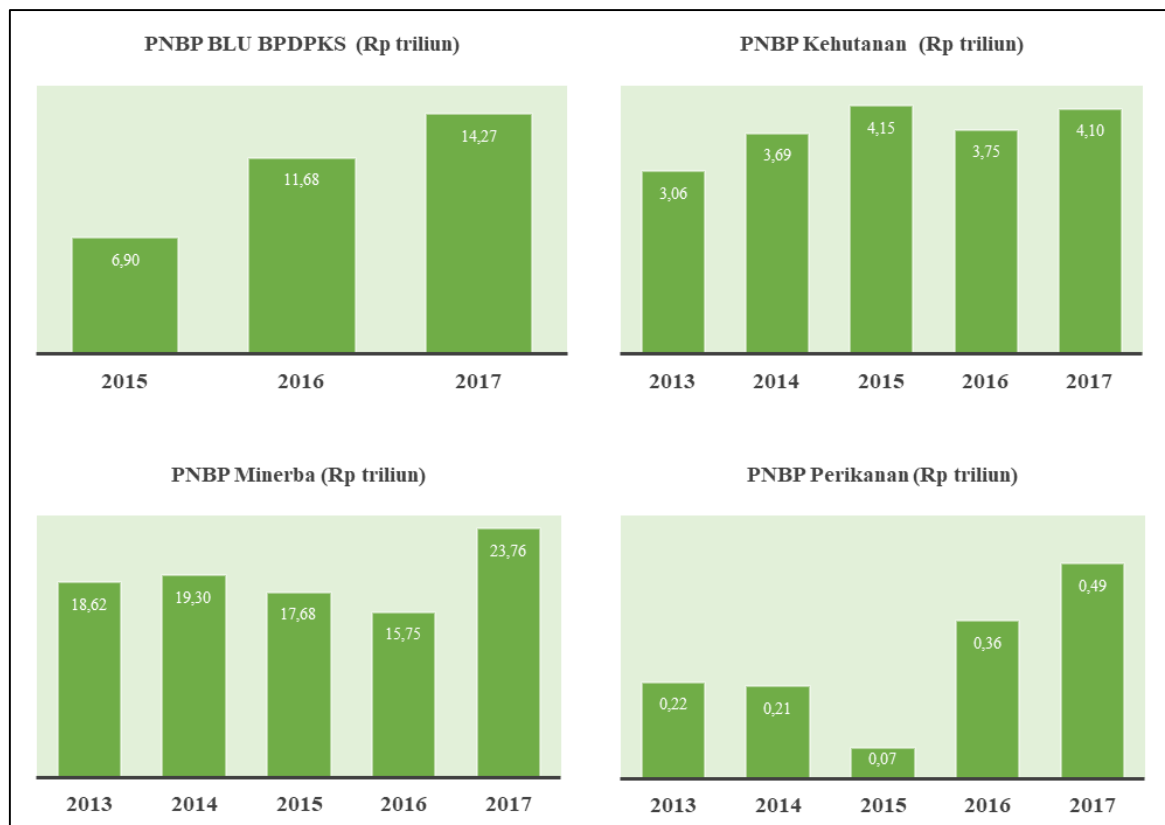
Perlu dicatat bahwa peningkatan penerimaan pajak tidak sepenuhnya disebabkan oleh pertukaran data dan kerja sama antar-instansi tersebut. Misalnya, di sektor pertambangan minerba, terjadi kenaikan dari Rp 23,45 triliun pada 2015 menjadi Rp 38,07 triliun pada 2017. Peningkatan ini lebih banyak dipicu oleh kenaikan harga komoditi pertambangan. Fenomena yang serupa juga terjadi di sektor kehutanan.

Meski pertukaran data dan koordinasi untuk peningkatan penerimaan pajak telah dilakukan, namun secara keseluruhan, kinerja penerimaan pajak sektor SDA masih belum optimal. Dengan total realisasi mencapai Rp 57,29 triliun, yang jelas tidak sebanding dengan nilai PDB di sektor itu yang mencapai Rp 1.480,04 triliun. Artinya, *tax ratio* di empat sektor itu hanya sebesar 3,87%.

2. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

GNP SDA mendorong optimalisasi PNBP sektor SDA. Optimalisasi juga dilakukan untuk PNBP Badan Layanan Umum (BLU) Badan Pengelolaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS). PNBP yang didapatkan dari penerimaan pungutan ekspor komoditas kelapa sawit, *Crude Palm Oil* (CPO), dan produk turunannya. Beberapa kajian KPK tentang PNBP SDA, seperti PNBP Kehutanan dan PNBP BLU BPDPKS menunjukkan terdapat masalah dalam tata kelolanya.

Sejak tahun 2015, beberapa rencana aksi terkait PNBP sudah dijalankan oleh empat kementerian teknis. Jika dilihat dari capaian kinerja penerimaannya, terlihat terjadi peningkatan. Pada **Gambar 2** terlihat kenaikan PNBP SDA (kehutanan, minerba, dan perikanan), yaitudari Rp 21,90 triliun di 2015 menjadi Rp 28,35 triliun di 2017, atau kenaikan sebesar 29,45%.



Sumber: LKPP, 2013-2017 (diolah)

Gambar 2. Kinerja PNBP Sektor Sumber Daya Alam dan BLU BPDPKS, 2011-2017

Peningkatan signifikan terjadi pada PNBP perikanan, dari Rp 79,2 miliar pada 2015 menjadi Rp 491 miliar pada 2017. Kenaikan itu didorong oleh kebijakan yang pro-aktif dilakukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan. Penataan perizinan kapal dan penegakan hukum yang intensif dilakukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk mendorong kepatuhan pelaku usaha dalam membayar PNBP.

Kenaikan PNBP juga terjadi di sektor minerba, dari Rp 17,68 triliun pada 2015 menjadi Rp 24,76 triliun pada 2017. Kenaikan ini selain didorong oleh adanya perbaikan sistem pencatatan dan pemungutan PNBP minerba, juga dikarenakan meningkatnya kepatuhan perusahaan dalam melakukan pembayaran PNBP maupun piutang yang belum dibayarkan. GNP SDA mendorong Kementerian ESDM melakukan pemblokiran pelayanan publik terhadap perusahaan yang belum membayar PNBP. Meski demikian, peningkatan PNBP di sektor ini lebih banyak disebabkan oleh kenaikan harga komoditas pertambangan yang berpengaruh terhadap penerimaan royalti. Pendapatan dari iuran produksi/royalti naik dari Rp 16,73 triliun di 2015 menjadi Rp 23,24 triliun di 2017.

Kenaikan serupa, namun demikian, tidak terjadi di PNBP kehutanan. PNBP di sektor ini turun dari Rp 4,15 triliun pada 2015 menjadi Rp 4,10 triliun pada 2017. Hal ini disebabkan oleh turunnya pendapatan Dana Reboisasi (DR) dari Rp 2,0 triliun menjadi Rp 1,72 triliun, dan juga penurunan penerimaan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dari Rp 1,01 triliun menjadi Rp 918,35 miliar.

Penerimaan PNBP di sektor kelapa sawit mengalami peningkatan selama periode 2015-2017. PNBP BLU BDPKS dipungut mulai Juli 2015, sejalan dengan kebijakan penghimpunan dana perkebunan

sawit. Nilai PNBP di tahun 2015 sebesar Rp 6,90 triliun dan terus mengalami kenaikan hingga Rp 14,27 triliun pada tahun 2017. Kenaikan ini didorong oleh peningkatan ekspor komoditas kelapa sawit, CPO, dan produk turunannya yang naik mencapai 26% pada tahun 2017, sehingga penerimaannya meningkat signifikan pada periode tersebut.

Dampak GNP SDA terhadap Sistem Kebijakan Fiskal Tata Kelola SDA

1. Penataan Perizinan, Integrasi Data, dan Sinergi Pengawasan

Ketika evaluasi ini dilakukan, penataan perizinan dan integrasi data masih berlangsung antara Direktorat Jenderal Pajak dan kementerian teknis, antara lain Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian ESDM, dan Kementerian Pertanian. Di dua kementerian, yakni Kementerian Kelautan dan Perikanan dan Kementerian ESDM kemajuan penataan perizinan dan integrasi data berjalan lebih baik dibandingkan di Kementerian Pertanian.

Kementerian Kelautan dan Perikanan, telah dilakukan Nota Kesepahaman (MoU) dengan Direktorat Jenderal Pajak¹. MoU tersebut menyepakati, peningkatan pengelolaan negara, peningkatan koordinasi pengawasan dan penyidikan, sinkronisasi program dan kebijakan, dan pemanfaatan data dan informasi. Kementerian Kelautan dan Perikanan aktif dalam memperbaiki tata kelola melalui beberapa kebijakan. Program analisis dan evaluasi kepemilikan kapal eks asing, program analisis dan evaluasi kepemilikan kapal ikan Indonesia (Anev KII), program *due diligence* dan kajian atas permohonan perizinan (SIUP, SIKPI, dan SIPI), program pendataan dan validasi kepemilikan kapal cantrang, dan analisis bersama Wajib Pajak (WP) besar perikanan,

¹ Nota kesepahaman nomor MoU-15/MK.03/2015 dan 12/KP/JB/XII/2015.

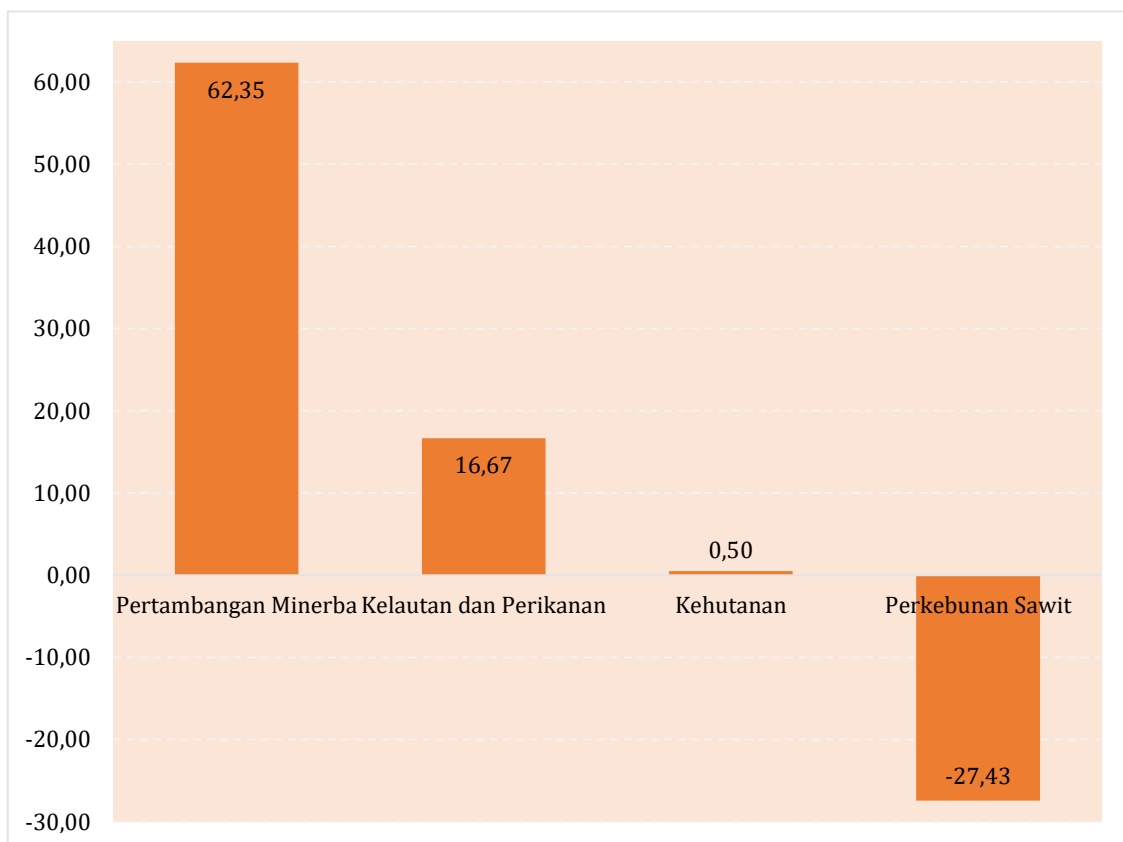
adalah program-program yang dilakukan untuk perbaikan tata kelola tersebut.

Di setiap proses penataan dan evaluasi perizinan di Kementerian Kelautan dan Perikanan, Direktorat Jenderal Pajak dilibatkan secara aktif dalam evaluasi dan memberikan penilaian terhadap izin-izin yang diterbitkan atau perpanjangan izin. Penilaian kepatuhan pelaku usaha dalam menunaikan kewajiban pajak juga dilakukan. Jika terindikasi terdapat pelaku usaha tidak patuh menunaikan kewajibannya maka Direktorat Jenderal Pajak merekomendasikan untuk tidak mendapatkan izin atau perpanjangan izin.

Hal yang sama juga dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak dan Direktorat Jenderal Minerba. Kedua pihak membentuk tim bersama untuk memperkuat sinergi dalam hal penilaian kepatuhan pelaku usaha dalam menunaikan kewajiban pajak dan mengoptimalkan pertukaran data. Sinergi

ini dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan kepatuhan para pengusaha dalam memenuhi kewajibannya. Direktorat Jenderal Pajak dilibatkan dalam penyusunan dan evaluasi Rencana Kerja Anggaran dan Belanja (RKAB) pelaku usaha pertambangan minerba. RKAB ini adalah instrumen penting untuk mengukur pendapatan perusahaan sebelum pajak.

Strategi yang diterapkan dalam hal penataan perizinan, pertukaran data, dan sinergi pengawasan memberikan manfaat terhadap peningkatan penerimaan pajak. Penerimaan pajak di sektor perikanan dan minerba mengalami kenaikan selama periode 2015-2017. Pada **Gambar 3** terlihat pertumbuhan penerimaan pajak di sektor SDA. Di sektor pertambangan minerba kenaikan penerimaan pajak mencapai 62,35% sedangkan sektor kelautan dan perikanan naik sebesar 16,67%.



Sumber: Direktorat Jenderal Pajak, 2015-2017 (diolah)

Gambar 3. Pertumbuhan Realisasi Penerimaan Pajak menurut Sektor, 2015-2017

Perlu dicatat bahwa pertukaran data dan sinergi pengawasan di sektor kehutanan dan perkebunan sawit, tidak seintensif dan sebaik yang dilakukan di sektor perikanan dan minerba. Kinerja penerimaan pajak di sektor kehutanan dan perkebunan sawit tidak sebaik kinerja penerimaan pajak di sektor perikanan dan minerba. Penerimaan pajak di sektor kehutanan naik hanya 0,5% dan sektor perkebunan sawit justru turun sebesar 27,43%. Perlu dicatat kenaikan pajak di sektor kehutanan tertolong oleh fakta kenaikan harga komoditas di pasar internasional. Dapat disimpulkan bahwa penataan perizinan, pertukaran data, dan sinergi antara kementerian teknis dan Direktorat Jenderal Pajak efektif mendorong peningkatan penerimaan pajak.

2. Tarif Pajak di Sektor SDA belum Memasukkan Unsur Eksternalitas

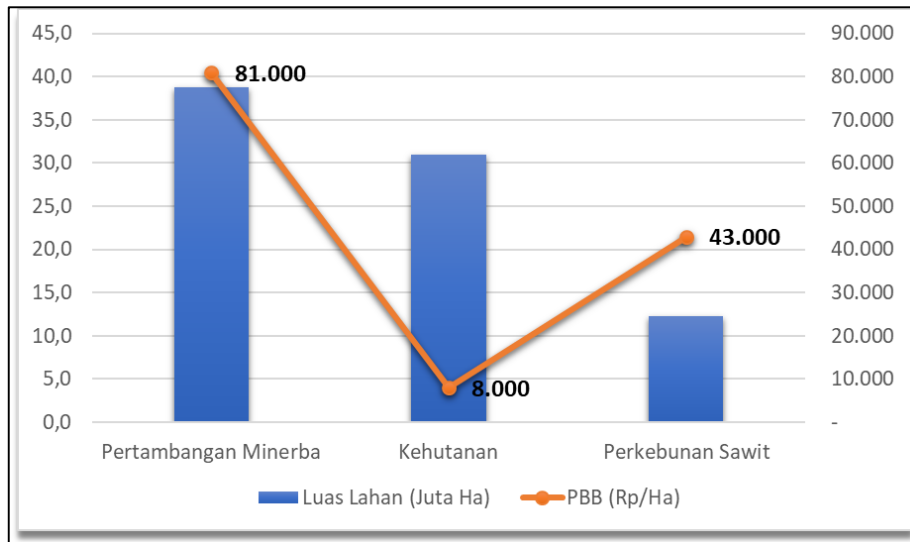
Pajak mempunyai dua fungsi, yakni fungsi penerimaan dan fungsi pengaturan. Namun praktiknya di Indonesia, terutama di sektor SDA, belum mengarusutamakan fungsi pengaturan. Terkait dengan pajak, pemerintah masih cenderung sebatas mengejar target penerimaan, namun mengabaikan fungsi pengaturan dan pengendalian.

Idealnya, sektor-sektor berbasis SDA yang sifatnya eksploitatif dan berbasis lahan, fungsi pengaturan harus dominan. Hal itu dikarenakan proses bisnis sektor SDA memiliki eksternalitas negatif, seperti memicu deforestasi, degradasi lahan dan

lingkungan, bahkan berdampak juga terhadap kohesi sosial dalam masyarakat (Li, 2015; Petrenko, Paltseva & Stephanie, 2016; Pramudya, Hospes & Termeer, 2018). Semua ekseternalitas negatif tersebut menimbulkan biaya lingkungan (*environmental cost*) dan biaya sosial (*social cost*) (Barreiro *et al.*, 2016; Zakaria *et al.*, 2017).

Pada praktiknya, biaya-biaya di atas tidak ditanggung oleh perusahaan, namun menjadi beban negara. Misalnya, kasus kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2015 yang menciptakan kerugian mencapai Rp 221 triliun (World Bank, 2016). Kerugian itu ditanggung oleh negara dan masyarakat. Seharusnya, sektor-sektor yang berisiko terhadap kerusakan lingkungan dan sosial dikenakan perlakuan tarif pajak yang berbeda, apalagi sektor tersebut sifatnya ekstraktif yang nilai tambahnya kecil (Saputra, 2018; Falconer, Mafira & Guntur, 2015).

Hasil analisis GNP SDA terhadap kebijakan pajak di sektor pertambangan minerba, kehutanan, dan perkebunan sawit, menunjukkan rendahnya tarif dan nilai Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di ketiga sektor tersebut. Konversi nilai PBB pertambangan minerba hanya dikenakan Rp 81.000 per hektare. Fenomena serupa terjadi di sektor perkebunan sawit Rp 43.000 per hektare dan di sektor kehutanan lebih kecil lagi, yakni Rp 8.000 per hektare. Angka ini dapat dilihat pada **Gambar 4**.



Sumber: Hasil perhitungan tim evaluasi, 2018

Gambar 4. Nilai PBB dan Luas Lahan yang Dimanfaatkan di Tiga Sektor, 2018

Dampak dari rendahnya nilai pajak tersebut menyebabkan ekspansi pembukaan lahan baru marak terjadi. Seharusnya, pemerintah dapat menjadikan instrumen pajak sebagai fungsi pengendalian terhadap sektor-sektor yang berisiko tinggi terhadap kerusakan lingkungan dan sosial (Saputra, 2018; Falconer, Mafira & Guntur, 2015). Namun hal ini tidak terjadi dan terdominasi oleh kebutuhan untuk mencapai target penerimaan negara semata.

3. Sistem Transfer Fiskal dan Keberlanjutan Pembangunan

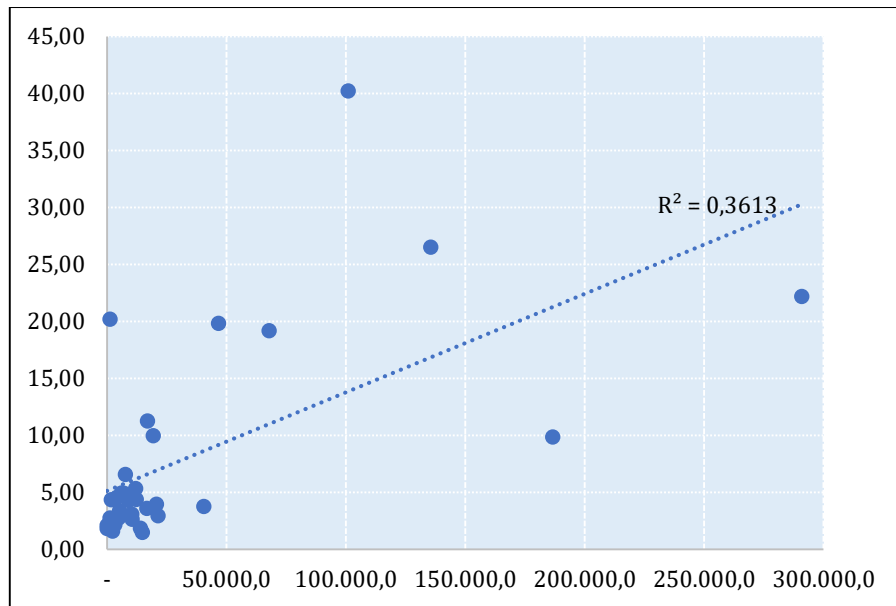
Selain menelisik pada aspek penerimaan negara, evaluasi GNP SDA juga menganalisis model kebijakan fiskal dana transfer daerah,

yakni Dana Bagi Hasil (DBH) SDA. Sesuai ketentuan yang berlaku, PNBP SDA yang dikumpulkan oleh pemerintah pusat sebagian ditransfer ke daerah penghasil (Agustina *et al.*, 2012; Nasution, 2016)². DBH SDA merupakan salah satu dana perimbangan yang pengalokasiannya didasarkan pada realisasi PNBP SDA. DBH SDA dibagikan dengan persentase tertentu ke daerah penghasil, dan provinsi, kabupaten/kota, yang mungkin terkena dampak eksternalitas negatif dari pengelolaan SDA. Konsekuensi dari peraturan ini adalah semakin banyak SDA yang dihasilkan oleh suatu daerah, semakin besar pendapatan daerah dari DBH SDA (Agustina *et al.*, 2012; Nasution, 2016).

² Hal ini diatur dalam Undang-Undang No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 55/2005 tentang Dana Perimbangan.

**Ketika Kekayaan Alam Tidak Menyejahterakan:
Pembelajaran dari Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam**



Keterangan: angka vertikal adalah persentase DBH SDA terhadap pendapatan daerah (%)
angka horizontal adalah angka deforestasi (hektare)

Sumber: BPS, 2015 dan DJPK, 2015 (diolah)

Gambar 5. Hubungan antara Persentase DBH SDA terhadap Pendapatan Daerah dan Angka Deforestasi menurut Provinsi di Indonesia, 2015

Hasil kunjungan Tim Evaluasi GNP SDA ke beberapa daerah menunjukkan terjadinya degradasi tutupan hutan pada daerah-daerah yang banyak mengeluarkan izin SDA. Di saat yang bersamaan praktik korupsi marak terjadi di daerah-daerah tersebut. DBH SDA yang besar menjadikan penerimaan daerah juga besar. Namun demikian, tata kelola anggaran yang masih sub-optimum menyebabkan potensi korupsi banyak terjadi, seperti di Riau, Kalimantan Timur, Aceh, dan Papua.

Hasil penelusuran tim evaluasi GNP SDA menunjukkan hubungan yang signifikan antara besaran DBH SDA dengan laju kerusakan hutan (deforestasi) di daerah. Semakin besar DBH SDA yang diterima semakin tinggi angka deforestasinya (lihat **Gambar 5**). Didasarkan pada berbagai temuan tersebut dapat disimpulkan: pertama, kerusakan hutan yang diidentifikasi dari laju deforestasi dipicu oleh maraknya izin-izin SDA. Izin-izin itu dikeluarkan tanpa merujuk pada tata ruang yang baik sehingga banyak yang menerabas kawasan hutan. Kedua,

skema DBH SDA memberikan insentif terhadap daerah untuk terlibat dalam perusakan hutan agar penerimaan daerahnya naik.

Dalam model desentralisasi fiskal, dana perimbangan merupakan bagian pemerintah pusat mengatur distribusi alokasi anggaran ke daerah, termasuk di dalamnya DBH SDA. Secara prinsip keadilan fiskal (*fiscal equality*), memang selayaknya proporsi DBH SDA yang besar didistribusikan kepada daerah penghasil (*by origin*). Namun, prinsip keadilan distribusi juga harus mempertimbangkan prinsip keberlanjutan pembangunan (*sustainable development*).

Tidak selayaknya, daerah yang mampu menjaga hutan dan lingkungan tidak diberikan insentif. Daerah-daerah tersebut justru harus mendapatkan transfer dana yang memadai sesuai dengan kemampuan mereka untuk mempertahankan keberlanjutan pembangunan (Mumbunan, Ring, Lenk, 2012; Ring *et al.*, 2011; Santos *et al.*, 2012; Schroter-Schlaack *et al.*, 2014).

Sangat ironis bahwa skema DBH yang ada saat ini, belum mengatur hal tersebut.

Penutup

Didasarkan pada berbagai hasil analisis di atas, terdapat beberapa kesimpulan dari studi ini. Pertama, sejak pelaksanaan GNP SDA terdapat peningkatan penerimaan negara sebesar Rp 22,64 triliun pada periode 2015-2017, yang terdiri dari penerimaan pajak sebesar Rp 8,82 triliun dan penerimaan negara bukan pajak sebesar Rp 13,82 triliun. Kedua, meski terjadi peningkatan penerimaan negara, namun dari sistem pengelolaan kebijakan fiskal di sektor SDA masih banyak menghadapi kendala dan kekurangan. Celah terjadinya potensi kehilangan penerimaan negara akibat korupsi masih tinggi.

Ketiga, akibat dari tidak kredibelnya kebijakan dan pengelolaan fiskal di sektor SDA, menyebabkan rendahnya penerimaan pajak dan PNPB. Keempat, GNP SDA mendorong perbaikan sistem lewat penataan perizinan, pertukaran data, dan sinergi antara kementerian teknis dan Direktorat Jenderal Pajak. Hal ini efektif mendorong peningkatan penerimaan pajak.

Kelima, GNP SDA juga mendorong integrasi sistem data antara Direktorat Jenderal Pajak dan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Keenam, sistem tarif pajak sektor SDA belum berfungsi sebagai pengendalian terhadap perlindungan lingkungan hidup dan cenderung memberikan peluang bagi pelaku usaha untuk mengeksploitasi lingkungan hidup. Ketujuh, sistem transfer fiskal di sektor SDA belum memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup dan keberlanjutan pembangunan.

Dari hasil evaluasi tersebut, terdapat beberapa rekomendasi. Pertama, perlu membangun sistem integrasi data (*interfacing*) antara kementerian teknis dan Kementerian Keuangan dalam mengoptimalkan penerimaan pajak dan

PNBP sektor SDA. Kedua, pemerintah perlu menyusun kebijakan pencegahan praktik penghindaran pajak (*general anti-avoidance rule* dan *specific anti-avoidance rule*) di sektor kehutanan, pertambangan mineral, perkebunan khususnya sawit dan kelautan, dan perikanan sebagai basis meningkatkan kepatuhan WP dan optimalisasi penerimaan pajak.

Ketiga, perlu merekonstruksi ulang kebijakan dana perimbangan dengan memasukkan instrumen perlindungan lingkungan hidup ke dalam skema transfer dana ke daerah. Hal ini dapat dilakukan dengan mengembangkan skema *ecological fiscal transfer* (EFT) dan sistem insentif dan disinsentif untuk memperkuat sistem pengawasan dan penegakan hukum. Keempat, perlu menyusun valuasi ekonomi SDA di masing-masing sektor dengan memasukkan biaya lingkungan dan biaya sosial dalam valuasinya, sebagai dasar untuk menetapkan skema tarif, baik tarif pajak maupun tarif PNPB.

Referensi

- Acemoglu, D., and Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origin on Power, Prosperity and Poverty*. Profile Books LTD. London.
- Acemoglu, D., Johnson, S., and Robinson, J. (2004). *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*. In Aghion, P., and Durlauf, S.N. (2005). *Handbook of Economic Growth* 1(A): 385-472.
- _____. (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *Quarterly Journal of Economics* 117(November): 1231-1294.
- Adams, D., Ullah, S., Akhtar P., Adams, K., and Saidi, S. (2019). *The Role of Country-Level Institutional Factors in Escaping the Natural Resource Curse*:

- Insight from Ghana. Resource policy* 61: 433-440.
- Agustina, CD., Ahmad, E., Nugroho, D., et al. (2012). *Political economy of natural resource revenue sharing in Indonesia*. Asia Research Centre Working, Paper 55. LSE, University of Bonn & World Bank. London.
- Amiri, H., Samadian, F., Yahoo, Jamali, S.J. (2019). *Natural Resource Abundance, Institutional Quality and Manufacturing Development: Evidence from Resource-Rich Countries*. *Resource Policy* 62: 550-560.
- Barreiro, V., Iqbal, M., Limberg, G., et al. (2016). *The Cost of Conflict in Oil Palm in Indonesia*. Daemeter Consulting. Indonesia.
- Dwumfour, R.A., and Ntow-Gyamfi, M. (2018). *Natural Resources, Financial Development, and Institutional Quality in Africa: Is There a Resource Curse*. *Resource Policy* 59: 411-426.
- Falconer, A., Mafira, T., & Guntur, S. (2015). *Improving Land Productivity through Fiscal Policy: Early Insight on Taxation the Palm Oil Supply Chain*. Climate Policy Initiative Report.
- Gaveau, DL., Sheil, D., Salim, MA. et al. (2016). *Rapid Conversion and Avoided Deforestation: Examining Four Decades of Industrial Plantation Expansion in Borneo*. Scientific Report 6(3).
- Hall, R.E., and Jones, C.I. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? *Quarterly Journal of Economics* 114(February): 83-116.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2013). *Laporan Hasil Kajian Sistem Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Mineral dan Batu Bara*. Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- _____. (2015). *Awasi Sektor Pertambangan, KPK Perbaiki Tata Kelola*. Press Release Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- _____. (2015). *Mencegah Kerugian Negara di Sektor Kehutanan: Sebuah Kajian tentang Sistem Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Penatausahaan Kayu*. Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- _____. (2016). *Kajian Sistem Pengelolaan Komoditas Kelapa Sawit*. Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Kurniawan, R., & Managi, S. (2018). *Economic Growth and Sustainable Development in Indonesia. An Assessment*. Bulletin of Indonesia Economic Studies 54(3): 339-361.
- Li, T.M. (2015). *Social Impact of Oil Palm in Indonesia: A Gendered Perspective from West Kalimantan*. Occasional Paper 124. CIFOR. Bogor-Indonesia.
- Mehlum, H., Moene, K., and Torvik, R. (2006). Institutions and the Resource Curse. *Economic Journal* 116(508): 1-20.
- Mumbunan, S., Ring, I., & Lenk, T. (2012). *Ecological Fiscal Transfer at the Province Level in Indonesia*. UFZ-Diskussionspapiere, No. 06/2012. <http://hdl.handle.net/10419/55837>.
- Nasution, A. (2016). *Government Decentralization Program in Indonesia*. ADBI Working Paper Series Number 601. ADB Institute.
- North, D.C. (1991). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*.

- Cambridge University Press.
Cambridge.
- Nurrochmat, D.R. et al. (2010). *Neraca Pembangunan Hijau: Konsep dan Implikasi Bisnis Karbon dan Tata Air di Sektor Kehutanan*. IPB Press. Bogor.
- Ostrom, E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice* 48(10): 3-25.
- Petrenko, C., Paltseva, J. & Searle, S. (2016). *Ecological Impacts of Palm Oil Expansion in Indonesia*. International Council on Clean Transportation. Washington.
- Pradipto, R., Dartanto, T., Priyarsono, S. et al. (2019). *Menghapus Pulau Berintegritas atau Membangun Pulau Berintegritas? Rekomendasi Ekonom terhadap Pelemahan Penindakan dan Pencegahan Korupsi*. Naskah Akademik. Indonesia.
- Pramudya, P., Eusebius, Hospess, Otto, & Termeer, C.J.A.M. (2018). The Disciplining of Illegal Palm Oil Plantations in Sumatra. *Third World Quarterly* 39(5).
- Purwaningsih, A. (2014). Impact of Government Regulation No. 46 The Year 2013 in Income Tax of Small and Medium Enterprises in Indonesia. *Review of Integrative Business and Economics Research* 3(2).
- Ring, I. et al. (2011). *Ecological Fiscal Transfer in: Ring I & Shlaack CS (eds)*. Instrument Mixes for Biodiversity Policies. POLICYMIX Report No. 2: 98-118. Helmholtz Centre for Environmental Research-UFZ. Leipzig. <http://policymix.nina.no>
- Romer, P.M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy* 94 (October): 1002-1037.
- Sachs, J.D., and Warner, A.M. (1995). *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. NBER Working Paper 5398.
- _____. (1997). Sources of Slow Growth in African Economies. *Journal of African Economies* 6(3): 35-76.
- Santos, R. et al. (2012). Fiscal Transfer for Biodiversity Conservation: The Portuguese Local Finances Law. *Land Use Policy* 29(2): 261-273.
- Saputra, W. (2018). *Efektivitas Kebijakan Fiskal dalam Pengelolaan Komoditas Kelapa Sawit untuk Upaya Perlindungan Lingkungan Hidup*. Dipresentasikan dalam "Environmental Outlook 2018" di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 15-19 Januari 2018.
- _____. (2019). *Penguasaan Lahan oleh Perkebunan Sawit dalam Kawasan Hutan dan Strategi Penyelesaiannya*. Policy Papers. Auriga Nusantara. Jakarta.
- _____. (2013). *Studi Analisis Tax Gap dan Tax Efficiency di Indonesia, 2008-2012*. Research Report Perkumpulan Prakarsa. Jakarta.
- Schroter-Schlaack, C. et al. (2014). Intergovernmental Fiscal Transfer to Support Local Conservation Action in Europe. *The German Journal of Economic Geography* 58:98-114.
- Sijabat, R. (2016). Fiscal Decentralization and Sustainable Development: Lesson from the Local Government Level in Indonesia. *Asia-Pacific Journal of Rural Development*.
- Stenly. (2015). *The Effect of Natural Resource Abundance on Economic Growth: Case of Indonesia*. The Hague. Netherlands.

- Venables, A.J. (2016). Using Natural Resources for Development: Why Has It Proven So Difficult? *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 30 (1): 161-183. American Economic Association. USA. <http://www.jstor.org/stable/43710015> Accessed: 29-11-2017 20:27 UTC.
- Vijay, V., Stuart, LP., Clinton, NJ., et al. (2016). The Impact of Oil Palm on Recent Deforestation Biodiversity Loss. *PLOS One* 11(7): e0159668.
- World Bank. (2015). Krisis Kebakaran dan Asap Indonesia. World Bank. <<http://www.worldbank.org/in/news/feature/2015/12/01/indonesias-fire-and-haze-crisis>>. 10 April 2019.
- Zakaria, RY., Pradiptyo, R., Iswari, P., & Wibisana, PS. (2017). *Studi Biaya Konflik Tanah dan Sumber Daya Alam dari Perspektif Masyarakat*. Conflict Resolution Unit, IBCSD, KARSA & UKAid. Indonesia.

Persoalan Struktural dalam Politik Penegakan Hukum Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

Grahat Nagara, Belinda Sahadati Amri,
Dian Patria, Farid Andhika

Yayasan Auriga Nusantara
Yayasan Auriga Nusantara
Komisi Pemberantasan Korupsi
Komisi Pemberantasan Korupsi

*grahat@auriga.or.id, belinda@auriga.or.id,
d.patria@kpk.go.id, farid.andhika@kpk.go.id*

Abstract

Structural problems cause law enforcement in the field of natural resources and the environment to be powerless when dealing with the exploitation of unregistered natural resources, damage to the environment due to lack of compliance, and corruption in the joints of government administration in the field of resources natural. Even though the natural resources sector is a sector that has adequate instruments of law enforcement, in practice law enforcement against perpetrators of crimes in the field of natural resources is not very effective. This paper will elaborate on this obstacle, and also describe the experience and learning of the Corruption Eradication Commission to strengthen law enforcement in the field of natural resources through the initiatives that are underway in the National Movement to Save Natural Resources. Specifically by not only being a trigger (trigger mechanism) for the process of law enforcement, the National Movement to Save Natural Resources also encourages the strengthening of legal politics in law enforcement in the field of natural resources-environment.

Keywords: Law Enforcement, Natural Resource, Governance, Structural Corruption

Abstrak

Persoalan struktural menyebabkan penegakan hukum di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup (SDA-LH) tidak berdaya ketika berhadapan dengan eksploitasi sumber daya alam yang tidak tercatat, rusaknya lingkungan hidup akibat minimnya kepatuhan, dan korupsi dalam sendi-sendi administrasi pemerintahan di bidang sumber daya alam. Meski sektor sumber daya alam merupakan sektor yang memiliki kelengkapan instrumen penegakan hukum yang memadai, dalam praktiknya penegakan hukum terhadap pelaku kejahatan di bidang sumber daya alam tidak banyak berjalan efektif. Tulisan ini akan menguraikan kendala itu, dan juga menjabarkan pengalaman dan pembelajaran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk memperkuat penegakan hukum di bidang SDA-LH melalui inisiatif yang berjalan dalam Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA). Secara khusus tidak hanya menjadi pemantik (*trigger mechanism*) terhadap proses penegakan hukum, GNP SDA KPK juga mendorong penguatan terhadap politik hukum dalam penegakan hukum di bidang SDA-LH.

Kata Kunci: Penegakan Hukum, Tata Kelola, Sumber Daya Alam, Korupsi Struktural

Pendahuluan

Sudah banyak literatur yang menjelaskan karakteristik kejahatan di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup (SDA-LH), yang membedakannya dengan kejahatan lain. Salah satunya, bahwa kejahatan sumber daya alam dan lingkungan hidup, termasuk misalnya di bidang kehutanan, memiliki dimensi persoalan struktural yang tidak banyak dimiliki oleh bentuk kejahatan lainnya (Prescott, dkk, 2010). Kejahatan ini mengakar pada kondisi ketika elit tertentu memegang kuasa penuh dan *privilege* untuk mendapatkan dan bahkan mengatur rente ekonomi hutan yang seharusnya dinikmati publik luas—untuk kepentingan segelintir. Rentetan dari faktor itu terlihat pada fenomena korupsi yang terjadi hampir pada setiap tahap tata kelola SDA-LH. Akhirnya, beragam aktor berlomba-lomba dalam turut serta perburuan rente sumber daya alam—termasuk apabila harus melakukan mengorbankan lingkungan (Purnomo dan Shuntiko, 2015; Kartodihardjo, dkk, 2016).

Menuntut pertanggungjawaban terhadap kerusakan SDA-LH dengan memahami kondisi politik ekonomi itu tidak mudah, apalagi upaya mengkriminalisasi kejahatan SDA-LH itu sendiri baru belakangan terbentuk, beriringan dengan kesadaran perlindungan lingkungan hidup. Pada tahapan awal, legitimasi upaya perlindungan lingkungan seringkali dikaitkan dengan kepentingan manusia itu sendiri. Misalnya, ketika penurunan kualitas lingkungan itu mengancam kehidupan masyarakat sekitarnya. Pencemaran limbah beracun, sampah, polusi udara, dan air, jatuh dalam kategori ini. Baru sejak tahun 80-an, kriminalisasi terhadap kejahatan lingkungan yang demikian banyak berkembang, bahkan mengarah juga pada pembedaan terhadap kondisi berkurangnya kualitas lingkungan

hidup. Upaya untuk menjustifikasi kriminalisasi perusakan SDA-LH mentransformasi definisi kejahatan melalui banyak spektrum, mulai dari politik ekonomi, *magnitud*, kejelasan dampak, dan legitimasi publik (Pendleton, 1997).

Transformasi ini mempengaruhi juga bagaimana penegakan hukum tersebut harus berjalan. Pada aras itu, penegakan hukum terhadap perusak sumber daya alam dan lingkungan hidup di Indonesia juga mengalami berbagai dinamika, baik secara praksis maupun dalam diskursus. Tentu saja seperti halnya penegakan hukum secara umum, perkembangan ini dipengaruhi berbagai hal seperti kapasitas, sarana pendukung, kondisi struktur Masyarakat, dan bahkan kebudayaan (Soekanto, 2004).

Efektivitas dari penegakan hukum acap kali hanya dipandang dari segi institusional atau teknikal semata. Tetapi jarang memperhatikan bagaimana politik pembentukannya serta tantangan dalam lingkup eksternal upaya penegakan hukum itu sendiri. Tulisan ini mengambil posisi dan menguraikan bagaimana politik penegakan hukum khususnya dalam penanganan kejahatan SDA-LH, justru lebih banyak terpengaruh pada persoalan struktural, dari pada yang bersifat institusional. Salah satu petunjuk untuk menguraikannya, persoalan struktural ini dalam salah satu fasetnya terlihat ketika ia berkelindan dengan korupsi. Petunjuk lainnya, juga diungkapkan oleh *United Nation on Environmental Program* (2019) dengan menyebutkan rentannya kebijakan perlindungan SDA-LH ketika berhadapan dengan korupsi yang ditandai dengan lemahnya institusi negara.

Tidak heran apabila upaya penegakan SDA-LH dalam dua dasawarsa terakhir, posisi dan peran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam menempatkan sumber daya alam dan

lingkungan hidup sebagai isu strategis turut juga mempengaruhi dinamika itu. Termasuk melalui inisiatif pencegahannya, yaitu Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA).

Pembahasan

Tantangan Penegakan Hukum SDA-LH dan Persoalan Strukturalnya

Tantangan penegakan hukum di bidang SDA-LH dapat dikatakan sangat rumit. Beragam persoalan teknis maupun non-teknis seperti institusional dan struktural mempengaruhi dinamika politik penegakan hukum SDA-LH di Indonesia. Persoalan teknis dalam banyak contoh masih menjadi salah satu tantangan yang harus dihadapi penegak hukum, khususnya ketika berkaitan dengan perlunya penguatan kompetensi.

Sama halnya pada tataran institusional, yang pada praktiknya lebih banyak dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), tantangan juga banyak ditemukan, diantaranya terkait tumpang-tindih kewenangan, belum efektifnya fungsi koordinasi dan pengawasan oleh Kepolisian, dan struktur organisasi di kementerian sektoral yang tidak mendukung pelaksanaan penegakan hukum juga banyak ditemukan (Supiyanto dan Wahyuningsih, 2017).

Selain kedua hal tersebut, pembelajaran selama ini juga menunjukkan bahwa persoalan struktural sendiri memberikan kontribusi pada gagalnya penegakan hukum SDA-LH di Indonesia untuk mencapai tujuannya. Diantara yang paling mempengaruhi, yang akan dibahas dalam tulisan ini tercermin dalam 3 (tiga) persoalan, yaitu:

1) *Over*-kriminalisasi yang menyebabkan penegakan hukum SDA-LH tidak berjalan efektif;

2) Pemakluman konflik kepentingan yang kemudian menentukan proses penegakan hukum;

3) Pembiaran terhadap regulasi yang buruk, sehingga pelanggaran terus berulang.

Simpangan berbahaya yang tidak terlihat dari penguatan penegakan hukum SDA-LH adalah ketika pasal-pasal pelindung SDA-LH itu justru membuat pelaku yang seharusnya dimintakan pertanggungjawaban akhirnya tidak terjerat. Dalam banyak kasus, masyarakat setempat dan adat yang memanfaatkan sumber daya alam untuk kebutuhan sehari-hari justru menjadi target label penjahat sumber daya alam. Penegakan hukum dilakukan secara sporadis terhadap temuan pelanggaran hukum, sehingga seolah tidak terstruktur pada tujuan efek jera secara luas. Di sektor kehutanan misalnya, tidak ada perbedaan penegakan hukum terhadap pelaku perusakan hutan skala besar dengan perambahan hutan (Tacconi, dkk, 2019), bahkan apabila hal itu dilakukan untuk penghidupan sehari-hari (Irawan, dkk., 2019).

Tingginya *over*-kriminalisasi tersebut, bahkan banyak dipandang sebagai cara bagi penguasa untuk memberikan efek kejut dan mendelegitimasi hak masyarakat terhadap sumber daya hutannya (Lynch dan Harwell, 2012; Muttaqien dkk, 2012). Selain persoalan cara pandang atas hutan dan preferensi ekonomi serta pengetahuan yang mendasarnya, pasal-pasal pidana di sektor SDA-LH seringkali juga kualitasnya tidak memadai. Beberapa perkara menunjukkan proses hukum bahkan kepada masyarakat yang berusaha melindungi hutan (173/Pid.Sus/2014/PN.BGL; 243/Pid.Sus/2014/PN.SBG).

Beriringan dengan persoalan itu, kejahatan sumber daya alam skala besar itu sendiri jarang sekali diproses hukum.

Penegakan hukum jarang sekali menyentuh korporasi skala besar yang diketahui menyebabkan kerusakan hutan (FWI, 2014). Misalnya, tidak banyak proses hukum yang berhasil menanggulangi persoalan pemberian izin perkebunan kelapa sawit yang diketahui koruptif dan secara tidak sah menyebabkan pembukaan hutan skala besar di berbagai wilayah di Indonesia (Setiawan dkk, 2016). Tuntutan agar penegakan hukum berproses secara adil, mengharapkan proses penegakan hukum menjadi jalan tengah untuk memastikan cara bekerja hukum dalam peristiwa *in concreto* dapat berlaku adaptif terhadap persoalan struktur politik ekonomi.

Selain persoalan ketidakadilan di atas, efektivitas penegakan hukum yang tidak strategis menyasar skala besar juga dipertanyakan. Terutama karena penegakan hukum yang demikian dikritik tidak akan mampu menyasar harta hasil kejahatan yang jumlahnya signifikan. Upaya mengejar harta hasil kejahatan dipandang sebagai pendekatan yang efektif dengan asumsi bahwa pelaku kejahatan tersebut akan menggunakan harta hasil kejahatan untuk mengelola organisasi kejahatannya (*life and blood of the crime*) (Setiono, 2008). Oleh karena itu, tanpa pengungkapan dan perampasan terhadap aset hasil kejahatan itu, pelaku kejahatan dapat dengan mudah memobilisasi kejahatannya untuk menghindari proses hukum yang berjalan.

Kedua isu di atas bersinggungan pada titik bagaimana kejahatan terhadap SDA-LH itu sendiri didefinisikan. Apakah yang disebut kejahatan SDA-LH dan bagaimanakah pasal-pasal pidana dirumuskan, mudah untuk diatribusikan dengan hegemoni pengetahuan dan bentuk ekonomi partikular yang terbentuk dalam arena pembentukan perundang-undangan (Nagara, 2014).

Sementara itu, pemakluman terhadap konflik kepentingan juga menjadi penghambat terhadap upaya penegakan hukum. Terhambat dan terlambatnya proses hukum terhadap kejahatan seringkali terjadi akibat konflik kepentingan (Rasad, 2018). Meskipun tidak selalu yang disebabkan oleh relasi transaksional, konflik kepentingan menyandera upaya untuk meminta pertanggungjawaban terhadap pelanggaran hukum dalam banyak ragam. Konflik kepentingan membuat beragam aktor dalam satu jejaring kepentingan yang sama, sehingga perilaku institusi formal pemerintah menyimpang dari fungsi utamanya untuk menjamin kesejahteraan masyarakat termasuk melalui penegakan hukum. Misalnya ketika aparaturnya terjebak untuk berhutang budi, karena layanan publiknya dibiayai perusahaan (KPK, 2013) atau ketika secara langsung diberikan posisi struktur tertentu di dalam perusahaan. Sebagian besar kementerian yang mengurus sumber daya alam tidak memiliki aturan khusus terkait konflik kepentingan tersebut.

Persoalan pembajakan regulasi adalah persoalan lain yang dipandang dalam GNP SDA sebagai penghambat upaya penegakan hukum. Dengan pembajakan itu, proses penegakan hukum tidak bisa berlaku tegas, karena ruang pemaknaan hukum dibuat mudah untuk disimpangi bahkan secara sengaja, sehingga memberikan ruang menguntungkan pihak-pihak tertentu yang didesain sejak awal.

Ada 3 (tiga) bentuk pelemahan regulasi yang teridentifikasi. Tidak utuhnya penyelesaian administrasi pemerintah, sehingga menjadi celah bagi pelanggaran hukum yang terjadi berulang kali, dilakukan oleh banyak aktor. Hingga pada akhirnya memaksa pemerintah harus menerbitkan kebijakan

keterlanjuran. Fragmentasi dan tumpang-tindih kewenangan yang memberikan insentif terhadap pemilihan hukum yang dianggap menguntungkan. Pelanggaran hukum yang terjadi akibat manipulasi informasi dalam administrasi tata kelola SDA yang rumit. Maupun melalui pasal-pasal yang multi-interpretatif.

Gagalnya penegakan hukum untuk berjalan secara utuh pada tipologi yang demikian, menyebabkan pemerasan dan suap menjadi praktik yang lazim untuk memperkuat posisi dan 'legitimasi' perusahaan SDA-LH dalam ketidakjelasan regulasi tersebut. Kondisi ini akhirnya dimanfaatkan oleh para pemburu rente untuk mendapatkan bagian dari proses yang menyebabkan kerugian negara secara masif. Ketika hal itu terjadi, kondisi koruptif akhirnya saling bersinggungan untuk melemahkan penegakan hukum.

Orientasi Penegakan Hukum Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam dan Tantangannya

Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA) dibentuk oleh KPK bersama dengan 12 Kementerian dan Lembaga dengan tujuan melakukan sistem pengelolaan sumber daya alam di darat dan laut untuk mencegah korupsi, kerugian keuangan negara dan kehilangan kekayaan negara, serta mendorong perbaikan tata kelola sektor SDA Indonesia untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dengan memperhatikan aspek keberlanjutan, konsistensi, keterpaduan, kepastian hukum, kemitraan, pemerataan, peran serta masyarakat, keterbukaan, desentralisasi, akuntabilitas, dan keadilan. Dalam pelaksanaannya, GNP SDA juga mengajak penegak hukum untuk terlibat di dalamnya. Sebagai tambahan, Komisi Pemberantasan Korupsi semakin berani melakukan proses hukum terhadap

kejahatan korupsi di sektor sumber daya alam-termasuk energi (KPK, 2018).

Di dalam GNP SDA sendiri, terdapat 2 (dua) peran aparat penegak hukum yaitu:

- a) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan rencana aksi dan kewajiban para pihak terutama untuk mendeteksi tindakan-tindakan yang melanggar hukum; dan
- b) Melakukan upaya hukum terhadap setiap bentuk pelanggaran hukum berkenaan dengan penggunaan ruang dan pengelolaan sumberdaya didalamnya.

Berdasarkan rencana tersebut, merujuk pada laporan evaluasi GNP SDA tahun 2018, kinerja fungsi penegakan hukum di sektor sumber daya alam dan lingkungan hidup terlihat membaik. Berbagai pelanggaran lingkungan, seperti kebakaran lingkungan dan pencemaran diproses dengan berbagai instrumen hukum pidana, perdata, maupun administratif. Korporasi perusahaan sumber daya alam yang selama ini dipandang tidak pernah dimintakan pertanggungjawaban mulai banyak diproses hukum, termasuk dengan memaksanya melakukan pemulihan terhadap kerusakan lingkungan yang terjadi.

Khususnya di sektor kelautan-perikanan dan sektor kehutanan tergolong masif melakukan pemidanaan terhadap pelanggaran hukum. Dalam waktu 4 (empat) tahun terakhir, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) menangani sebanyak 825 perkara. Sementara itu di sektor kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) juga melakukan beragam bentuk penegakan hukum pidana terhadap korporasi penyebab kebakaran hutan (Greenpeace, 2019).

Hal lain yang penting dicatat sebagai kemajuan adalah adanya penguatan

orientasi penegakan hukum yang mulai diarahkan pada upaya pemulihan kerusakan dan pengembalian kerugian negara. Contohnya, sepanjang tahun 2015-2017, KLHK telah melakukan proses hukum yang berujung pada putusan pengembalian kerugian dan beban pemulihan lingkungan hingga 16,6 triliun

rupiah dari kasus kerusakan lingkungan dan kebakaran hutan. Sementara itu, KKP telah melakukan penenggelman kapal yang ditemukan melanggar hukum hingga sejumlah 488 kapal. Meskipun dalam beberapa kasus, upaya eksekusinya juga masih terkendala (KPK, 2018).

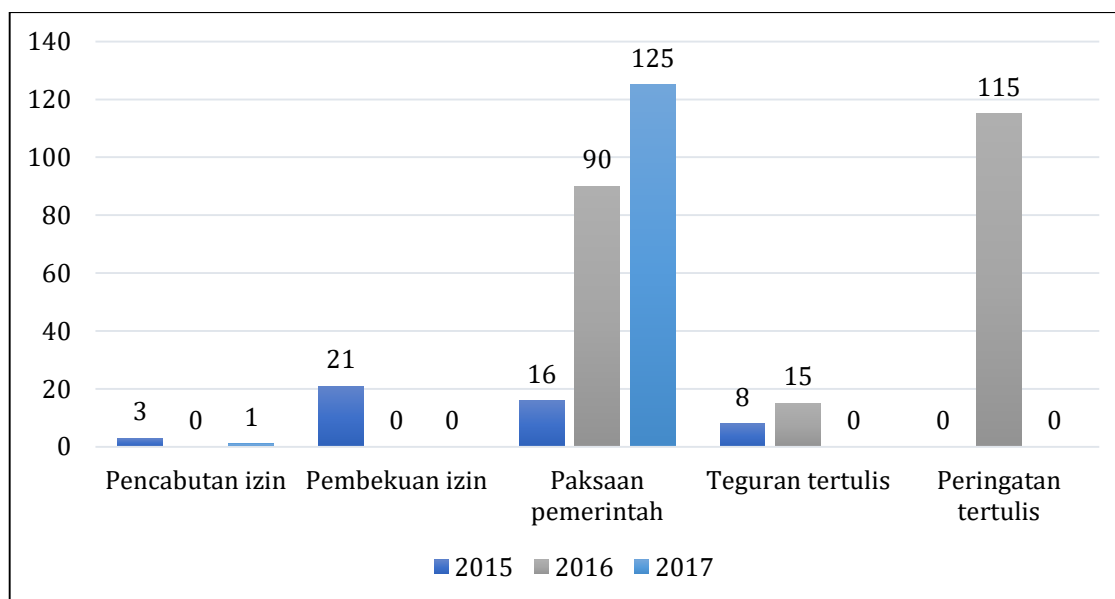
Tabel 1. Kasus-kasus Kebakaran Hutan yang Belum Dieksekusi

No.	Nama Perusahaan	Lokasi	Jenis Perkara	Keterangan
1.	PT. Kalista Alam (PT. KA)	Kab. Nagan Raya, Aceh	Karhutla	<i>Inkracht van gewijsde</i> pada tingkat PK tanggal 18 April 2018.
2.	PT. Merbau Pelalawan Lestari (PT. MPL)	Kab. Pelalawan, Riau	Perusakan lingkungan (<i>illegal logging</i>)	<i>Inkracht van gewijsde</i> pada tingkat Kasasi tanggal 18 Agustus 2016
3.	PT. Waimusi Agroindah (PT. WA)	Kab. Ogan Komering Ilir, Sumsel	Karhutla	<i>Inkracht van gewijsde</i> pada tingkat PN tanggal 20 September 2017.
4.	PT. Bumi Mekar Hijau (PT. BMH)	Kab. Ogan Komering Ilir, Sumsel	Karhutla	<i>Inkracht van gewijsde</i> pada tingkat PT tanggal 12 Agustus 2016
5.	PT. Jatim Jaya Perkasa (PT. JJP)	Kab. Rokan Hilir, Riau	Karhutla	<i>Inkracht van gewijsde</i> pada tingkat Kasasi tanggal 28 Juni 2018.
6.	PT. Waringin Agro Jaya (PT. WAJ)	Kab. Rokan Hilir, Riau	Karhutla	<i>Inkracht van gewijsde</i> pada tingkat Kasasi tanggal 10 Agustus 2018.

Orientasi terhadap upaya pemulihan lingkungan penting untuk dilihat sebagai perspektif yang strategis untuk penegakan hukum yang lebih efektif mendorong efek jera. Dalam upaya pemulihan lingkungan, maka penegak hukum akan menjadi lebih kreatif dengan menggunakan beragam instrumen hukum. Tidak hanya pendekatan hukum pidana, tetapi juga perdata, dan lingkungan hidup. Dalam beberapa literatur, pendekatan ini dikenal dengan pendekatan yang terintegratif atau banyak pintu (*multidoor*) (UNDP, 2019). Penggunaan sanksi administratif khususnya di KLHK meningkat dalam 4 (empat) tahun terakhir, tidak hanya berhenti di teguran, tetapi juga paksaan pemerintah untuk menghentikan kegiatan usaha yang merusak dan sekaligus

mengupayakan pemulihan terhadap kerusakan itu. Harapannya, proses hukum kemudian dapat dilakukan lebih komprehensif sehingga menutup peluang bagi pelaku kejahatan SDA-LH untuk mendapatkan keuntungan dari kejahatannya. Fleksibilitas penegakan hukum untuk menggunakan ragam instrumen, pidana, perdata, dan administratif diharapkan dapat menutup kelemahan yang ada di masing-masing instrumen (Blondiau, dkk. 2015). Sementara pidana ditujukan untuk menjerat pelaku, tapi tidak memperhatikan dampak kerusakan, sanksi administratif juga dipandang lemah karena hanya bertujuan untuk menghentikan pelanggaran.

Tabel 2. Penjatuhan Sanksi Administratif oleh KLHK



Tentu hal ini pun masih meninggalkan catatan, mengingat regulasi terkait dengan penegakan hukum administrative masih sangat lemah (Nagara, 2017). Arah ini terlihat jelas dalam GNP SDA ketika berbicara pemenuhan kewajiban yang diantaranya adalah kepatuhan terhadap kelola lingkungan berdasarkan izin lingkungan dan pemenuhan kewajiban pemulihan lingkungan sebagai bagian administrasi kegiatan usaha di bidang SDA-LH. Secara eksplisit beragam rekomendasi dalam GNP SDA meminta dilakukannya audit kepatuhan di masing-masing sektor sumber daya alam. Sebagai tambahan, proses GNP SDA juga mengarahkan pada upaya penegakan hukum yang lebih akuntabel, karena seluruh informasi terkait dengan tata kelola sumber daya alam didorong untuk lebih transparan. Informasi yang tersedia ini membuka ruang untuk lebih serius terkait pelaku, modus, dan dampak dari kejahatan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Fakta-fakta pelanggaran di bidang perizinan di bidang sumber daya alam terpampang dengan jelas mulai dari perusakan lingkungan, pelanggaran peruntukan ruang, bahkan pemenuhan

persyaratan perizinan itu sendiri. Dengan itu, konstruksi kejahatan SDA-LH sebagai kejahatan kerah putih (*white collar crime*) lebih menemukan tempatnya. Berbeda dengan tipologi kejahatan lainnya, kejahatan kerah putih dirasionalisasi dengan motif bisnis dan korporasi untuk melanggar aturan, tehniknya pun khusus hanya dipahami oleh orang-orang terdidik yang menjadi anggota korporasi tersebut (Sutherland dalam Simpson dan Weisburd, 2009).

Runtutan logika berikutnya, sebagai kejahatan kerah putih, kejahatan SDA-LH mudah sekali untuk bermetamorfosis menjadi beragam bentuk yaitu kejahatan korporasi, kejahatan terorganisir, dan kejahatan politik (Karen Harbeck, 2011). Pada kejahatan korporasi, pelaku dalam hal ini dapat diidentifikasi sebagai korporasi, menggunakan segala instrumen yang ada di dalam korporasi untuk melakukan kejahatan dan mendapatkan keuntungan bagi korporasi. Sementara itu, pada kejahatan terorganisir, organisasi dengan sengaja didesain untuk melakukan kejahatan, meskipun seolah-olah berperan sebagai usaha yang sah. Dalam kasus Nur Alam misalnya, ketimbang kejahatan korporasi, lebih tepat didefinisikan

sebagai kejahatan terorganisir, karena pelaku membangun korporasi bodong, yang hanya untuk melakukan kejahatan pertambangan secara koruptif.

Pada tahapan berikutnya, kejahatan SDA-LH juga dapat berkembang menjadi kejahatan politik. Dengan akumulasi harta hasil kejahatan yang dilakukan, beragam aktor ikut dalam proses perburuan rente, termasuk pihak-pihak yang dianggap memiliki pengaruh untuk mengambil kebijakan dan regulasi. Sehingga kejahatan SDA-LH juga mempengaruhi proses-proses politik penentuan peruntukkan ruang, anggaran, pembangunan, dan lingkungan hidup.

Meski tidak secara langsung menyentuh persoalan kuasa negara di sektor sumber daya alam dalam rangka penegakan hukum, GNP SDA mencermati persoalan struktural sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam upaya penegakan hukum. Sebagaimana juga telah disebutkan dalam dokumen evaluasi GNP SDA (KPK, 2018), regulasi dan berbagai prasyarat dari penegakan hukum yang efektif itu sendiri belum sepenuhnya tersentuh.

Harmonisasi Regulasi dan Penguatan Politik Penegakan Hukum Kejahatan SDA-LH

Dalam konteks ini yang dimaksud adalah memperkuat ragam instrumen perdata, administratif, dan pidana untuk diterapkan di berbagai kejahatan SDA-LH. Tidak hanya di sektor kehutanan tetapi juga pertambangan, perkebunan, serta perikanan dan kelautan. Dengan memperhatikan karakteristik kejahatan SDA-LH sebagai kejahatan kerah putih yang berorientasi pada nilai ekonomi dari hasil kejahatannya. Oleh karena itu, penguatan dan harmonisasi instrumen tersebut meliputi bagaimana mendorong pemulihan lingkungan, pengembalian

kerugian negara, dan pertanggungjawaban korporasi.

Melalui GNP SDA berbagai regulasi mengenai perizinan diperkuat. Salah satu contohnya dengan mendorong penguatan penegakan hukum terhadap pelanggaran pembatasan penguasaan luasan usaha perkebunan yang sebelumnya sering kali disalahgunakan dan dilanggar. Melalui revisi Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98 Tahun 2013, usaha perkebunan yang berikutnya diketahui melanggar pembatasan luas penguasaan lahan dan memberikan informasi palsu mengenai grup usahanya, dapat dicabut izinnya bahkan tanpa peringatan.

Memperkuat Mekanisme Penegakan Hukum yang Lebih Akuntabel

Penegakan hukum di bidang SDA-LH seringkali akan lebih banyak terbantu apabila prosesnya dilakukan secara terbuka. Keterbukaan ini tidak hanya memperkuat akuntabilitas publik, tetapi lebih jauh dapat digunakan sebagai alat mitigasi terhadap konflik kepentingan. Meski telah dipicu oleh GNP SDA melalui penegakan kepatuhan kewajiban hukum dalam administrasi perizinan, berbagai pembenahan regulasi yang bersifat sistemik juga diperlukan. Sembari memperkuat aturan yang mengatur konflik kepentingan, penting bagi pemerintah untuk juga mengoptimalkan kebijakan pengenalan pemilik manfaat.

Berbagai upaya dilakukan oleh KPK untuk memastikan penegakan hukum berjalan lebih akuntabel. Di sektor pertambangan, penyelesaian ketidakpatuhan perizinan didorong dilakukan dalam ranah yang lebih terbuka dengan mendorong mekanisme *clean and clear* (CnC) usaha pertambangan dan terbangunnya kanal digital informasi geospasial Satu Peta Pertambangan (Mining One Map Indonesia, MOMI). Melalui proses itu, informasi mengenai

daftar usaha pertambangan yang melalui proses CnC dan kemudian tidak lolos dapat dipublikasi secara luas, sehingga publik dapat ikut melihat dan mengawasi prosesnya.

Menegaskan Posisi Masyarakat sebagai Pihak yang Memiliki Kuasa atas SDA-LH

Untuk menghindari bentuk kejahatan politik dalam kejahatan SDA-LH, penting agar upaya penegakan hukum ini juga memperhatikan posisi masyarakat terkait dengan penguasaan SDA-LH. Proses penegakan hukum yang berlebihan (*over*-kriminalisasi) tidak hanya menyebabkan berkurangnya efektivitas penegakan hukum, tetapi juga menghilangkan legitimasi dari prosesnya. Sementara itu, kejahatan skala besar terhadap SDA-LH terus terjadi.

Meski masih terus berulang menjadi persoalan, Komisi Pemberantasan Korupsi mengarahkan agar penegakan hukum di sektor sumber daya alam dengan tegas mengarah pada pelaku kejahatan yang berdampak masif dengan cara mendorong penguatan hak masyarakat terhadap sumber daya alam. Penguatan ini diantaranya didorong dengan penerbitan berbagai regulasi yang dapat mendukung pengakuan hak masyarakat dalam menguasai tanah. Dorongan untuk revisi Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan, kemudian penerbitan Surat Keputusan Bersama 4 Menteri tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan yang ditindaklanjuti juga Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan.

Dengan penguatan hak itu, orientasi penegakan hukum diarahkan ulang untuk memastikan agar perlindungan terhadap SDA-LH dapat diarahkan dengan jelas kepada pelaku-pelaku kejahatan skala besar untuk mengeskplotasi kekayaan

negara, termasuk dengan cara memanfaatkan celah-celah regulasi.

Penutup

Persoalan struktural menyebabkan penegakan hukum di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup tidak berdaya ketika berhadapan dengan eksploitasi SDA yang tidak tercatat, rusaknya lingkungan hidup akibat minimnya kepatuhan, dan korupsi dalam sendi-sendi administrasi pemerintahan di bidang sumber daya alam. Beberapa diantaranya, meliputi persoalan konflik kepentingan, *over*-kriminalisasi dan buruknya regulasi dalam penguasaan SDA-LH. Sehingga, meski sektor sumber daya alam merupakan sektor yang memiliki kelengkapan instrumen penegakan hukum yang memadai, dalam praktiknya penegakan hukum terhadap pelaku kejahatan di bidang sumber daya alam tidak banyak berjalan efektif.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, pengalaman dan pembelajaran Komisi Pemberantasan Korupsi untuk memperkuat penegakan hukum di bidang SDA-LH melalui inisiatif yang berjalan dalam Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA) mengupayakan pemulihan kerusakan lingkungan hidup, akuntabilitas penegakan hukum, dan penguatan regulasi yang berkaitan dengan instrumen penegakan hukum. Khususnya dengan tidak hanya menjadi pemantik (*trigger mechanism*) terhadap proses penegakan hukum, GNP SDA KPK juga mendorong penguatan terhadap politik hukum dalam penegakan hukum di bidang SDA-LH yang lebih efektif.

Referensi

- Harbeck, Karen, dkk. (2011). *Analyzing Crime and Social Control*. Salem Press. New Jersey.
- Irawan, S., Widiastomo, T., Tacconi, L., Watts, J., Steni, B. (2019). *Exploring the Design of Jurisdictional REDD+: the Case of Central Kalimantan, Indonesia*. For. Pol. Econ.
- Kartodihardjo, Hariadi, dkk. (2015). Transaction Cost of Forest Utilization License: Institutional Issues. *JMHT* 21(3): 184-191.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2018). *Kertas Kebijakan Evaluasi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Nagara, Grahat. (2014). *Prinsip-Prinsip Legislasi Hukum Pidana Rumusan Delik Sumber Daya Alam*. Universitas Indonesia. Depok.
- _____. (2017). Perkembangan Sanksi Administratif dalam Penguatan Perlindungan Lingkungan Terkait Eksploitasi Sumber Daya Alam. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 3(2). Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law.
- Purnomo, Herry dan Shuntiko. (2015). *Politik Ekonomi Kebakaran Hutan*. Center for International Forestry Research. Jakarta.
- Rasad, Fauziah. (2016). Korupsi dan Hak Asasi Manusia dalam Sektor Kehutanan. *Jurnal HAM* 9(2).
- Supyanto, Asep dan Wahyuningsih, Sri Endah. (2017). Koordinasi dan Pengawasan Penyidik Polri Terhadap Proses Penyidikan Tindak Pidana yang Dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil. *Jurnal Hukum Khaira Ummah* 12(2).
- Tacconi, Luca, dkk. (2019). *Law Enforcement and Deforestation: Lessons for Indonesia and Brazil*. Forest Policy and Economics. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2019.05.029>.

Resolusi Konflik Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam: Lintasan Gagasan, Praktik, dan Bentang Masalah

Eko Cahyono, Sulistyanto, Sarah Azzahwa

Sajogyo Institute

Komisi Pemberantasan Korupsi

Komisi Pemberantasan Korupsi

ekoc3380@gmail.com, sulistyanto@kpk.go.id, sarah.azzahwa@kpk.go.id

Abstract

The conflict resolution is one of the mandatory requirements to expand and to actualize the people's sovereign territory in the name of the sovereignty and justice of the people's living space. The implementation process is still leaving some lessons of learning and challenges in the future, both internal and external factors. For these reasons, the future recommendation and agenda are building the political seriousness of the state, strengthening the regulation of conflict resolution and its authoritative institutions, enforcing of people's sovereignty areas, limiting the size of ownerships of land tenure and agrarian sources, and creating a policy breakthrough.

Keywords: *Natural Resources and Agrarian Conflicts, Natural Resources Corruption, Tribe, Conflict Resolution*

Abstrak

Upaya resolusi konflik adalah salah satu syarat wajib agar wilayah daulat rakyat dapat diperluas dan diakui bagi kedaulatan dan keadilan ruang hidup rakyat. Hal ini menjadi tujuan besar KPK melalui Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA). Dalam proses implementasinya, terdapat catatan pembelajaran dan tantangan di masa yang akan datang, baik dari sisi internal batas kewenangan dan otoritas pelaksana (kementerian dan lembaga) dalam resolusi konflik, maupun yang bersifat eksternal akibat dinamika politik nasional negara dan intervensi politik kekuatan oligarki mafia SDA. Untuk itu rekomendasi dan agenda selanjutnya adalah pentingnya keseriusan politik negara dan jajarannya untuk menjadikan agenda resolusi konflik SDA dan agraria sebagai bagian yang melekat dalam kebijakan nasional, penguatan regulasi payung resolusi konflik, kelembagaan yang otoritatif, pengakuan wilayah daulat rakyat, pembatasan maksimum dan minimum penguasaan tanah dan sumber agraria, serta membuka terobosan kebijakan yang dapat melampaui penyelesaian kasus konflik tanah dan SDA nasional yang berlandaskan prinsip kemanusiaan dan keadilan sosial-ekologis.

Kata Kunci: Konflik Sumber Daya Alam dan Agraria, KPK, GNP SDA, Korupsi Sumber Daya Alam, Masyarakat Adat, Resolusi Konflik

Pendahuluan

Konflik agraria struktural dapat dipahami sebagai pertentangan klaim atas satu wilayah (sumber agraria tertentu) yang berakibat pada hilangnya satu hak atau klaim atas lainnya. Hal ini berakar dari beragam ketimpangan struktur penguasaan, kepemilikan, akses, pemanfaatan, dan distribusi sumber-sumber agraria. Pada gilirannya, berakibat pada pemisahan dan terlemparnya manusia atau masyarakat dari tanah-air dan sumber agrariannya sendiri secara paksa. Dalam kasus tanah dan sumber agraria lainnya, konflik terjadi akibat diberikannya ijin dan konsesi oleh negara kepada pemilik modal (dalam negeri dan asing) di beragam sektor sumber-sumber agraria untuk tujuan-tujuan ekstraksi, eksploitasi, dan industrialisasi sumber daya alam yang menghilangkan klaim dan hak masyarakat lokal/tempatan/adat. Sehingga masyarakat lokal/tempatan/adat menuntut klaim dan haknya kembali yang terampas.

Di Indonesia, konflik agraria telah berlangsung sejak masa Orde Baru, melewati pasca-Reformasi hingga saat ini. Merujuk data pengaduan yang masuk di Komnas HAM terkait isu agraria tercatat 169 kasus tersebar dalam tipologi sektoral: Infrastruktur, Perkebunan, Pertambangan, Barang Milik Negara (BMN) yang akar masalahnya berkelindan dengan keragaman ijin seperti Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), ijin Investasi, Area Penggunaan Lain (APL), AMDAL, dan lainnya, belum terselesaikan sejak 2018 sampai dengan April 2019. Dari beragam tipologi tersebut, alih fungsi lahan milik rakyat menjadi area

perkebunan dan infrastruktur masih menjadi peringkat pertama penyebab konflik agraria yang menjadi pemicu perlawanan rakyat untuk menuntut haknya.

Data tahun 2018 yang dimiliki oleh Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) ada 300 kasus konflik dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) terdapat 410 kasus yang ditangani oleh lembaga tersebut. Data dari Kantor Staf Presiden (KSP) sendiri telah mencatat laporan 666 konflik, paling banyak muncul pada masa Orde Baru hingga desentralisasi. Data ini seperti sebuah puncak gunung es dimana konflik lama tidak pernah terselesaikan, tetapi jumlah kasus baru yang diadukan relatif besar setiap tahun. Jenis konflik beragam, meliputi berbagai sektor: perkebunan, properti, pertanian, pertambangan, kehutanan, infrastruktur, pesisir/kelautan, dan lain-lain.

Salah satu akar konflik agraria kehutanan (dan juga banyak pada isu sumber daya alam) adalah tumpang-tindih klaim penguasaan dan kepemilikan hutan. Masyarakat adat/lokal/tempatan selalu menjadi korban utama. Dalam sejarahnya, negara memiliki beragam cara melakukan klaim. Dimulai dengan negara melakukan penunjukan sepihak. Kemudian wilayah yang ditunjuk diklasifikasikan berstatus "Hutan Negara" atau disebut dengan istilah "negaraisasi hutan" atau teritorialisasi negara atas hutan. Akar dari konflik agraria kehutanan yang lain adalah masih kuatnya paradigma kebijakan kehutanan yang masih menganut apa yang disebut "*scientific forestry*" abad 19. Warisan paradigma ilmu kehutanan ilmiah (*scientific forestry*)¹ ini menjadi dasar dan

¹ Doktrin dalam *scientific forestry* menyebutkan bahwa "kayu sebagai unsur utama (*timber primacy*)", "kelestarian hasil (*sustained yield*)", "jangka panjang (*the long term*)" dan "standar mutlak (*absolute standard*)". Persoalan sosial tidak

menjadi pertimbangan karena hutan masih dianggap sebagai "wilayah tak berpenghuni". Posisi manusia adalah "ancaman" bagi hutan, bukan "potensi solusi" dan bagian integral dari ekosistem. Sesat paradigma dan berfikir inilah yang

rujukan pengurusan kehutanan sejak era kolonial dan masih berpengaruh kuat pada kebijakan kehutanan hingga kini. Paradigma ini pada dasarnya mengabaikan manusia di dalam keseluruhan ekosistem hutan. Klaim negara itu bisa dilacak melalui tonggak penting lahirnya Undang Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. Selanjutnya, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang hingga kini memperkuat paradigma itu.

Dihilangkannya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 secara sistematis, yang berlanjut hingga sekarang menjadi penanda penting ketiadaan payung hukum bersama dalam pengelolaan sumber-sumber agraria, termasuk sumber daya hutan. Akibatnya, lahirlah beragam UU Sektoral yang justru membuka peluang bagi pengkaplingan sumber agraria dan masifnya ekstraksi sumber agraria termasuk di wilayah kawasan hutan. UU Sektoral tersebut antara lain: UU No 41/1999 tentang Kehutanan, UU No 18/2003 tentang Perkebunan, Undang-Undang No 7/2004 tentang Sumber Daya Air, UU No 4/2009 tentang Mineral dan Batubara, UU No 25/2007 tentang Penanaman Modal, UU Holtikultura, UU Lahan Abadi Pertanian, UU Migas, dan yang terbaru adalah UU Pengadaan Tanah yang baru disahkan pada Desember 2011. Sementara warisan ‘payung’ hukum pengelolaan sumber-sumber agraria nasional yang dimandatkan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960 tidak kunjung dihidup-tegakkan, termasuk mandat TAP MPR No. IX/2001 yang mengatur persoalan agraria dan sumber daya alam ke arah yang lebih adil. Sebagaimana jamak diketahui sejak UUPA 1960 lahir,

Sektor Kehutanan dan Perkebunan belum pernah masuk wilayah objek dari ‘*Land Reform*’ hingga sekarang. Beragam konflik agraria di 40 kasus Masyarakat Adat (MA) di kawasan hutan Inkuiri Nasional Komnas HAM menunjukkan bagaimana “*politics of ignorance*” (politik pengabaian) atas hak dan ruang hidup MA terjadi akibat kombinasi dari beberapa sebab sekaligus, yaitu:

- 1) Tumpang tindih klaim para pemegang izin dan konsesi dengan MA;
- 2) Masih kuatnya paradigma *scientific forestry* (Ilmu Kehutanan Ilmiah) yang dianut oleh pemangku kebijakan kehutanan dan negara;
- 3) Kedua hal di atas kemudian diperparah dengan lahirnya UU Sektoral, khususnya terkait ekstraksi sektor pertambangan dan perkebunan yang masif masuk ke kawasan hutan.

Jika ditelisik lebih dalam, akar dari masalah tersebut di atas adalah akibat pemberian izin/hak/konsesi oleh pejabat publik (Menteri kehutanan, Menteri ESDM, Kepala BPN, Gubernur dan Bupati) yang memasukkan tanah/wilayah kelola/SDA kepunyaan sekelompok rakyat dan MA ke dalam konsesi badan-badan usaha raksasa dalam bidang produksi, ekstraksi, maupun konservasi di wilayah tradisional adat. Seiring dengan itu dalam rangka memperkuat kekuasaan atas hak-hak penguasaan tersebut digunakan beragam bentuk kekerasan, manipulasi, dan penipuan dalam pengadaan tanah skala besar yang umumnya digunakan untuk proyek-proyek pembangunan, perusahaan-perusahaan raksasa, dan pemegang konsesi lain dalam bidang produksi, ekstraksi, dan konservasi. Dalam karya klasiknya *The Great Transformation*, Karl Polanyi (1944) sudah

menjadikan sesat tindak (kebijakan dan regulasi) kehutanan hingga kini.

Dikutip dari buku Kartodihardjo, Hariadi, “*Kembali ke Jalan Lurus : Kritik Ilmu dan Praktik Kehutanan*

Indonesia”, Tanah Air Beta, Yogyakarta dan FORCI, 2013.

menegaskan bahwa tanah dan kekayaan alam bukanlah komoditi atau barang dagangan, dan tidak sepenuhnya bisa diperlakukan sebagai komoditi. Karena itu, memposisikan dan memperlakukan tanah (dan alam) sebagai barang dagangan dengan memisahkannya dari ikatan hubungan-hubungan sosial yang melekat padanya, niscaya akan menghasilkan guncangan-guncangan yang akan menghancurkan sendi-sendi keberlanjutan hidup masyarakat itu, dan kemudian akan ada gerakan tandingan untuk melindungi masyarakat dari kerusakan yang lebih parah. Beragam perlawanan MA di seluruh kasus-kasus Inkuiri Nasional Komnas HAM dapat dipahami dalam batasan perspektif ini.

Di sisi lain, kelanjutan dampak dari proses eksklusi MA baik perempuan dan laki-laki, atas tanah, wilayah, dan SDA-nya akibat dari ekstraksi sumber daya hutan dan SDA lainnya di wilayah adat dan komunitas lokal lainnya mereka, secara langsung berakibat hilangnya (sebagian) wilayah hidup, mata pencaharian, dan kepemilikan atas harta benda mereka. Akibat lanjutan dari masifnya ekstraksi sumber daya hutan di wilayah MA juga berdampak pada semakin menyempitnya hak kelola dan ruang hidup MA dan rakyat, yang diiringi menurunnya kemandirian MA dan rakyat miskin dalam memenuhi kebutuhan hidup paling dasar (*subsisten*), utamanya pangan.

Di sisi lain, ketiadaan kelembagaan yang otoritatif dalam penyelesaian konflik agraria dan SDA lainnya juga menjadi akar masalah lain yang menyebabkan konflik tidak pernah mampu dituntaskan. Sebab, konflik agraria dan SDA tidak dapat diselesaikan secara sektoral, sebab akar masalah dan manifestasinya meliputi multisektoral. Sehingga salah satu syarat wajib dari kelembagaan resolusi konflik agraria dan SDA lainnya adalah

kemampuan untuk melampaui sektoralisme.

Usaha-usaha penyelesaian konflik agraria dan SDA terkait langsung dengan bagaimana peningkatan wilayah kelola rakyat. Ketiadaan pengakuan negara atas masyarakat dan ruang hidupnya menjadi akar dari lahirnya beragam konflik. Pada gilirannya konflik ini juga menghambat dan mempengaruhi pada usaha-usaha dalam memperluas wilayah kelola rakyat. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa usaha-usaha resolusi konflik adalah salah satu syarat wajib agar wilayah kelola rakyat dapat diperluas dan diakui bagi kedaulatan dan keadilan ruang hidup rakyat yang menjadi tujuan besar dari KPK melalui GNP SDA sejak awal.

Salah satu tonggak keterlibatan langsung KPK atas persoalan *Tenurial Reform* Kehutanan adalah sejak masuknya agenda Nota Kesepakatan Bersama (NKB) Percepatan Pengukuhan Kawasan Hutan 12 Kementrian dan Lembaga (NKB 12 K/L) yang ditandatangani pada 11 Meret 2013 lalu di Istana Negara. Dapat dikatakan bahwa agenda dalam NKB 12 K/L merupakan kelanjutan dari beberapa upaya sebelumnya dari KPK yang ingin mengembangkan penanganan persoalan korupsi di wilayah kehutanan dan sumber daya alam secara lebih luas. GNP SDA sebagai kelanjutan dari Nota Kesepakatan Bersama 12 Kementrian dan Lembaga percepatan pengukuhan kawasan hutan yang telah diperluas, telah dan sedang mendorong lebih beragam agenda penting penertibkan beragam tata kelola sumber daya alam (Kehutanan, Minerba, Pertanian dan Perkebunan, Pertanahan, dan Kelautan) baik dimensi penindakan dan pencegahan korupsi. Tidak hanya soal harmonisasi kebijakan dan penataan prosedur perijinan, namun juga penyelesaian konflik sumber daya alam di tingkat pusat dan daerah. Bukan hal yang mudah untuk menjalankan mandat

penegakan pemberantasan korupsi sumber daya alam. Selain masih kuatnya ego sektoral antar-kementerian dan lembaga, warisan kapling-kapling kepemilikan sumber daya alam “orang kuat”, tekanan kepentingan politik nasional dan global, serta yang tidak kalah penting adalah wilayah-wilayah penguasaan sumber daya yang berstatus “*Legal non Legitimated*”. Suatu bentuk status penguasaan sumber daya alam yang telah memenuhi prosedur legal formal, namun pada dasarnya merugikan/mengabaikan kepentingan rakyat. Dalam batasan ini persoalan korupsi tidak diartikan sebagai persoalan pelaku-pelaku korup, peraturan yang tidak berjalan, lemahnya penegakan hukum atau peran negara tidak berfungsi, tetapi lebih dilihat sebagai adanya “institusi alternatif” oleh suatu jaringan yang dipelihara oleh kekuasaan yang secara *de facto* lebih besar daripada kekuasaan legal negara, dimana sumber daya sosialnya juga berasal aparat-aparat negara. (Kartodihardjo, 2016)

Korupsi sebagai Sebab

Hutan dan sumber daya alam (SDA) sebagai kekayaan alam Indonesia merupakan kesatuan utuh dalam sistem kehidupan bermasyarakat dan berbangsa. Di dalam hutan yang berfungsi sebagai ruang publik dan penyangga kehidupan misalnya, budaya dan peradaban lahir menjadi cara pandang bangsa tentang bagaimana rahmat sumber daya alam tersebut dimanfaatkan secara adil. Adil bagi sesama, maupun untuk masa yang akan datang. Visi bangsa inilah yang dituangkan dalam konstitusi Pasal 33 UUD 1945. Dalam cita yang demikian, hutan dan

SDA seharusnya dipandang sebagai kekayaan negara terbesar.

Kondisi saat ini, menjelaskan bahwa praktik penguasaan SDA yang ada justru melupakan bagaimana SDA seharusnya sebagai bagian yang membentuk sistem hidup bangsa Indonesia. Ketimpangan pengelolaan dan watak kebijakan sumber daya alam yang otoriter, kelemahan dalam tata kelola, dan ketidakpastian hukum berkelindan dengan salah satu musuh bangsa terbesar abad ini, yaitu “korupsi”. Tepat disinilah praktik korupsi mesti ditegaskan sebagai “sebab”, sedangkan ketimpangan, kerusakan, dan krisis sosial-ekologis sebagai akibat.

Berbagai permasalahan yang terjadi dan terpapar saat ini seolah memberikan hipotesis bahwa Pasal 33 UUD 1945 ini telah dikorupsi. Penguasaan ratusan juta hektar luas kawasan hutan, belum sepenuhnya dapat menjadi jalan kemakmuran bangsa dengan cara yang adil dan bermartabat. Dari total 40,46 juta hektar lahan hutan yang dikelola, hanya 1,7 persen yang diberikan kepada skala kecil dan masyarakat adat.²

Ketidakpastian areal kawasan hutan menjadi salah satu faktor penghambat efektifitas tatakelola kawasan hutan. Dari total kawasan hutan (seluas 128 juta ha) baru 11 % yang dikukuhkan (Kajian KPK, 2010). Ketidakpastian kawasan hutan ini memicu terjadinya konflik *tenurial* terutama bagi 50 juta orang yang tinggal di sekitar kawasan hutan dengan lebih dari 33 ribu desa yang berbatasan dengan kawasan hutan.

Ketidakpastian kawasan hutan ini tidak hanya berdampak kepada konflik *tenurial* masyarakat/masyarakat adat tetapi juga berdampak kepada masifnya tumpang tindih perizinan yang berbasis

² Kutipan dari pidato Plt pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Johan Budi SP, dalam acara koordinasi dan supervisi serta monitoring dan evaluasi sektor kehutanan dan

perkebunan di empat provinsi di Pulau Jawa, yakni Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta pada Mei 2015

lahan. Hasil identifikasi KPK dalam Koordinasi dan Supervisi Pencegahan Korupsi di Sektor Pertambangan Minerba tahun 2014, menemukan Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) masuk dalam kawasan hutan konservasi seluas 1,3 juta hektar, masuk kawasan hutan lindung seluas 4,9 juta hektar.

Buruknya sistem pengendalian dan pengawasan perizinan di sektor perkebunan kelapa sawit juga menimbulkan tumpang-tindih yang masif antar-izin. Hasil *overlay* data yang dilakukan KPK menunjukkan sekitar 3 juta hektar lahan HGU perkebunan kelapa sawit tumpang-tindih dengan perizinan pertambangan, 534 ribu hektar tumpang-tindih dengan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HTI), 348 ribu hektar tumpang tindih dengan IUPHHK-Hutan Konservasi (HK), dan 801 ribu tumpang tindih dengan kubah gambut.

KPK menilai bahwa melindungi dan menyelamatkan hutan dan SDA sebagai ruang hidup seluruh bangsa, memberantas korupsi, dan mengembalikan hak dan martabat masyarakat harus dilakukan secara bersama-sama. Oleh karenanya pada tanggal 11 Maret 2013 KPK menginisiasi ditandatanganinya Nota Kesepakatan Bersama 12 Kementerian/Lembaga tentang Percepatan Pengukuhan Kawasan Hutan. Ada tiga agenda utama NKB:

- 1) Harmonisasi regulasi di bidang SDA-LH;
- 2) Percepatan pengukuhan kawasan hutan melalui harmonisasi prosedur dan aturan; serta
- 3) Resolusi konflik.

Pengukuhan kawasan hutan diharapkan bisa menjadi jalan bagi penyelesaian konflik lahan yang ada di dalamnya. Oleh karenanya selain mendorong percepatan pengukuhan

kawasan hutan, KPK juga mendorong dibangunnya instrumen bagi penyelesaian konflik lahan. Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 79 Tahun 2014, PB.3/Menhut-II/2014, 17/PRT/M/2014, 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di Dalam Kawasan Hutan (Perber 4 Menteri) dan kemudian direvisi dengan Peraturan Presiden No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Perpres 88/2017) menjadi salah satu instrumen untuk menyelesaikan konflik lahan terutama dengan masyarakat.

Selain itu untuk mendorong penyelesaian tumpang-tindih perizinan, KPK melakukan *piloting* Kebijakan Satu Peta (KSP) di lima Provinsi: Kalimantan Tengah, Sulawesi Barat, Kalimantan Timur, Riau, dan Papua. Melalui skema KSP ini data-data perizinan dan data pendukung lain dikompilasi, mulai dari SK izin, peta lampiran SK izin, dan peta izin dalam format data *shapefile*. Setelah proses kompilasi data izin/Informasi Geospasial Tematik (IGT) diintegrasikan ke dalam peta dasar rupa bumi yang sama, tahapan terakhir KSP adalah sinkronisasi. Tahapan ini menghasilkan Peta Indikatif Tumpang Tindih IGT (PITTI). Berdasarkan Peta PITTI kemudian dirumuskan usulan penyelesaian tumpang-tindih antar-IGT.

Upaya lain yang dilakukan KPK dalam rangka mendorong penyelesaian konflik *tenurial*/lahan adalah dengan melakukan pemetaan tutupan sawit di seluruh Indonesia. Hasil pemetaan tutupan sawit menunjukkan adanya gap luasan yang cukup signifikan dengan luasan izin perkebunan kelapa sawit. Berdasarkan data Kementerian Pertanian jumlah luas perizinan perkebunan kelapa sawit sekitar 14-an juta hektar, namun berdasarkan hasil pemetaan luas tutupan

sawit bisa mencapai 16,8 juta hektar. Dari total luasan tutupan sawit tersebut sekitar 3,4 juta hektar berada dalam kawasan hutan.

Dengan penjelasan di atas ada 4 hal yang penting, pembelajaran, dan tantangan yang mesti dipikirkan kedepan, khususnya guna membuat membuat terobosan kebijakan untuk memberantas korupsi.

- 1) Kritik atas watak formalitas birokrasi. *Progress* pengukuhan kawasan hutan naik secara signifikan. Dari 11% di tahun 2010 menjadi sekitar 70 % di tahun 2017. Angka yang cukup akseleratif, namun apa yang sesungguhnya terjadi. Pengukuhan kawasan hutan belum mampu menjadi jalan bagi penyelesaian konflik-konflik di dalam kawasan hutan, pengukuhan hanya mengejar luasan dan kilometer (*legal but not legitimate*);
- 2) Berbagai kebijakan dilaksanakan semata sebagai penggugur tugas pokok dan fungsi (tupoksi), bahkan kebijakan dijadikan alat bagi kepentingan politik tertentu. Beragam kasus Perhutanan Sosial dan Kulin KK (Program Pengakuan Perlindungan Kemitraan Kehutanan) di Perum Perhutani, alih-alih menjadi resolusi konflik dan perluasan wilayah kelola masyarakat, namun justru menjadi konflik baru di lapangan;
- 3) Minimnya transparansi dan partisipasi publik menjadi penghambat proses-proses reformasi yang sedang dilaksanakan;
- 4) Proses sinkronisasi dalam kebijakan satu peta yang rentan terhadap *state capture corruption*. Eksekusi tumpang-tindih perizinan akan sulit dilakukan jika menyangkut aktor tertentu dalam jejaring kekuasaan (*web of power*).

Rentang Gagasan dan Lintas Aksi

Agenda resolusi konflik dan perluasan wilayah kelola rakyat dalam KPK GNP SDA meliputi 3 hal utama:

- 1) Penguatan basis data dan informasi tentang konflik di kawasan hutan dan SDA. Hal ini sangat penting mengingat seluruh upaya penyelesaian konflik dan perluasan kelola rakyat tidak akan tepat sasaran dan menyeluruh jika tanpa rujukan data yang tepat, valid, dan kuat;
- 2) Pengembangan ragam strategi dan terobosan penyelesaian konflik di kawasan hutan dan SDA yang melampaui penyelesaian kasus per kasus. Hal ini penting karena warisan upaya resolusi konflik lebih bernuansa “pemadaman kebakaran” yang berorientasi penyelesaian kasus per kasus jika sudah terjadi. Masih belum cukup banyak usaha-usaha resolusi konflik yang membidik di level hulu kebijakan (di tingkat nasional) sehingga mampu mereform kebijakan dan aturan-aturan yang salah;
- 3) Mendorong terwujudnya kelembagaan penyelesaian konflik yang otoritatif dan lintas sektoral di wilayah SDA. Agenda ini merupakan bagian penting bagaimana seluruh usaha resolusi konflik dimandatkan dalam kelembagaan. Sebab selama ini, persoalan klasik “ego sektoral” antar-K/L dan Pemda menjadikan resolusi konflik diselesaikan secara sporadis dan tambal sulam. Usulan kelembagaan konflik yang otoritatif dan mampu lintas sektoral menjadi syarat wajib resolusi konflik agraria dan SDA.

Tiga poin di atas menjadi dasar bagi pengembangan Rencana Aksi (Renaksi) bagi semua K/L dan Pemerintah Daerah yang terikat dalam GNP SDA.

Proses Pelaksanaan Rencana Aksi dan Capaian

Proses pelaksanaan rencana aksi (renaksi) beserta capaiannya dapat diklasifikasi menjadi tiga hal:

1. Pendasaran awal: Penyamaan Gagasan dan Sistem Kerja. Dalam rangka penyamaan gagasan dan merumuskan sistem kerja bersama, agenda resolusi konflik dilakukan beberapa agenda:
 - a) Koordinasi multipihak dari K/L untuk menyusun *action plan* bersama dalam agenda penyelesaian konflik;
 - b) Menggali pembelajaran upaya dan inisiatif dalam penyelesaian konflik SDA dari K/L beserta ragam masalah dan tantangannya;
 - c) Membangun kesepahaman tentang permasalahan *tenurial* kehutanan;
 - d) Menyusun pedoman teknis penyelesaian *tenurial* kawasan hutan.

Agenda lain dalam rangka penyiapan agenda resolusi konflik yang dikoordinir oleh Komnas HAM terutama dalam Membangun basis data dan informasi konflik agraria telah dilakukan dengan cara:

- a) Memetakan tipologi konflik agraria. Dokumen rekap notulensi kegiatan rapat yang terdiri dari peserta yang hadir, materi bahasan, dan rencana tindak lanjut;
- b) Komnas HAM mengkoordinasikan penyusunan data dan informasi tipologi konflik dan model-model penyelesaian konflik, berkoordinasi dengan melibatkan Kementerian Kehutanan, Badan Pertanahan Nasional, dan Kementerian Dalam Negeri maupun pihak terkait lainnya;
- c) Komnas HAM mengkoordinasikan penentuan kriteria dan prioritas

penyelesaian konflik dengan melibatkan Kementerian Kehutanan, Badan Pertanahan Nasional, dan Kementerian Dalam Negeri maupun pihak terkait lainnya.

2. Pelaksanaan Program melalui Inkuiri Nasional. Setelah tahap awal dalam rangka penyamaan gagasan dan sistem kerja antar-K/L terkait, maka di tahap kedua adalah upaya untuk implementasi program yang tersimpul dalam beberapa hal berikut:

- a) Melakukan identifikasi hak masyarakat dan wilayah adat di dalam kawasan hutan;
- b) Pelaksanaan Inkuiri Nasional dan pengelolaan pengetahuan hasilnya. Inkuiri Nasional ini merupakan suatu investigasi terhadap masalah Hak Asasi Manusia yang sistematis (bukan kasus per kasus) dimana masyarakat umum diundang untuk turut serta. Dilakukan sebagai bagian dari kegiatan untuk memenuhi mandat dengan cara transparan dan melibatkan publik. Mencakup bukti publik dari para saksi dan ahli dan diarahkan menuju investigasi pola sistemik pelanggaran HAM serta identifikasi rekomendasi penyelesaian masalah tersebut.

Mengapa Inkuiri Nasional, sebab:

- a) Sejumlah besar pengaduan individu/masyarakat dapat diatasi dengan cara yang proaktif dan hemat biaya;
- b) Proses penyusunan kerangka acuan dilaksanakan melalui seri konsultasi dengan Organisasi Non-Pemerintah dan lain-lain;
- c) Penyelenggaran dengan keterangan umum secara terbuka-pendidikan publik;

- d) Dapat mengatasi secara efektif pelanggaran HAM yang sistematis;
- e) Proses Inkuiri secara nasional memungkinkan Komnas HAM dalam memberikan saran-saran pembaruan kebijakan yang responsif.

Hasil dari Inkuiri nasional ini menunjukkan bahwa dari 40 kasus konflik masyarakat adat (MA) di dalam kawasan hutan, secara singkat dapat menunjukkan bahwa:

1. Ketiadaan kepastian hukum tentang pengakuan keberadaan masyarakat adat;
2. Ketiadaan batas-batas wilayah yang dianggap oleh MA sebagai wilayah adatnya;
3. Simplifikasi masalah keberadaan MA dan hak-haknya atas wilayah adat serta sumber daya hutan menjadi masalah administrasi semata;
4. Perseteruan antara Legalitas (*legality*) vs legitimitas (*legitimacy*);
 - MA vs perusahaan-perusahaan
 - MA vs pemerintah
5. Perempuan dalam MA masih mengalami diskriminasi berlapis;
6. Sikap pemerintah dan/atau aparat keamanan yang lebih melindungi kepentingan perusahaan/pemegang ijin daripada kepentingan MA;
7. Ketiadaan lembaga setingkat menteri untuk penyelesaian konflik-konflik agraria (termasuk kehutanan);
8. Seluruh laporan dari Inkuiri Nasional ini telah didokumentasikan baik berupa buku, *policy brief*, dan juga film. Kemudian telah diserahkan kepada beragam pihak yang

terlibat, pemerintah (pusat dan daerah), swasta, perguruan tinggi, masyarakat sipil, komunitas adat, dan lain-lain.

3. Evaluasi dan pembenahan kebijakan pasca Inkuiri Nasional, dilaksanakan beberapa agenda yang disusun untuk memastikan rekomendasi dapat dilaksanakan, diantaranya:

- a) membangun strategi politik mendesakkan hasil rekomendasi Inkuiri Nasional di beragam level (pusat dan daerah);
- b) Evaluasi pasca Inkuiri Nasional dan pengembangan strategi baru;
- c) Melakukan pembenahan regulasi dan kebijakan dalam pengukuhan kawasan hutan sehingga mampu berkontribusi dalam penyelesaian konflik.

Dalam pengembangan usaha mendesakkan rekomendasi hasil Inkuiri Nasional dilakukan beberapa agenda lainnya melalui penguatan pengaturan tentang Panitia. Yaitu dengan penyempurnaan aturan tentang pengukuhan hutan, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan, Permenhut P.44/2012, Permenhut P.47/2010, yang menguatkan pengaturan panitia tata batas dengan memetakan wilayah kelola rakyat. Laporan pencadangan areal kerja untuk Hutan Tanaman Rakyat (HTR) oleh menteri dan menetapkan areal kerja untuk Hutan Kemasyarakatan (HKm) dan Hutan Desa oleh menteri. Kemudian mengakomodir pemetaan lahan yang telah dikelola oleh masyarakat. Penyempurnaan aturan mengenai pengukuhan kawasan hutan, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan, Permenhut P.44/2012, Permenhut P.47/2010, yang secara substantif mengakomodir perta partisipatif masyarakat dan *Civil Society Organization* (CSO). Rancangan revisi PP 44/2004,

Permenhut P.44/2012, Permenhut P.47/2010 disampaikan dan dikonsultasikan kepada publik.

Upaya rintisan dan inisiatif KPK dalam koordinasi multipihak penyelesaian konflik sumber daya alam ini setidaknya memberikan kontribusi pada empat hal:

- 1) Pentingnya bentuk-bentuk terobosan penyelesaian konflik yang mampu melampaui semata 'kasus per kasus', namun di hukum kebijakan;
- 2) ketidakmungkinan penyelesaian konflik sumber daya alam di Indonesia jika otoritas kelembagaan penyelesaian konfliknya masih terwarisi 'ego sektoral' baik antar-K/L maupun dari segi isu, misalnya: kehutanan, pertambangan, kelautan, minerba, dan lain-lain. Sebab lintasan konflik yang terjadi juga lintas sektoral dan lintas isu. Dibutuhkan kelembagaan yang kuat dan otoritatif langsung di bawah Presiden, sehingga mampu mengkoordinasikan secara langsung kekuatan politik negara dalam satu kendali;
- 3) Pentingnya *database* bersama data konflik sumber daya alam dan agraria yang kualitasnya dapat menjadi rujukan multipihak yang punya *concern* dalam penyelesaian konflik sumber daya alam dan agraria, baik pemerintah, akademisi, pusat studi, peneliti (luar dan dalam negeri), masyarakat sipil, organisasi rakyat, komunitas, dan juga bisa diakses masyarakat secara luas;
- 4) Kehadiran negara, meski bersifat simbolik memberi arti penting bagi pembelaan atas hak dasar masyarakat adat/lokal/tempatan lainnya. Sebab dalam kasus Inkuiri Nasional yang dikoordinasi oleh Komnas HAM dan masyarakat sipil 2015-2016 menunjukkan bahwa masyarakat adat/lokal/tempatan harus berhadapan dengan kekuatan politik

koorporasi (swasta) yang berkelindan dengan *pseudo*-negara, berikut dengan kekuatan keamanannya (TNI dan Polri). Kehadiran negara seharusnya mampu melindungi hak dasar warga negaranya selaras dengan konstitusi bangsa.

Agenda yang Belum Tercapai

Dari beragam agenda utama dan proses implementasinya, masih menyisakan beberapa agenda yang belum terlaksana, yaitu:

1. Membangun konsensus perlunya lembaga penyelesaian konflik agraria. Sebagai agenda di ujung dari resolusi konflik kelembagaan ini membutuhkan kekuatan politik dan kemampuan untuk mengkoordinasikan beragam potensi politik di tingkat nasional, dari K/L hingga presiden. Untuk itu, membutuhkan waktu dan strategi politik yang tidak mudah. Hingga kini agenda ini masih terus diadvokasi dan didorong untuk diwujudkan. Persoalan *good will* dan kekuatan politik seperti apa yang akan digunakan, menjadi masalah utama untuk diselesaikan guna menjawab agenda ini;
2. Memberikan program-program pendampingan dalam pengelolaan sumber daya alam berbasis masyarakat. Melakukan revisi regulasi untuk mempermudah akses masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam. Agenda ini belum keseluruhannya dilaksanakan, namun sebagian sekarang telah dinikmati oleh masyarakat di sekitar dan dalam kawasan hutan. Terutama pasca Putusan MK 35/PUU-X/2012 dan pelaksanaan Inkuiri Nasional. Meski belum secara penuh pengakuan dan kedaulatan masyarakat adat, lokal/tempatan diakui oleh negara.

**Resolusi Konflik Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam:
Lintasan Gagasan, Praktik, dan Bentang Masalah**

- Sehingga masih sering terjadi kriminalisasi, eksklusif, dan marjinalisasi terjadi;
3. Melakukan pembenahan regulasi dan kebijakan dalam pengukuhan kawasan hutan sehingga mampu berkontribusi dalam penyelesaian konflik (Komnas HAM), yaitu:
 - a) Bersama Kementerian Hukum dan HAM mengkaji peraturan perundang-undangan terkait yang belum memuat prinsip-prinsip penghormatan hak azasi manusia;
 - b) Mengidentifikasi tumpang-tindih peraturan perundangan yang menjadi salah satu sebab terjadinya konflik-konflik agraria

di “kawasan hutan” dan pelanggaran HAM, serta merekomendasikan revisi dan/atau harmonisasinya. Agenda ini belum bisa berjalan penuh, sebab belum terajdi koordinasi intensif dan regular multi-K/L untuk agenda ini. Namun demikian secara substansi dan prinsip-prinsipnya, telah tersambung dengan agenda mengenai harmonisasi kebijakan dan regulasi.

Berikut ini adalah matrik dan analisa dari laporan Komnas HAM sebagai Penanggung Jawab resolusi konflik SDA dalam GNPSDA.

Tabel 1. Capaian Komnas HAM terkait Kasus dan Konflik Agraria Tahun 2017 dan 2018

Tahun	Capaian	Hambatan/Permasalahan	Rekomendasi
2018	Pembentukan Tim Agraria dalam Prespektif HAM	Ketiadaan kelembagaan yang efektif dan secara khusus bekerja untuk menyelesaikan konflik agraria telah semakin memperparah situasi hidup korban-korban dalam kasus-kasus konflik agraria, karena masalah semakin terakumulasi dan telah melewati lintas rezim penguasa.	Mendorong agar Presiden RI dan jajarannya untuk: (a) Merumuskan dan meluruskan kembali konsep reforma agraria sesuai dengan mandat konstitusi; (b) Mempercepat akses masyarakat terhadap alokasi lahan pencadangan untuk reforma agraria dengan pengaturan yang jelas, terutama dengan konsep tanah komunal, serta memastikan tidak adanya pelaku-pelaku yang memanfaatkan kebijakan ini untuk pragmatisme ekonomi; (c) Memaksimalkan koordinasi dan peran kelembagaan yang selama ini melakukan penanganan terhadap konflik agraria, agar memiliki konsep yang jelas sesuai arah reforma agraria yang sesungguhnya sehingga konflik agraria dapat diselesaikan dengan adil; (d) Melakukan evaluasi atas peran KLHK dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN dalam proses reforma agraria agar lebih berjalan efektif sesuai dengan Nawa Cita; (e) Mempertimbangkan untuk membentuk kelembagaan di bawah langsung presiden dengan kewenangan yang kuat sehingga

Tahun	Capaian	Hambatan/Permasalahan	Rekomendasi
			mampu mengkoordinasikan lembaga-lembaga negara dan memiliki sistem (mekanisme) yang jelas dalam menuju reforma agraria dan hasil akhirnya adalah tertanganinya konflik agraria sehingga tujuan kesejahteraan dan keadilan terwujud.
2018	Kajian terhadap Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.	Maraknya konflik agraria dilatarbelakangi pembangunan infrastruktur yang berkaitan dengan aspek pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.	Kajian Komnas HAM RI merekomendasikan agar Pemerintah dan DPR RI untuk melakukan evaluasi dan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi pembangunan agar selaras dengan instrumen HAM, baik nasional dan internasional terutama konstusi UUD 1945. Direkomendasikan juga mengenai ganti kerugian yang layak dan adil, penguatan pemaknaan musyawarah, lembaga, dan prosedur penilaian, mekanisme hukum, konsinyasi, serta pelepasan hak.
2017	Bagian Dukungan Pengkajian dan Penelitian Komnas HAM menyusun Kajian Peraturan Daerah terkait Reforma Agraria di Enam Wilayah Indonesia	Maraknya kasus kekerasan dan konflik akibat sengketa kepemilikan hak atas tanah antar-komunitas masyarakat adat. Selain itu, berbagai kebijakan pembangunan pemerintah baik pada sektor kehutanan, perkebunan, pertanian, pertambangan, dan pariwisata yang secara tidak langsung juga menjadi faktor penyebab terjadinya sengketa pertanahan akibat klaim kepemilikan adat.	<i>Output</i> dari tiap penelitian berupa rekomendasi-rekomendasi terkait reforma agraria yang tidak hanya ditujukan kepada pemerintah pusat serta kementerian dan lembaga yang terkait, namun juga kepada pemerintah daerah setempat.
2017	Evaluasi Inkuiri Nasional tentang Hak Masyarakat Adat atas Wilayahnya di Kawasan Hutan Indonesia	Upaya Komnas HAM RI memberikan kontribusi pada upaya penyelesaian kasus pelanggaran HAM. Tema Masyarakat Adat dipilih karena posisi kelompok ini yang marjinal dan sasaran utama perampasan tanah yang mereka miliki namun diklaim sebagai kawasan hutan negara.	Rekomendasi yang ditujukan terhadap Komnas HAM sendiri selaku penyelenggara kegiatan Inkuiri Nasional, akademisi, para peneliti, dan praktisi yang berkaitan dengan hak masyarakat adat serta kehutanan di Indonesia juga rekomendasi terhadap masyarakat adat itu sendiri.

Selain capaian terkait upaya penyelesaian konflik sumber daya alam dan agraria pada tabel di atas, data Komnas HAM menyatakan bahwa tercatat minimal 8.000 berkas pengaduan kasus tentang agraria

yang masuk ke Komnas HAM. Berdasarkan laporan tahunan komnas HAM 2017 dan 2018, Komnas HAM telah menjadikan konflik agraria sebagai salah satu fokus utama organisasi. Dari kedua laporan

tahunan tersebut, terdapat dua hal yang melatarbelakangi konflik agraria pada tahun 2017 dan 2018. Pada tahun 2017, persoalan utama konflik agraria disebabkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan atau KLHK (yang dulu sebelumnya terpisah sendiri menjadi Kementerian Kehutanan) yang secara sepihak telah menunjuk dan dapat menetapkan suatu wilayah menjadi kawasan hutan negara. Pada tahun berikutnya, yakni 2018, konflik agraria disebabkan oleh pembangunan infrastruktur yang masif di berbagai daerah.

Data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menunjukkan bahwa selama 2018 terdapat 410 konflik agraria. Secara akumulatif, dalam empat tahun pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden M Jusuf Kalla, telah terjadi sedikitnya 1.769 konflik agraria. Sekretaris Jenderal KPA Dewi Kartika menyebutkan bahwa konflik agraria yang terjadi sepanjang tahun 2018 mencakup luas wilayah 807.177,6 hektare (ha) dan melibatkan 87.568 kepala keluarga. Secara spesifik, posisi tertinggi konflik agraria disumbang oleh pembangunan di sektor perkebunan dengan jumlah 144 kasus atau 35%.

Berdasar catatan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) pada tahun 2019, ada 279 konflik agraria terjadi. Jumlah kasus pada tahun 2019 lebih rendah dibanding setahun sebelumnya yakni 410 kasus. Kendati jumlah kasus pada 2019 menurun dibanding tahun sebelumnya, namun sektor perkebunan dan sektor infrastuktur masih menjadi dua sektor dengan jumlah letusan konflik agraria baik pada data tahun 2019 maupun 2018.

Catatan penting lainnya dari data KPA 2019 adalah tingkat brutalitas yang

meningkat secara luar biasa. Dalam catatan laporan tahunan KPA tersebut, aparat kepolisian disebut menjadi aktor utama dalam insiden kekerasan di tengah meletusnya berbagai konflik lahan sepanjang 2019³.

Meski jumlah kasus pada tahun 2019 telah mengalami penurunan, tindakan brutal dan represif aparat tersebut telah mengakibatkan jumlah korban meningkat. Korban tewas pada 2018 sebanyak 10 orang dan pada 2019 naik menjadi 14 orang.

Persoalan konflik agraria/lahan juga selalu menjadi lima besar dalam data pengaduan Komnas HAM. Pada tahun 2017, ada 269 kasus (dengan kasus terkait konflik lahan menduduki posisi terbesar yakni 104). Tiga Wilayah dengan jumlah permasalahan konflik sumber daya alam terbanyak adalah Sumatera Utara (20), Kalimantan Timur (16), Kalimantan Barat (14). Pengaduan pada 2017 tersebut meningkat dibanding 2015. Mengingat semakin meningkatnya dan banyaknya kasus yang masuk ke Komnas HAM menyangkut masalah tanah, hal ini mengindikasikan bahwa belum ada upaya baik dari negara untuk melakukan penyelesaian menyeluruh terkait agraria.

Kontekstualisasi dan Relevansi

Melalui kebijakan 'Reforma Agraria', pada periode kedua, Presiden Joko Widodo masih ingin melanjutkan penyelesaian konflik agraria di Indonesia baik di sektor kehutanan melalui skema perhutanan sosial maupun sektor sumber daya alam lainnya dengan melakukan legalisasi aset atas tanah termasuk mendorong penyelesaian konflik masyarakat adat di dalam kawasan hutan melalui pengakuan hutan adat.

Namun demikian, upaya ini dipandang belum maksimal oleh banyak

³ Berdasarkan catatan KPA tersebut, aparat polisi sebagai aktor kekerasan tergambar dalam 37 kasus, pelaku lain dari petugas

keamanan perusahaan sebanyak 15 kasus, anggota TNI ada enam kasus, dan Satpol PP sebanyak enam kasus.

pihak karena belum menyentuh akar masalah konflik agraria yaitu ketimpangan struktur agraria (kepemilikan, penguasaan, distribusi, dan akses) atas sumber sumber agraria nasional.

Di sisi lain, terdapat ironi kebijakan penyelesaian konflik agraria karena kebijakan pembangunan nasional Jokowi masih mendorong penciptaan konflik-konflik agraria baru, misalnya: kebijakan mega-infrastruktur melalui koridor ekonomi. Hal inilah yang harus menjadi refleksi bersama, melihat ulang *political will* pemerintah dalam penyelesaian konflik-konflik agraria ke depan. Sekaligus, ini merupakan batu uji apakah kebijakan-kebijakan penyelesaian konflik agraria tersebut berani membongkar akar permasalahannya. Jika tidak, maka potret konflik agraria akan terus berulang dan terwariskan.

Rekaman proses awal dari GNP SDA KPK ini masih terbatas hingga agenda-agenda di tahun 2017. Maka salah satu hal penting untuk dilakukan kedepan adalah bagaimana melakukan kontekstualisasi agenda resolusi konflik GNP SDA dengan inisiatif dan “kesempatan politik yang tersedia” dari kebijakan pemerintah sekarang meski dengan beragam catatan kritisnya. Namun, penting untuk “menagih” janji dan mandat normatif yang ekplisit dalam kebijakan-kebijakan nasional tersebut, diantaranya:

- 1) Kebijakan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RA/PS). Dengan beragam catatan atas kebijakan ini, namun secara eksplisit melekat dalam normatif aturannya memandatkan pentingnya penyelesaian konflik agraria. Perlu dijajaki lebih jauh sampai dimana agenda resolusi konflik agraria “diintegrasikan” dalam kebijakan ini.
- 2) Janji perluasan pengakuan Hutan Adat. Hingga 2017, setidaknya telah 32 Hutan Adat diakui oleh Negara.

Kemudian dijanjikan akan terus bertambah. Niat pengakuan hutan adat terutama adalah untuk penyelesaian konflik agraria dan SDA di masyarakat adat. Sejauhmana politik kebijakan Hutan Adat dapat ditumpangi untuk penyelesaian konflik SDA MA secara lebih luas, bukan hanya sebagai upaya pengakuan wilayah adat semata.

- 3) Menagih janji NAWACITA yang salah satunya akan membangun dari pinggiran dan menguatkan sumber daya manusia. Tidak mungkin upaya membangun dari pinggiran terjadi jika mayoritas wilayah pinggirannya penuh dengan konflik berbasis SDA dan Agraria. Di sisi lain, masih minim dan turunnya kemampuan serta kemandirian masyarakat adat akibat terputusnya akses mereka atas SDA dan ruang hidup mereka. Artinya, resolusi konflik SDA dan agraria harus diartikan lebih luas dengan ujung akhirnya peningkatan kesejahteraan, penghilangan kemiskinan struktural, pemulihan ruang hidup yang rusak, dan mengembalikan kedaulatan rakyat yang hilang akibat terjadi konflik SDA berkepanjangan. Dengan dasar ini, maka penting upaya relevansi dan kontekstualisasi agenda resolusi konflik GNP SDA dapat disambungkan dan menjadi prasyarat dasar beragam kebijakan pembangunan nasional.

Catatan Pembelajaran

Seluruh proses agenda resolusi konflik GNP SDA yang telah dilakukan melintas dalam politik nasional yang tidak imun dari banyak tantangan dan hambatan. Berikut ini adalah beberapa hal yang perlu diantisipasi ke depan:

- 1) Masih kuatnya “ego sektoral” antar-K/L di tingkat pusat dan daerah. Baik akibat warisan politik kekuasaan sebelumnya maupun akibat dari polarisasi politik

- partai politik. Satu hal yang klise namun terus mewaris hingga sekarang;
- 2) Belum adanya kelembagaan resolusi konflik yang otoritatif dan dapat menjadi rumah bersama secara nasional baik itu untuk lintas isu, lintas disiplin ilmu, dan sektoral. Lembaga yang memiliki kewenangan politik dan mampu membuat keputusan nasional secara cepat dan strategis secara politik;
 - 3) Masih kuatnya tumpang-tindih kewenangan dalam resolusi konflik SDA akibat masih banyaknya sengkaret regulasi (*jungle of regulation*) dalam penyelesaian konflik SDA/agraria. Baik di pusat maupun di daerah;
 - 4) Masih banyak terjadi '*conflict of interest*'. Dalam banyak kasus justru simbol-simbol pemerintah (pusat dan daerah), TNI, Polri masih terkait dan terlibat sebagai bagian dari konflik SDA (baik terang-terangan atau tersembunyi di belakang layar). Sebab banyak ditemukan dalam beragam kasus konflik SDA, akibat dari adanya kekuatan "*beyond state*" atau oligarki SDA yang berkelindan dengan mafia SDA dan sebagian didukung oleh aparaturnya negara; (Inkuiri Nasional, 2016)
 - 5) Teknokratisasi masalah konflik SDA. Dari laporan Triwulan K/L yang masuk ke Komnas HAM sebagai koordinator agenda resolusi konflik GNP SDA, banyak yang merupakan laporan normatif dan dokumen versi pemerintah. Namun hampir semua belum terverifikasi dari data penyeimbang lainnya (misalnya, dari Masyarakat Adat, Masyarakat Sipil, Kampus, Pusat Studi, dan lain-lain). Sehingga data dan dokumen tersebut mendudukkan masalah konflik SDA pada proses penyelesaian yang bersifat teknokratis dan birokratis semata. Akar konflik agraria yang lebih kompleks cenderung diabaikan atau sering disederhanakan. Sehingga tawaran penyelesaiannya seperti sudah diukur dan disediakan dalam koridor dan lorong birokrasi;
 - 6) Praktik kurang lebih 3 tahun koordinasi dan supervisi agenda resolusi konflik agraria menunjukkan bahwa ada batas kewenangan politik dari Komnas HAM dan KPK sebagai koordinatornya. Terobosan Inkuiri Nasional menjadi satu pembelajaran penting bahwa pasca rekomendasi politik dikeluarkan, dibutuhkan kekuatan politik lain yang lebih tinggi dan advokasi kebijakan yang kuat dan terus-menerus agar implementasi rekomendasi dapat dilaksanakan secara menyeluruh dan menyentuh kompleksitas akar masalah konflik agraria dan SDA.
- Dengan catatan pembelajaran di atas ada beberapa refleksi untuk aksi ke depan dalam agenda resolusi konflik SDA yang lebih luas:
1. Pengawasan advokasi politik pasca rekomendasi. Hal ini karena rekomendasi K/L yang telah secara normatif patuh menjadikan resolusi konflik sebagai agendanya, tidak otomatis melaksanakannya. Oleh karena itu perlu tekanan dan advokasi politik sehingga praksis implementasi;
 2. Penguatan dan pengawasan di tingkat tapak. Kasus-kasus konflik SDA dan agraria tidak akan menjadi perhatian publik luas di daerah maupun pusat jika tidak ada upaya kuat untuk menyebarluaskan dengan taktis dan strategis melalui beragam cara. Maka, advokasi di tingkat tapak perlu tetap dilakukan untuk memastikan pembelaan pertama bagi korban dan terdampak konflik;
 3. Rotasi politik di kelembagaan pemerintah (pusat dan daerah). Dalam pengalaman GNP SDA menunjukkan bahwa ada upaya 'lempar handuk' kasus dengan berargumen sebagai warisan

dari rezim sebelumnya. Sehingga jika diminta untuk menyelesaikan maka akan berkilah sebagai bukan tanggung jawabnya. Rotasi politik di pemerintahan ini menjadi satu problem yang harus diputus dengan adanya sistem yang lebih baku dan bisa dirujuk melampaui kebutuhan setiap periode rezim. Di sisi lain, setiap rezim politik memiliki karakter politiknya sendiri termasuk menentukan dinamika naik turunnya *Good Will* pemerintah dalam keseriusan untuk resolusi konflik SDA dan Agraria ini. Hal yang harus diantisipasi sejak awal agar ada agenda yang bersifat taktis dan strategis;

4. Kekuatan gurita “Oligarki” dalam penguasaan SDA. Sulit mendudukkan kasus-kasus konflik SDA mengabaikan kekuatan oligarki SDA yang mencipta beragam ketimpangan struktural agraria. Baik di sektor sawit, tambang, kehutanan, minerba, dan lain-lain. Sehingga perlu terobosan bagaimana membuka gurita mafia SDA ke publik dan memutus ‘kekuatan’ politik ekonomi yang memungkinkan oligarki mempraktikkan “*state capture*”. Salah satunya adalah kebijakan dan regulasi yang dapat membatasi akumulasi kekayaan berlebihan dan praktik koruptif atas SDA. Disinilah diperlukan ‘gerakan’ untuk ‘bertanding di hulu kebijakan’, bukan semata advokasi di hilir.

Penutup

Dengan pendasaran dan penjelasan di atas, beberapa hal yang dapat direkomendasikan dalam agenda resolusi konflik SDA dan agraria kedepan adalah:

1. Presiden dan kementerian terkait (KLHK dan ATR/BPN) menyusun kelembagaan konflik agraria yang kuat dan otoritatif untuk penyelesaian konflik SDA dan mengintegrasikannya sebagai

agenda strategis dalam kebijakan Nasional;

2. Presiden wajib menegakkan mandat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA Tahun 1960), terutama dalam “batas maksimum dan minimum” penguasaan tanah dan agraria sebagai bagian melekat dari Reforma Agraria;
3. Presiden dan K/L terkait melakukan koreksi (*corrective action*) menyeluruh atas kebijakan dan regulasi SDA yang memungkinkan kooperasi SDA dan pemerintah, yang terbukti mencipta konflik SDA, krisis sosial-ekologis, dan merusak keselarasan ekologis. Langkah kebijakan moratorium sawit perlu untuk dievaluasi dan diperluas dalam sektor pertambangan, kelautan, kehutanan, minerba, dan lain-lain terkait SDA;
4. Presiden dan KLHK mewujudkan payung regulasi UU MA (Masyarakat Adat) untuk pengakuan menyeluruh atas MA dan wilayahnya di kawasan hutan dan SDA lainnya sebagai langkah awal mengakhiri konflik SDA untuk kemudian perlu dilanjutkan dengan upaya pemulihan sosial-ekologis. Dalam implementasinya perlu melakukan penguatan pembentukan Satgas MA di bawah presiden yang di dalamnya juga mengurus tentang penyelesaian konflik di kawasan hutan dan SDA;
5. Pemerintah Pusat perlu didorong untuk mengimplementasikan rekomendasi Inkuiri Nasional sebagai contoh model terobosan penyelesaian konflik di wilayah kehutanan dan SDA dengan perspektif di hulu kebijakan, melampaui model kasus per kasus. Sekaligus mampu melibatkan multi-sektoral yang berkonflik, yaitu pemerintah, swasta, masyarakat sipil, dan komunitas/rakyat secara langsung

- dan memiliki tujuan pendidikan publik. Kemudian perlunya dikembangkan model-model lain yang sejenis;
6. Presiden dan K/L terkait mengimpelementasikan ragam regulasi yang telah menjadi dasar bagi pengakuan MA dan upaya penyelesaian konflik SDA. Misalnya Putusan MK 35/PUU-X/2012, Perber 3 Kementrian dan lain-lain;
 7. Presiden dan K/L terkait membuat terobosan kebijakan dalam penguatan kebijakan pengakuan wilayah kelola rakyat/adat/lokal/tempatan yang terbukti produktif dan telah memandirikan kehidupan masyarakat dengan tetap;
 8. Pemerintah memperhatikan, menghormati, serta memberi ruang pada sumber-sumber pengetahuan masyarakat (masyarakat sipil, akademisi, masyarakat lokal/adat/tempatan) sebagai basisnya.

Tanah dan kekayaan alam bukanlah komoditi dan tidak sepenuhnya bisa diperlakukan sebagai komoditi. Memperlakukan tanah (dan alam) sebagai barang dagangan dengan memisahkannya dari ikatan hubungan-hubungan sosial yang melekat padanya, niscaya akan menghasilkan goncangan-goncangan yang akan menghancurkan sendi-sendi keberlanjutan hidup masyarakat itu, dan kemudian akan ada gerakan tandingan untuk melindungi masyarakat dari kerusakan yang lebih parah.

Memasukkan tanah (dan juga tenaga kerja) dalam mekanisme pasar adalah sikap merendahkan hakekat masyarakat dan dengan demikian menyerahkan begitu saja pengaturan kehidupan masyarakat pada mekanisme pasar. Dengan sendirinya akan melahirkan gejala perlawanan. (*The Great Transformation*, 1944)

Referensi

- Analisa Data Diolah dari Hasil Notulensi. *FGD Evaluasi Renaksi NKB Bersama Dewan Pakar NKB*. Hotelo Akmani Jakarta. 11-12 Oktober 2013.
- Bayu, Dimas Jarot. (2019). *Selama 2018, Konflik Agraria Paling Banyak di Sektor Perkebunan*. Katadata. <https://katadata.co.id/berita/2019/01/03/selama-2018-konflik-agraria-paling-banyak-di-sektor-perkebunan>. 29 November 2019
- Kartodihardjo, Hariadi et al. (2016). *"Transaction Cost of Forest Utilization Licenses: Institutional Issues."*
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. (2017). *Laporan Tahunan Komnas HAM 2017*. Komnas HAM. Jakarta.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. (2018). *Laporan Tahunan Komnas HAM 2018: Pelanggaran HAM Berat Masa lalu, Konflik Agraria, Intoleransi dan Radikalisme serta Peningkatan Tata Kelola Kelembagaan Komnas HAM*. Komnas HAM. Jakarta.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2013). *Laporan Hasil Kajian Sistem Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Mineral dan Batubara*. Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- _____. (2015). *Mencegah Kerugian Negara di Sektor Kehutanan: Sebuah Kajian tentang Sistem Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Penatausahaan Kayu*. Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.

- _____. (2010). *Kajian sistem perencanaan dan pengelolaan kawasan hutan*. Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- _____. (2016). *Kajian sistem pengelolaan komoditas kelapa sawit*. Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- _____. (2018). *Evaluasi Gerakan Penyelamatan Sumber daya Alam (GN-PSDA): Nota Sintesis*. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. (2019). *Catatan Akhir Tahun 2018: Masa Depan Reforma Agraria Melampaui Tahun Politik*. KPA. Jakarta.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. (2019). *Catatan Akhir Tahun 2019: Dari Aceh sampai Papua: Urgensi Penyelesaian Konflik Struktural dan Jalan pembaruan Agraria ke Depan*. KPA. Jakarta.
- Polanyi, Karl. (1944). *Origins of Our Time: The Great Transformation*. Farrar & Rinehart. New York.
- Sumardjono, Maria. (2019). *Reforma Agraria: 'Omnibus Law' Sumber Daya Alam*. Jakarta.
- Tim Inkuiri Nasional Komnas HAM. (2016). *Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Hak Masyarakat Hukum Adat atas Wilayahnya di Kawasan Hutan*. Komnas HAM. Jakarta.

Peran Masyarakat Sipil dalam Pemberantasan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam

Epakartika, Rizky Nugraha M, Agung Budiono

Komisi Pemberantasan Korupsi
Komisi Pemberantasan Korupsi
Yayasan Indonesia CeraH

epakartika@kpk.go.id, Rizky.Murnawan@kpk.go.id, agung@cerah.or.id

Abstract

Civil society has an important role in fighting corruption agenda. This paper wants to describe and analyze how the role of civil society in to support The National Movement to Save Natural Resources activities were initiated by the Corruption Eradication Commision (CEC) involving several other parties such as the Regional Government, Ministries/Institutions. This paper examines how involving the civil societies groups in efforts to improve the management of natural resources could have a positive impact not only in supporting corruption prevention and eradication work, but also encourages the evolution of the role of civil society from information providers to implementers in GNP SDA activities.

Keywords: *National Movement, Natural Resources, Corruption, Civil Society, Prevention*

Abstrak

Masyarakat sipil memiliki peranan penting dalam agenda pemberantasan korupsi. Tulisan ini mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana peran masyarakat sipil dalam kegiatan Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA) yang diinisiasi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dengan melibatkan beberapa pihak lain seperti Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah. Dari tulisan ini setidaknya menunjukkan bagaimana pelibatan masyarakat sipil dalam upaya meningkatkan tata kelola sumber daya alam dapat memberikan dampak positif tidak hanya dalam mendukung kerja pencegahan dan pemberantasan korupsi, namun juga mendorong terjadinya evolusi peran masyarakat sipil dari pemberi informasi menjadi pelaksana dalam kegiatan GNP SDA.

Kata Kunci: Gerakan Nasional, Sumber Daya Alam, Korupsi, Masyarakat Sipil, Pencegahan

Pendahuluan

Pemberantasan korupsi adalah salah satu masalah besar yang dihadapi oleh negara-negara di seluruh dunia, bahkan sejak awal negara bangsa tercipta. Kisah tentang Cicero di masa Yunani Kuno merupakan salah satu kisah klasik tentang kejatuhan sebuah negara karena korupsi. Karenanya peperangan melawan korupsi, adalah peperangan sipil yang telah berusia ribuan tahun lamanya.

Kesepakatan negara-negara untuk melawan korupsi tertuang dalam Konvensi *United Nations Convention Against-Corruption* (UNCAC) pada tahun 2003. UNCAC merupakan konvensi antikorupsi pertama pada tingkat global yang mengambil pendekatan komprehensif dalam penyelesaian permasalahan korupsi. UNCAC terdiri dari delapan bab dan 71 pasal yang mewajibkan negara-negara yang meratifikasinya untuk mengimplementasikan kesepakatan dari konvensi tersebut. Korupsi telah menjadi kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Sebab kejahatan korupsi memiliki daya rusak bukan terhadap perekonomian negara melainkan juga kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, korupsi tidak hanya menyebabkan kerugian keuangan negara namun belakangan semakin terbukti bahwa korupsi menyengsarakan masyarakat karena merusak sendi-sendi peri kehidupan bangsa, melanggar hak asasi manusia, dan merusak lingkungan.

Daya rusak korupsi yang sedemikian besarnya, melahirkan kesadaran kolektif di seluruh dunia dengan memberantas korupsi dengan cara-cara luar biasa. Sejak awal, korupsi sudah harus dicegah bahkan ketika korupsi baru bersifat perilaku yang akan mungkin terjadi. Dalam hal ini, setiap kesempatan untuk berbuat korupsi harus ditutup. Paralel dengan hal itu, pola pikir

untuk membenci korupsi sudah harus ditanamkan sejak dini.

Ketika korupsi itu terealisasi dalam perbuatan nyata, tindakan hukum harus diambil. Pelaku tindak kejahatan korupsi harus bertanggung jawab terhadap perbuatannya. Melalui mekanisme formal, penegak hukum akan memberikan hukum sesuai dengan aturan yang berlaku. Dampak yang luas dari korupsi, juga menjadikan agenda pemberantasan korupsi sebagai agenda multipihak. Agenda ini tidak hanya melibatkan elemen masyarakat sebuah negara, namun juga melibatkan peran lembaga internasional.

Dalam pandangan Pope (2002), pemberantasan korupsi harus melibatkan setidaknya 11 pilar kelembagaan sistem integritas nasional. Pilar tersebut terdiri dari legislatif, eksekutif, sistem peradilan, auditor negara, ombudsman, pelayanan publik, pemerintah daerah, media, swasta dan mekanisme internasional. Selain elemen di atas, pilar kelembagaan sistem integritas nasional juga mencakup badan antikorupsi independen dan masyarakat sipil.

Masyarakat sipil mencakup keahlian dan jaringan yang diperlukan dalam memberantas korupsi. Sebab, masyarakat sipil biasanya menjadi korban utama korupsi. Untuk itu, masyarakat sipil hadir sebagai pihak yang memperjuangkan haknya sendiri, bersama dengan unsur bangsa yang lain.

Dalam pandangan yang demikian, kehadiran masyarakat sipil dalam pemberantasan korupsi adalah sesuatu yang penting. Apalagi berkenaan dengan penyelamatan sumber daya alam dari praktik korupsi, keterlibatan masyarakat sipil mestinya menjadi hal yang mutlak. Sumber daya alam mencakup unsur kehidupan yang dibutuhkan oleh semua elemen bangsa tanpa kecuali. Sumber daya alam merupakan hajat hidup orang

banyak, yang harus dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Korupsi di sektor sumber daya alam adalah sebuah kejahatan yang akan mengancam hajat hidup orang banyak. Korupsi di sektor ini juga akan berdampak pada pelanggaran hak hidup, hak sosial ekonomi, dan hak lingkungan warga negara, yang semuanya dijamin oleh UUD 1945. Dampak korupsi di sektor sumber daya alam juga bisa bersifat lintas waktu, karena akan mengancam keberlanjutan ruang hidup dan pemenuhan hak dasar masyarakat.

Memperhatikan dampak korupsi di sektor sumber daya alam, maka keterlibatan unsur masyarakat sipil dalam upaya pemberantasan korupsi menjadi hal yang penting. Untuk itu Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNP SDA) yang diinisiasi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sejak tahun 2014 mengakomodasi keterlibatan masyarakat sipil dalam serangkaian kegiatannya.

Pembahasan

Konsep *Civil Society*

Pemikiran mengenai *civil society* tumbuh dan berkembang sejak lama. Bahkan pemikiran tersebut, dianggap sudah ada sejak masa Yunani Kuno. Jean L. Cohen dan Andreo Arato sebagaimana dikutip dalam Wacana *Civil society* (Masyarakat Madani) di Indonesia (2016) mengidentifikasi awal mula munculnya gagasan ini. Oleh mereka, Aristoteles dianggap sebagai peletak dasar gagasan *civil society*. Istilah *politike koinonia* yang berarti masyarakat politik, komunitas politik yang merujuk pada *polis*. Istilah tersebut, digunakan untuk menggambarkan sebuah kondisi masyarakat politik. Warga negara di dalamnya memiliki kedudukan yang sama di mata hukum.

Setelah masa Yunani Kuno kandas dan Eropa memasuki abad pencerahan, sejumlah ahli, pemikir lainnya mengembangkan lebih lanjut mengenai *civil society* seperti John Locke, J.J Rosseau dan lainnya. Akan tetapi salah satu pemikir yang mampu mempertegas konsep mengenai *civil society* seperti yang dikenal saat ini adalah Hegel.

Sassoon sebagaimana dikutip oleh Bachtiar Alam dalam Antropologi dan *Civil society: Pendekatan Teori Kebudayaan* (1999) menyatakan bahwa Hegel merupakan salah satu pemikir yang mempertegas konsep mengenai *civil society*. Menurut Hegel, *civil society* ialah suatu wilayah (*sphere*) perantara antara wilayah keluarga dan wilayah negara. Munculnya kaum borjuis di Eropa pada abad 17, sedikit banyak menciptakan konsep *civil society*. Kaum ini melepaskan dan memisahkan diri dari kekuasaan, wilayah Negara, dan keluarga, sehingga membentuk komunitas baru. Komunitas tersebut menciptakan ruang dan wilayah sendiri, yakni melepaskan diri dari negara.

Walaupun konsep *civil society* berkembang dan mapan di Eropa, konsep tersebut tidak dapat diterima seutuhnya di Asia dan Amerika Latin. Perbedaan *history* antara Eropa, Asia, dan Amerika Latin dianggap sebagai faktor penyebab tersebut. Alagappa sebagaimana dikutip oleh Gemaël Flamirion dan Muradi dalam jurnal *Demokrasi Civil Society* di Indonesia dan India: Sebuah Perbandingan (2016), menyatakan konsep *civil society* Eropa yang berasal dari masyarakat yang telah mapan dalam memahami demokrasi tidak bisa diaplikasikan pada masyarakat Asia, Amerika Latin yang cenderung hidup dalam rezim *otoritarianisme* bahkan *totalitarianisme*.

Pada dekade terakhir, gerakan masyarakat sipil mulai mengkombinasikan sejumlah isu dalam setiap aktivitasnya. Isu-isu yang ramai

digunakan adalah isu mengenai demokrasi, hak-hak masyarakat sipil, dan degradasi lingkungan hidup akibat adanya praktik korupsi. Gerakan masyarakat sipil tersebut, lalu memainkan perannya dalam memonitor perilaku pejabat publik dari dua perspektif, yakni: hak asasi manusia dan antikorupsi. Sebagai contoh, kampanye global dilakukan untuk menghentikan kerusakan lingkungan dan pelanggaran hak asasi manusia yang didorong oleh adanya eksploitasi sumber daya alam dan korupsi dalam sistem ekonomi dan politik di tingkat global. Korupsi yang didefinisikan sebagai penggunaan kekuasaan publik untuk kepentingan personal menjadi penyebab lahirnya *cost* yang tidak semestinya ditanggung oleh masyarakat termasuk biaya lingkungan, sehingga korupsi mencederai hak-hak masyarakat (RWI, 2018).

Gerakan masyarakat sipil, pada perjalanannya tidaklah selalu mulus. Akan selalu ada, tantangan yang dihadapi oleh kelompok yang kerap menyuarakan kritik terhadap kebijakan atau tindakan yang diambil oleh pemerintah dan korporasi yang dinilai melanggar hak-hak masyarakat. Bentuk tantangan tersebut mulai dari pembatasan keterlibatan sampai pada ancaman secara psikis dan fisik terhadap para kelompok masyarakat sipil. Bentuk ancaman tersebut sangat bervariasi mulai dari ancaman tertulis melalui media sosial, perusakan properti sampai dengan penculikan dan pembunuhan. Hal ini kerap terjadi walaupun kebebasan berpendapat adalah hak yang dijamin dalam konvensi hak asasi manusia PBB (UN Human Right, 2014).

Landasan Peran Masyarakat Sipil

UU No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK), sebagaimana telah direvisi menjadi UU No. 19 Tahun 2019

tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dibuat dalam suasana keprihatinan akan praktik korupsi di era orde baru. Sebab pada itu praktik ini hadir dalam berbagai praktik kehidupan berbangsa. Kegelisahan akan praktik korupsi yang sedemikian masif inilah yang melatari gerakan reformasi dimana KPK dibentuk untuk memberantas korupsi.

Dalam UU KPK itu, disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, KPK berasaskan pada kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, kepentingan umum dan proporsionalitas, serta penghormatan terhadap hak asasi manusia. Asas Keterbukaan menjamin hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang kinerja KPK dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Akuntabilitas berarti bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan KPK harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peran serta masyarakat dalam pemberantasan korupsi, secara khusus disebutkan dalam UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah oleh UU No. 20 Tahun 2001 pada pasal 41. Dalam hal ini, masyarakat dapat berperan dalam membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam pelaksanaan peran tersebut, masyarakat mempunyai hak dan tanggung jawab yang dijalankan dengan berpegang teguh pada asas-asas dan norma peraturan perundang-undangan. Peran serta masyarakat dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi, bisa hadir dalam beberapa bentuk sebagai berikut:

**Peran Masyarakat Sipil
dalam Pemberantasan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam**

1. Mencari, memperoleh, dan memberikan informasi adanya dugaan tindak pidana korupsi;
2. Memperoleh pelayanan dalam mencari dan memberikan informasi dugaan tindak pidana korupsi kepada penegak hukum;
3. Menyampaikan saran dan pendapat kepada penegak hukum;
4. Memperoleh jawaban atas pertanyaan perkembangan laporan yang telah disampaikan kepada penegak hukum;
5. Memperoleh perlindungan hukum atas keterlibatan dalam proses penanganan perkara.

Tata cara pelaksanaan peran masyarakat dalam pemberantasan korupsi, lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 43 tahun 2018 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dalam aturan tersebut peran serta masyarakat mencakup peran aktif perorangan, organisasi masyarakat, atau lembaga swadaya masyarakat dalam pencegahan tindak pidana korupsi. Beberapa hal penting dalam keterlibatan tersebut yakni:

1. Penyampaian informasi, saran, dan pendapat masyarakat dilakukan secara tertulis dengan disertai identitas pelapor dan organisasinya serta keterangan mengenai dugaan tindak pidana korupsi dan bukti permulaan. Terhadap informasi tersebut, harus diklarifikasi dengan gelar perkara oleh penegak hukum;
2. Penegak hukum atau komisi wajib merahasiakan identitas pelapor dan isi laporannya. Apabila diperlukan maka penegak hukum atau komisi dapat memberikan pengamanan fisik terhadap pelapor atau keluarganya;
3. Setiap orang, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat yang

telah membantu upaya pencegahan atau pemberantasan tindak pidana korupsi berhak mendapat penghargaan dalam bentuk piagam atau premi.

Dalam UNCAC tahun 2003, menyebutkan bahwa negara-negara perlu mengambil langkah-langkah untuk meningkatkan partisipasi aktif dari orang-perorangan dan/atau kelompok masyarakat. Partisipasi tersebut diperkuat dengan tindakan untuk mendorong:

1. Transparansi dan kontribusi publik pada proses pengambilan keputusan;
2. Akses publik yang efektif pada informasi;
3. Kegiatan informasi publik yang menimbulkan sikap non-toleransi terhadap korupsi, serta program pendidikan publik, meliputi kurikulum sekolah dan universitas;
4. Perlindungan kebebasan untuk mencari, menerima, mempublikasikan, dan menyebarluaskan informasi tentang korupsi;
5. Pembatasan kebebasan hanya sejauh yang ditetapkan dalam undang-undang dan sejauh diperlukan yakni menghormati hak atau nama baik pihak lain, melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau moral masyarakat.

Kajian Kendra Dupuy (2017) yang menyarikan studi dari (Furstenberg 2015, Aaronson 2011, Bieri 2010) menunjukkan peran masyarakat sipil untuk mendorong tata kelola sektor sumber daya alam terjadi melalui empat mekanisme, yakni: mendorong akses informasi, hadirnya masyarakat sipil sebagai legitimasi moral (*moral legitimation*), partisipasi masyarakat sipil untuk memicu demokratisasi dalam mengelola sumber daya alam, dan sebagai pengawas untuk meningkatkan akuntabilitas.

Dengan demikian, peranan masyarakat sipil merupakan hal strategis yang diakomodir dalam UU KPK. Peranan tersebut menjadi penting mengingat tugas dan peran KPK dalam pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi.

Posisi Masyarakat Sipil dalam Pelaksanaan Tugas KPK

Secara kelembagaan, keberadaan masyarakat sipil diakui sebagai salah satu mitra strategis KPK. Dalam penjabaran tugas dan fungsi unit-unit di internal KPK,

kolaborasi dengan masyarakat sipil menjadi bagian dari kerja unit-unit tersebut. Setidaknya hal ini terlihat pada unit Pengaduan Masyarakat (Dumas), Pendidikan Dan Pelayanan Masyarakat (Dikyanmas), Humas, Penelitian dan Pengembangan (Litbang), serta Pembinaan Jaringan dan Kerja Sama Antar-Komisi dan Instansi (PJKAKI) seperti yang dijabarkan pada **Tabel 1** di bawah ini.

Tabel 1. Unit yang Terkait Langsung dengan Masyarakat Sipil

No.	Unit	Tugas Terkait
1.	Direktorat Pembinaan Jaringan Kerja Antar Komisi dan Antar Instansi (PJKAKI)	Pengembangan dan pemeliharaan jaringan informasi dengan instansi pemerintah dan masyarakat
2.	Direktorat Pengaduan Masyarakat (Dumas)	Pemrosesan pengaduan masyarakat
3.	Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat (Dikyanmas)	Pelaksanaan kegiatan sosialisasi, edukasi, kampanye, dan program pengembangan budaya antikorupsi
4.	Direktorat Penelitian dan Pengembangan (Litbang)	Pengkajian sistem administrasi pemerintahan dan perumusan rekomendasi perbaikan sistem administrasi pemerintahan
5.	Pusat Edukasi Anti-Korupsi	Pelaksanaan kegiatan pendidikan antikorupsi
6.	Biro Hubungan Masyarakat (Humas)	Diseminasi dan pemberitaan kegiatan terkait antikorupsi

Sumber: *Ortaka KPK, 2018*

Evolusi Peran Masyarakat Sipil

Posisi dan peran masyarakat sipil dalam kegiatan pencegahan korupsi di sektor sumber daya alam, mengikuti pendekatan pelaksanaan fungsi monitoring yang dilakukan oleh KPK. Fungsi monitoring yang dimaksud berupa perbaikan sistem tata kelola sumber daya alam yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan daerah.

Pada tahun 2009, KPK mulai masuk ke sektor sumber daya alam dengan melakukan kajian sistem perencanaan kawasan hutan. Dalam kajian ini KPK melakukan pemetaan permasalahan yang menghambat penetapan tata batas kawasan hutan. Dari permasalahan tersebut, KPK merekomendasikan sejumlah rencana aksi untuk

mengakselerasi tata batas kawasan hutan. Pihak yang menjadi penanggung jawab pelaksana rencana aksi tersebut adalah Direktorat Jenderal Planologi Kementerian Kehutanan. Tugas KPK dalam hal ini memonitor pelaksanaan rencana aksi.

Kemudian pada tahun 2011, KPK melakukan kajian sistem pengusahaan pertambangan batu bara di Indonesia. Pihak yang berkewajiban untuk melaksanakan rencana aksi perbaikan untuk menutup celah terjadinya korupsi di pertambangan batu bara adalah Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara Kementerian ESDM. Peran masyarakat sipil dalam kajian awal KPK, masih terbatas sebagai pelengkap sumber data

dan informasi. Akan tetapi dalam memetakan permasalahan pada kajian yang dilakukan, KPK berupaya untuk melibatkan masyarakat sipil secara lebih luas dengan melakukan diskusi, dan lain-lain. Diskusi perlu dilakukan untuk menggali data dan informasi untuk melengkapi konstruksi permasalahan. Dalam pengembangan rekomendasi untuk menyelesaikan permasalahan sektoral, masyarakat sipil juga belum dilibatkan secara khusus.

Secara parsial, rencana aksi telah mengakselerasi penataan sektor pertambangan di Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara (Ditjen Minerba) Kementerian ESDM dan Ditjen Planologi Kementerian Kehutanan. Namun, persoalan baru yang muncul di kedua sektor tersebut, tidak sepenuhnya menjadi kewenangan Ditjen Minerba dan Ditjen Planologi. Persoalan juga terkait dengan unit lain di internal kedua kementerian tersebut atau dengan lembaga pemerintah lainnya. Belajar dari pendekatan tersebut, KPK mendorong keterlibatan lintas pemangku kepentingan terutama kementerian dan lembaga terkait untuk menyelesaikan permasalahan yang menjadi kewenangannya.

Soal penyelesaian permasalahan tata batas kawasan hutan misalnya, masalah yang muncul sangatlah kompleks karena mencakup persoalan tata batas administratif wilayah, wilayah usaha, dan perizinan yang ditetapkan oleh sektor lain, serta wilayah kelola masyarakat termasuk masyarakat adat. Karenanya penetapan kawasan hutan tidak hanya menjadi domain kementerian kehutanan, namun juga kementerian lain seperti Kementerian ESDM, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pertanian, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) serta lembaga pemerintah lainnya.

Sejalan dengan semakin bertambahnya jumlah pihak yang terlibat sekaligus kebutuhan untuk menyelesaikan permasalahan terkait, maka rencana aksi didesain multipihak. Setiap kementerian/lembaga menjadi penanggung jawab dari indikator keberhasilan pelaksanaan rencana aksi. Dengan demikian, beban penyelesaian rencana aksi tidak lagi menjadi semata-mata tugas dari unit pelaksana utama. Seperti terlihat pada **Tabel 2** di bawah ini.

Tabel 2. Rencana Aksi Multipihak SDA

No.	Rencana Aksi	Pihak Terkait
1.	Penyusunan data dan informasi berbasis spasial dan nonspasial	Kementerian teknis, Pemda, BIG, LAPAN, Dishidros AL, Kominfo
2.	Perlengkapan dan perbaikan kebijakan dan aturan perundang-undangan	Kementerian teknis, Pemda, Kementerian KumHAM, Setneg
3.	Pemenuhan hak-hak masyarakat	Kementerian teknis, Pemda, Ombudsman, KomnasHAM
4.	Pengawasan dan penegakan hukum	Kementerian teknis, Pemda, Aparat Penegak Hukum
5.	Perbaikan tata kelola perizinan	Kementerian teknis, Pemda, BKPM, Kemenko Perekonomian

Sumber: Rencana Aksi GNP SDA, 2014 - 2017

Pendekatan rencana aksi multipihak mensyaratkan adanya partisipasi publik yang semakin intensif. Dalam situasi tersebut, peran masyarakat sipil

bertransformasi yang awalnya hanya sekedar sumber data dan informasi menjadi fasilitator kegiatan. Masyarakat sipil juga bertindak sebagai konsultan dalam

perumusan rekomendasi, rencana aksi dan indikator keberhasilan dalam pelaksanaan rencana aksi.

Keterlibatan masyarakat sipil dalam kegiatan GNP SDA, mengakselerasi upaya-upaya pencegahan korupsi di sektor SDA. KPK sebagai penggagas kegiatan mempunyai mitra strategis untuk mendesain strategi perbaikan tata kelola sektor sumber daya alam. Kolaborasi yang demikian, setidaknya ditunjukkan dalam penyusunan rencana aksi lintas pihak Nota Kesepakatan Bersama Percepatan Pengukuhan Kawasan Hutan tahun 2013.

Porsi keterlibatan masyarakat sipil dalam pemberantasan korupsi di sektor sumber daya alam semakin kuat sejalan dengan semakin luasnya aspek yang ditangani oleh KPK. Di tahun 2014, KPK menginisiasi perbaikan tata kelola sektor pertambangan melalui kegiatan yang dinamai koordinasi dan supervisi pertambangan minerba. Kegiatan ini berkembang dari 12 provinsi menjadi 31 provinsi. Dalam kegiatan tersebut,

masyarakat sipil mulai terlibat sebagai mitra KPK untuk melakukan monitoring implementasi rencana aksi yang dilakukan oleh kementerian lembaga dan pemerintah daerah.

Dalam setiap kegiatan evaluasi bersama lintas pihak, masyarakat sipil hadir untuk menyampaikan pandangan mereka tentang pencapaian rencana aksi dan ulasan kritis terhadap isu yang muncul dalam penataan sektor pertambangan dalam forum yang dihadiri oleh Kepala Daerah Provinsi dan Kabupaten, kementerian, dan dinas terkait. Pertemuan tersebut sekaligus menjadi ruang diskursus antara para pengambil kebijakan dengan masyarakat sipil. Proses dialektika antara dua pihak dapat terjadi secara langsung maupun tidak langsung. Sehingga setiap pihak yang terlibat tersebut dapat melakukan klarifikasi maupun justifikasi atas argumen yang disampaikan dan informasi yang beredar di publik. Bentuk keterlibatan masyarakat sipil dapat dilihat sebagaimana **Tabel 3** di bawah ini.

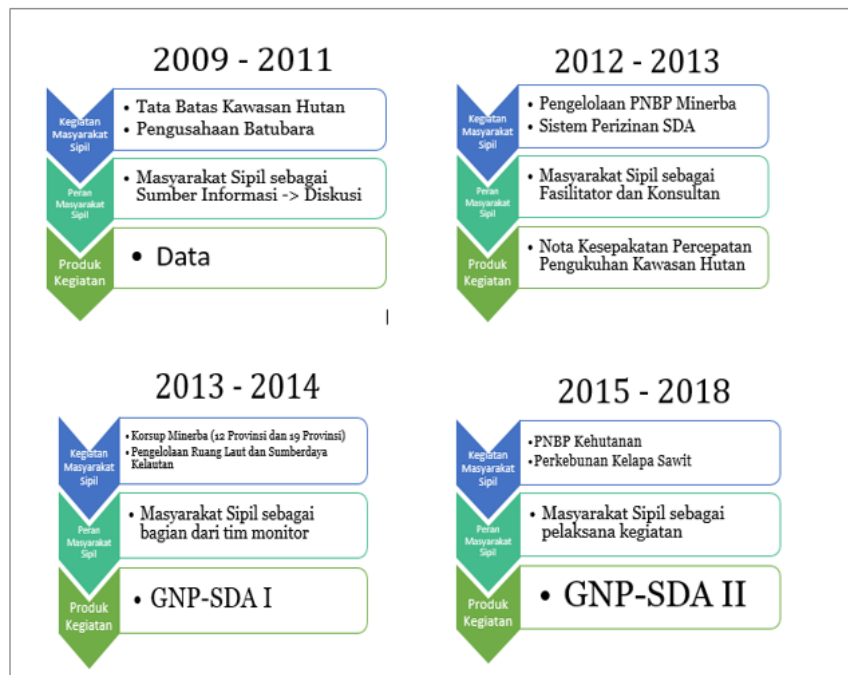
Tabel 3. Bentuk Keterlibatan Masyarakat Sipil dalam Kegiatan GNP SDA

No	Agenda Kegiatan	Bentuk Keterlibatan Masyarakat Sipil
1	Pengkajian dan pendalaman isu dan permasalahan sektor SDA	Sumber data dan informasi dan informan/narasumber untuk pengembangan rekomendasi
2.	Monitoring perbaikan regulasi/sistem tata kelola sektor SDA	Sumber informasi alternatif selain kementerian/lembaga atau pemda terkait
4.	Koordinasi dan supervisi perbaikan sistem sektor SDA	Narahubung dengan masyarakat yang terkait dengan objek perbaikan
5.	Diseminasi informasi terkait agenda perbaikan tata kelola sektor SDA	Pelaku diseminasi
6.	<i>Case building</i> kasus korupsi sektor SDA	Sumber informasi dan data awal kasus korupsi

Kemudian transformasi peran masyarakat sipil dalam kegiatan GNP SDA KPK, dapat dilihat melalui uraian pada **Gambar 1**. Kompleksnya permasalahan tata kelola sektor sumber daya alam di Indonesia telah menjadi pembelajaran

penting bahwa aksi pencegahan KPK melalui GNP SDA mampu menjadi wadah bersama yang dapat digunakan berbagai pihak untuk kepentingan bersama dalam mendorong peningkatan tata kelola di sektor sumber daya alam.

Peran Masyarakat Sipil dalam Pemberantasan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam



Gambar 1. Uraian Transformasi Peran Masyarakat Sipil dalam Kegiatan GNP SDA

Masyarakat sipil yang terlibat di dalam GNP SDA pun semakin meluas, tidak sekedar aktor yang selama ini hanya ada di isu lingkungan dan transparansi melainkan lebih luas lagi ke pegiat masyarakat sipil yang bergerak di isu hak asasi manusia, pengarusutamaan gender, dan masyarakat adat.

GNP SDA telah memantik kesadaran masyarakat sipil dalam memahami korupsi sebagai sumber masalah utama di Indonesia yang berdampak bagi aspek kehidupan. Hal ini sebagaimana tertuang dalam nota sintesa GNP SDA (2018) yang menyatakan: “Salah satu pemetaan akar masalah korupsi di sektor SDA selama 5 tahun perjalanan GNP SDA adalah kait kelindan praktik *state-captured corruption* dengan lemahnya fungsi otoritas kelembagaan negara. *State-captured corruption* bukan semata ditujukan untuk membuktikan adanya kuasa oligarki atas birokrasi negara, tetapi karena semakin jauhnya tujuan dan mandat negara atas tujuan konstitusionalnya”.

GNP SDA di sektor minerba misalnya, telah berhasil membuka sengkabut tata kelola pertambangan di Indonesia, mulai dari pemetaan masalah perizinan, tingkat kepatuhan pelaku usaha dari aspek keuangan dan lingkungan, serta aliran data lintas kementerian/lembaga dan mendorong keterbukaan informasi.

Inisiatif ini kemudian digunakan masyarakat sipil dari GNP SDA di sektor minerba untuk mendorong melakukan pemantauan bersama (*joint monitoring*) di sektor minerba. Rekomendasi GNP SDA KPK yang ditindaklanjuti oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral salah satunya dengan membuat peraturan tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, yaitu Permen ESDM No. 43 Tahun 2015. Regulasi tersebut menjalankan mandat dari perubahan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memindahkan kewenangan pemberian izin pertambangan baru dari kabupaten ke pemerintah pusat dan provinsi.

Aturan menteri tersebut kemudian meminta agar Provinsi hingga 31 Maret 2017 untuk dapat mendata ulang dan memastikan izin pertambangan memenuhi standar '*clean and clear*'. Artinya izin-izin pertambangan sudah harus tidak tumpang-tindih dengan areal konsesi lainnya seperti hutan konservasi, lindung, maupun sesama izin minerba, dan memastikan izin-izin tambang di provinsi telah mematuhi peraturan keuangan dan membayarkan kewajibannya. Selain itu, aturan tersebut juga meminta pendataan soal pembayaran dana reklamasi dan dana rehabilitasi yang dikumpulkan dan disimpan di rekening bank pemerintah sesuai aturan yang berlaku.

Masyarakat sipil menggunakan momentum proses serah terima itu untuk memperbaiki tata kelola sektor minerba dengan memastikan semua izin yang tidak '*clean and clear*' dicabut dengan cara membandingkan operasi pertambangan yang berlangsung dengan dokumentasi izin yang ada.

Pengalaman *joint monitoring* terjadi salah satunya ada di Provinsi Sumatera Selatan melalui organisasi masyarakat sipil, Pilar Nusantara (Pinus). Pinus melakukan kolaborasi dengan pemerintah daerah dengan Dinas ESDM Sumatera Selatan untuk mengembangkan mekanisme pendaftaran ulang izin pertambangan, dengan dokumentasi lengkap termasuk peta lahan, dokumen AMDAL, dan rencana reklamasi yang rinci. Pada tahun 2018, Pemda Sumsel meluncurkan Sistem Informasi Minerba Sumsel melalui laman <http://minerba.desdm.sumselprov.go.id>.

Pinus dan Dinas ESDM Provinsi Sumsel menandatangani nota kesepahaman bersama untuk mendorong peningkatan tata kelola pertambangan minerba yang baik. Peran Pinus dalam hal ini adalah membantu melakukan

pengumpulan data dan verifikasi dari input data yang dimasukkan dalam sistem informasi tersebut serta menjembatani dibangunnya saluran pelaporan apabila ada kasus dari masyarakat sekitar tambang di Provinsi Sumatera Selatan. Selain itu, Pinus juga melakukan pendampingan terhadap masyarakat untuk pengembangan kapasitas dan membangun komunikasi multipihak di wilayah sekitar tambang di Sumatera Selatan.

Selain Pinus di Sumatera Selatan, Jaringan Advokasi Tambang (JATAM) di Kalimantan Timur menggunakan momentum GNP SDA untuk mendorong penegakan hukum lingkungan atas meningkatnya fokus pemerintah terhadap perbaikan tata kelola pertambangan dengan melaporkan kasus kematian warga di lubang tambang bekas perusahaan yang tidak direklamasi secara benar.

Faktor Kunci Keberhasilan

Pengalaman dalam GNP SDA menunjukkan keberadaan masyarakat sipil sangat penting untuk mendukung kerja pencegahan dan pemberantasan korupsi. Kerangka kerja *multistakeholder* yang saling mendukung perlu disusun untuk membangun sinergi antara KPK, pemerintah, dan masyarakat sipil, dalam mempercepat pembenahan sektor sumber daya alam.

Di satu sisi keterlibatan masyarakat sipil dalam kegiatan GNP SDA seakan memperkuat gagasan dan pemikiran Hegel mengenai *civil society* sebagai kelompok yang hadir di luar wilayah keluarga dan negara. Akan tetapi di sisi lain, keterlibatan masyarakat sipil dalam kegiatan GNP SDA juga menjadi antitesa terhadap gagasan dan pemikiran Hegel itu sendiri. Hegel berpandangan pertentangan kelas menjadi faktor yang mendorong lahirnya masyarakat sipil

ketika itu. Sedangkan dalam kegiatan GNP SDA, peran masyarakat sipil lahir bukan didorong oleh faktor pertentangan kelas semata. Bukan pada isu mana kepentingan kaum *borjuis-proletar*. Akan tetapi menyentuh isu-isu lainnya.

Terdapat dua faktor setidaknya yang dapat memperkuat antitesa terhadap gagasan dan pemikiran Hegel terkait masyarakat sipil. Faktor pertama beranjak pada pemikiran yang digagas Alagappa bahwa konsep masyarakat sipil yang tumbuh dan berkembang di Barat, tidak bisa berlaku sepenuhnya di Asia dan Amerika Latin. Hal tersebut dikarenakan adanya perbedaan sejarah dan faktor yang mendorong lahirnya masyarakat sipil itu sendiri. Faktor kedua adalah transformasi pada konsep dan definisi masyarakat sipil. Awalnya masyarakat sipil lahir karena isu pertentangan kelas maupun politik. Namun seiring dengan faktor demokratisasi pada sejumlah negara pada dekade 80an hingga 90an, isu tersebut tidak lagi menjadi relevan. Masyarakat sipil tumbuh dan berkembang untuk berjuang pada isu lain, seperti lingkungan hidup, antikorupsi, keterbukaan informasi/transparansi dan sebagainya.

Peranan masyarakat sipil dalam kegiatan GNP SDA, memperkuat gagasan dan pemikiran Hegel mengenai *civil society* sebagai kelompok di luar wilayah keluarga dan negara. Masyarakat sipil dalam GNP SDA mampu memposisikan diri dan bertransformasi untuk melakukan agenda-agenda antikorupsi berkolaborasi dengan agenda strategis yang menjadi identitas masing-masing kelompok masyarakat sipil. GNP SDA mampu berperan sebagai media, ruang yang mengkombinasikan isu strategis dan berkembang di masyarakat sipil dengan isu antikorupsi. Misalnya isu pencemaran lingkungan dengan isu korupsi pada sektor batu bara. Isu *deforestasi* dengan isu korupsi pada sektor kehutanan. Isu

reklamasi pesisir dengan isu suap izin pesisir. Isu kebakaran hutan dengan isu korupsi alih fungsi lahan untuk kebun sawit.

Terdapat beberapa poin pembelajaran dari kolaborasi antara KPK dan Masyarakat sipil. *Pertama*, konsistensi pelaksanaan agenda. GNP SDA merupakan proses pembelajaran dari kegiatan KPK di sektor SDA yang inisiasinya dimulai dengan kajian kemudian rencana aksi yang melibatkan pemangku kepentingan yang lebih luas. Konsistensi tersebut dibangun dalam jangka waktu yang tidak sebentar, ada *trust* yang dibangun baik dari KPK maupun masyarakat sipil. KPK memposisikan masyarakat sipil sebagai mitra kerja strategis, begitu juga sebaliknya. Masyarakat sipil melihat KPK sebagai lembaga negara yang sejauh ini paling dapat dipercaya dalam memperbaiki tata kelola sektor SDA.

Kedua, dalam kegiatan GNP SDA keterlibatan *multistakeholders* termasuk masyarakat sipil memperkuat mekanisme *check and balances* dari para pihak yang terlibat. Terutama antara KPK dengan kementerian/lembaga terkait. Selain itu, mekanisme tersebut memberi dampak positif, karena sering kali masyarakat sipil mampu menyampaikan kondisi *real* di lapangan yang tidak dapat dijangkau oleh pemerintah. Atas proses tersebut, juga memberikan *feedback* pada masalah yang tertuang dalam monitoring dan evaluasi GNP SDA.

Ketiga, variasi peran masyarakat sipil, tidak hanya pada ranah advokasi namun juga pada konsultasi, penyusunan naskah akademik, mitra monitoring dan sebagainya. Hal ini justru dapat menjadi penopang kerja-kerja pemberantasan korupsi, dengan tetap mengedepankan posisi sentral KPK sebagai *meeting point* lintas pihak. Masyarakat sipil tidak lagi hanya bertindak sebagai *watchdog* melainkan juga memainkan peranan yang

lebih strategis dan substantif. Pembelajaran pada poin ini setidaknya juga menambahkan pemikiran yang digagas oleh Kendra (2017). Berkenaan dengan peran masyarakat sipil dalam mendorong tata kelola sumber daya alam, peran masyarakat sipil dalam kegiatan GNP SDA tidak hanya sekedar membuka akses informasi, melegitimasi proses, bentuk demokratisasi atau pengawas semata, melainkan mampu berperan sebagai mitra strategis baik untuk pemerintah dan KPK itu sendiri.

Keempat, pandangan bahwa korupsi adalah musuh bersama. faktor ini menjadi faktor krusial dalam kolaborasi yang dilakukan oleh KPK dan masyarakat sipil. Hancurnya tata kelola pada sektor sumber daya alam sedikit banyak didorong oleh korupsi. suap menyuap dalam mekanisme perizinan sektor tambang, alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku, reklamasi yang tidak sepatutnya, dan permasalahan lainnya menjadi bukti bahwa permasalahan sektor SDA didorong oleh korupsi para oknum pejabat publik.

Tantangan ke Depan

Partisipasi masyarakat (publik) memiliki peran dan dampak yang besar dalam pencapaian strategi KPK. Pencegahan dan pemberantasan korupsi memerlukan sinergi dan kesamaan persepsi dari seluruh komponen bangsa, termasuk di dalamnya peran serta masyarakat (Laksmana dkk, 2015). Upaya mensinergikan kegiatan pencegahan dan penindakan telah memberikan kontribusi bagi perbaikan tata kelola di sektor SDA. Namun perlu strategi khusus karena sifat dan kepentingan penanganan permasalahan yang memiliki karakteristik tersendiri.

Peran masyarakat sipil dari unsur pelaku usaha atau swasta juga perlu ditingkatkan. Mengingat selama ini tindak

pidana korupsi yang terkait dengan sektor SDA juga melibatkan unsur pelaku usaha. Dalam hal ini, perlu disusun standar perilaku dan etika berusaha yang menjadi aturan main pelaku usaha di sektor SDA, termasuk pebisnis lintas negara (OECD, 2008). Namun hal ini akan mendapat tantangan tersendiri karena praktik korupsi di sektor SDA, seringkali berkaitan dengan kejahatan keuangan lintas negara. Selain itu, peningkatan kapasitas dan pengetahuan masyarakat sipil dalam aksi pencegahan korupsi juga perlu diperluas untuk menambah daya dukung pemberantasan korupsi.

Tantangan lainnya berupa perubahan kewenangan dan kerja internal KPK karena adanya perubahan UU KPK, sebagaimana yang disebutkan dalam UU No. 19 tahun 2019 tentang perubahan No. 30 tahun 2002. Kondisi itu tentunya memerlukan adanya adaptasi khususnya dalam aspek kewenangan supervisi KPK dalam kerangka pencegahan korupsi.

Keterbukaan informasi publik, adalah syarat mendasar terbangunnya tata kelola sumber daya alam yang transparan dan akuntabel. Dalam sejumlah kasus, masyarakat sipil mencoba mengakses informasi berkenaan dengan penguasaan sumber daya alam, alokasi lahan, dan aktivitas eksploitasi sumber daya alam yang tercatat oleh pemerintah. Namun sayangnya, tidak semua harapan masyarakat sipil tersebut dapat dipenuhi oleh penyedia informasi publik, sekalipun telah ada ketetapan resmi dari Komisi Informasi Publik. Hal ini menjadi tantangan tersendiri dalam upaya mewujudkan cita-cita penyelamatan sumber daya alam, termasuk dalam memberantas korupsi dan kejahatan di sektor sumber daya alam.

Sejalan dengan upaya untuk mendorong pencapaian visi Indonesia 2045, tantangan pengelolaan sumber daya alam kedepannya akan semakin besar.

Deregulasi perizinan sebagai upaya untuk mempermudah penyelenggaraan bisnis (*easy of doing business*) untuk menarik minat para investor, pemerintah akan menghilangkan sejumlah persyaratan dalam pemberian izin termasuk menyusun paket *omnibus law* yang akan menyelaraskan regulasi yang selama ini tumpang tindih. Sayangnya, ketika akses keterlibatan publik tidak dibuka seluas-luasnya, maka proses penyusunan regulasi dikhawatirkan hanya akan menangkap aspirasi dari sebagian *stakeholders*.

Kelompok masyarakat sipil yang seyogyanya berfungsi sebagai penyalur aspirasi masyarakat pada akar rumput terkadang dipaksa hanya menjadi pelengkap dari proses perumusan kebijakan. Kebijakan yang dirumuskan tidak lagi memperhatikan keseimbangan kepentingan lintas *stakeholders*. Kekhawatiran ini sangat beralasan, mengingat proses pengambilan kebijakan yang berkenaan dengan pengelolaan SDA, sarat dengan praktik *state capture corruption*. Jika demikian, mimpi Produk Domestik Bruto Indonesia mencapai 7 triliun dollar AS dan Indonesia masuk 5 besar ekonomi dunia dengan kemiskinan mendekati nol persen di tahun 2045, bisa jadi hanya tinggal impian belaka.

Persoalan penyelamatan sumber daya alam tidak sekedar menyelamatkan kekayaan alam negeri ini dari praktik korupsi. Saat ini, penyelamatan sumber daya alam merupakan isu yang berkaitan dengan demokrasi, hak asasi manusia, dan penyelamatan lingkungan. Selama ini GNP SDA telah menjadi *meeting point* gerakan masyarakat sipil yang mengkombinasikan ketiga isu tersebut. Tantangan kedepannya adalah bagaimana menyampaikan isu korupsi di sektor sumber daya alam akan mengancam proses demokrasi di tingkat masyarakat, pelanggaran terhadap hak asasi manusia, dan kerusakan lingkungan. Peran

masyarakat sipil semakin penting untuk menyuarakan hal tersebut di tengah situasi geopolitik global yang tidak menentu dan ancaman *katastropik* dari perubahan iklim.

Partisipasi masyarakat sipil dalam rangka menyuarakan kebenaran pada sektor sumber daya alam, beresiko pada keselamatan diri dan perlindungan atas hak-hak yang dimiliki. Sejumlah kasus menunjukkan bahwa tidak sedikit aktivis mendapat ancaman karena dianggap membahayakan kepentingan kelompok tertentu pada sektor sumber daya alam. Ancaman meregang nyawa karena memperjuangkan penolakan eksploitasi kini biasa terjadi. Hal ini menjadi bukti bahwa penyelamatan sumber daya alam membutuhkan perjuangan dan pengorbanan besar. Sayangnya, praktik perlindungan terhadap peran dan kerja masyarakat sipil dalam memperjuangkan perbaikan sumber daya alam negeri ini, belum seperti yang diharapkan.

Penutup

Agenda pemberantasan dan pencegahan korupsi di sektor SDA tidak boleh berhenti. Hadirnya GNP SDA telah berkontribusi terhadap meningkatnya tata kelola sektor SDA, dimana SDA merupakan salah satu episentrum kasus korupsi yang telah banyak diungkap oleh KPK. Pengelolaan SDA yang baik juga merupakan salah satu kunci dalam mendukung pembangunan yang berkelanjutan. Oleh karena itu kerangka kerja aksi pencegahan korupsi yang melibatkan masyarakat sipil perlu diperkuat dengan membangun rencana kerja yang lebih terukur dan intensif. Selain itu, jangkauan keterlibatan masyarakat sipil juga perlu diperluas kepada masyarakat sipil yang menjadi pelaku usaha seperti asosiasi, untuk membangun tindakan bersama (*collective action*) dalam pencegahan korupsi.

Referensi

- Alam, Bachtiar. (1999). Antropologi dan *Civil Society*: Pendekatan Teori Kebudayaan. *Jurnal Antropologi Indonesia* XXIII (60).
- Dupuy, Kendra. (2017). *The Global Participation Backlash: Implications for Natural Resource Initiatives*. U4 Brief (4).
- Flamirion, Gemaël dan Muradi. (2016). Demokrasi *Civil Society* di Indonesia dan India: Sebuah Perbandingan. *Jurnal Wacana Politik* 1 (2): 189–195.
- Laksmana, G dkk. (2015). *Laporan Tim Pengkajian Hukum tentang Partisipasi Aktif Publik dalam Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi*. Puslitbang Sistem Hukum Nasional BPHN- Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia. Jakarta.
- OECD and ADB. (2008). *Strategies for Business, Government and Civil Society to Fight Corruption in Asia and the Pacific*.
- Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2000. *Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta.
- Pope, J. (2002). *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*. Transparansi Internasional. Jakarta.
- UN Human Right. (2014). *A Practical Guide for Civil society: Civil society Space on United Nations Human Rights System*. United Nation.
- Undang-undang No. 30 Tahun 2002. *Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah Diubah oleh Undang-undang No. 19 tahun 2019*. Jakarta.
- Undang-undang No. 31 Tahun 1999. *Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah oleh Undang-undang No. 20 Tahun 2001*. Jakarta.
- United Nation. (2003). *United Nations Convention Against-Corruption (UNCAC)*.



GEDUNG MERAH PUTIH
KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI

Jl. Kuningan Persada Kav. 4
Setiabudi, Jakarta 12950

Telepon : 021 2557 8498
Fax : 021 5290 5592
Email : jurnal.integritas@kpk.go.id
Website : www.jurnal.kpk.go.id

p-ISSN 2477-118X
e-ISSN 2615-7977

