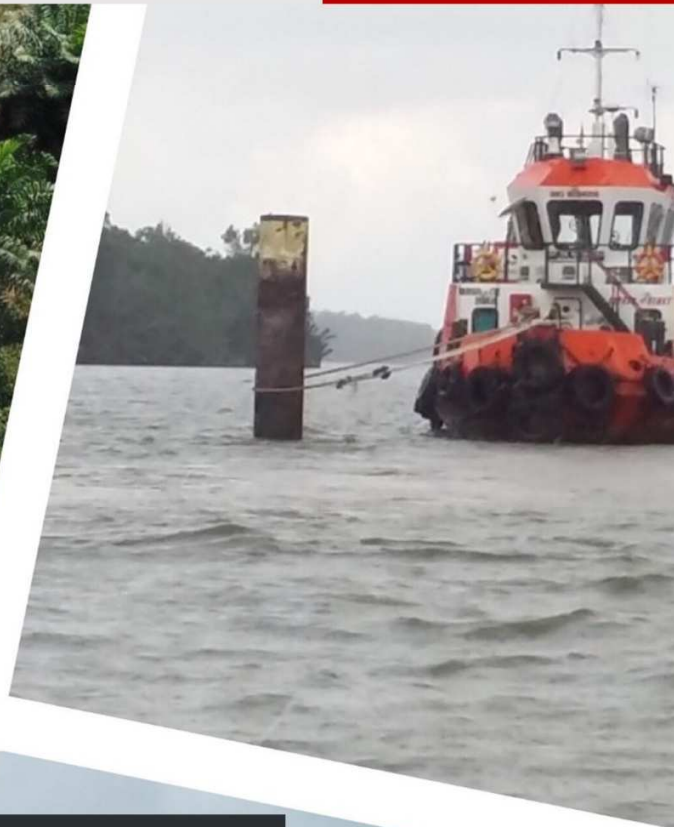


**KPK**

Komisi Pemberantasan Korupsi

**DIREKTORAT  
PENELITIAN DAN  
PENGEMBANGAN**

**NOTA  
SINTESIS**



# NOTA SINTESIS

*EVALUASI GERAKAN NASIONAL  
PENYELAMATAN SUMBER DAYA ALAM 2018*

KPK.GO.ID

# NOTA SINTESIS

## EVALUASI GERAKAN NASIONAL PENYELAMATAN SUMBERDAYA ALAM GNP-SDA

**KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI GNP-SDA  
2018**

**NOTA SINTESIS  
EVALUASI GERAKAN NASIONAL  
PENYELAMATAN SUMBER DAYA ALAM**

GNP-SDA

**Tim Pakar**

Prof. Dr. Maria S. W. Sumardjono, SH., MCL., MPA.

Prof Dr Ir Hariadi Kartodihardjo, MS

Rimawan Pradiptyo, PhD

Dr. Ima Mayasari, S.H., M.H

Eko Cahyono, M.Si

**Tim Evaluator**

Agung Budiono

Aryanto Nugroho

Dewi Tresya

Grahat Nagara

Maryati Abdullah

Mumu Muhajir

Timer Manurung

Wiko Saputra

# NOTA SINTESIS

## Duduk Perkara Korupsi SDA

*“Kita lebih sering gagal karena kita memecahkan masalah yang salah, daripada menemukan solusi yang salah terhadap masalah yang tepat.” (Ackoff. 1974).*

Dalam dinamika perjalanan 5 tahun KPK GNP-SDA, salah satu hal yang fokus dikembangkan adalah memperluas makna dan arti korupsi yang lebih kontekstual, terutama korupsi di sektor sumberdaya alam (SDA). Selama ini persoalan korupsi di sektor SDA lebih banyak diartikan sebagai persoalan pelaku-pelaku korup, peraturan yang tidak berjalan, lemahnya penegakan hukum atau peran negara tidak berfungsi. Korupsi juga sering diartikan sebagai pemanfaatan sumberdaya publik untuk kepentingan pribadi, memperkaya diri sendiri dengan beragam cara, yang disebabkan oleh tidak bekerjanya peran negara, rendahnya ketertiban dan penegakan hukum, sehingga merugikan kepentingan negara.

Namun petikan pembelajaran dari perjalanan dan praktik KPK GNP-SDA selama ini, semakin terlihat tegas bahwa persoalan korupsi SDA lebih sebagai akibat adanya “institusi alternatif”. Institusi tersebut berupa suatu jaringan yang dipelihara oleh kekuasaan, yang secara *de facto* lebih besar daripada kekuasaan legal negara, dan ironisnya sumberdaya sosialnya juga berasal dari para aparat negara. Dalam batasan di atas korupsi dapat difahami sebagai jaringan penawaran atau transaksi antara individu-individu yang berjalan secara sistematis dengan melibatkan kepercayaan, pengkhianatan, penipuan, subordinasi untuk kepentingan tertentu, kerahasiaan, keterlibatan beberapa pihak, dan saling menguntungkan bagi para pelaku. Korupsi, dengan demikian, bukanlah terjadi akibat tidak berfungsinya lembaga negara yang menjalankan regulasi sebagai institusi legal. Korupsi terjadi akibat keberadaan institusi alternatif, yang fokus pada kepentingan pribadi/golongan tertentu, yang bersaing dengan institusi legal untuk mendapat legitimasi dan kepercayaan dari pelaku-pelaku yang beragam di dalam lembaga negara maupun masyarakat luas. Pelaksanaan aksi hasil *Corruption Impact Assesment (CIA)* menunjukkan bahwa korupsi bukan akibat lemahnya peran negara dalam pengelolaan sumberdaya alam, melainkan keberadaannya sudah terdapat dalam sistem kerja di dalam negara itu sendiri. Teknik-teknik tertentu dalam pengembangan otoritas dan tanggung jawab terhadap pengelolaan sumberdaya alam yang ditetapkan Pemerintah, misalnya, justru dapat menjadi penyebab kondisi terjadinya korupsi.<sup>1</sup>

Dengan batasan ruang lingkup korupsi di sektor SDA di atas, dapat ditunjukkan bahwa segelintir kelompok aktor (pribadi atau organisasi) melalui institusi alternatif (*psudo legal*) memiliki gurita

---

<sup>1</sup> Lebih jauh terkait institusi alternatif sebagai akar korupsi ini, dapat dilihat dalam naskah Orasi Guru Besar Prof. Hariadi Kartodihardjo, dengan judul: “Diskursus dan Kebijakan Institusi–Politik Kawasan Hutan: Menelusuri Studi Kebijakan dan Gerakan Sosial Sumberdaya Alam di Indonesia”, (IPB, 13 Februari 2016).

penguasaan sistem dan struktur kuasa (sosial, ekonomi dan politik) yang kuat, mampu meraup ragam keuntungan (ekonomi – politik) dengan cara-cara yang sistemik. Jenis korupsi sumberdaya alam semacam ini lebih dekat dengan pengertian korupsi ‘struktural’ daripada jenis korupsi ‘institusional’. Peta masalah korupsi SDA dari hulu hingga hilir yang ditemukan KPK GNP-SDA selama ini, bukan hanya terbatas pada sistem regulasi, administrasi dan birokrasi atau masalah ‘institusional’ lainnya (saja) yang buruk dan rusak. Lebih daripada itu, korupsi di sektor SDA ditentukan oleh berbagai faktor yang bersifat struktural seperti kekuatan “*pseudo-legal*” (di luar negara). Kekuatan ini mampu memaksa negara untuk melayani kepentingan pribadi, kelompok dan golongan tertentu namun mengabaikan kepentingan publik dan rakyat yang lebih berhak secara konstitusional.

Upaya koreksi, perbaikan dan perubahan bersifat institusional (tetap) penting dan mendesak untuk dilakukan guna memastikan negara mematuhi mandat dasar konstitusionalnya. Namun demikian, dengan mempertimbangkan korupsi struktural di atas, KPK GNP-SDA juga diharapkan mampu memutus ragam mata rantai struktur kuasa ekonomi-politik yang dapat memungkinkan, menyuburkan, melegitimasi dan mewariskan korupsi terjadi. Langkah-langkah strategis berdimensi struktural diperlukan untuk menggusur dan mengenyahkan kekuatan-kekuatan “*beyond state* dan *pseudo-legal*” yang telah lama menggerogoti marwah kedaulatan kehidupan berbangsa dan bernegara di negeri ini.

## Seperti Apa Kinerja PSDA dan Korupsinya?

### *Peran Ekonomi*

Keempat jenis sumberdaya alam (hutan, perkebunan sawit, tambang, dan perikanan), yang kemudian disebut SDA dalam pelaksanaan koordinasi dan supervisi KPK, berperan besar dalam perolehan PDB 2017 sebesar Rp 1.480,04 triliun atau 10,89% dari total PDB Indonesia. Komposisi kontribusi setiap sektor SDA adalah sebagai berikut: Kehutanan (6,19%), Pertambangan Minerba (43,13%), Perkebunan/Sawit (23,62%) dan Perikanan (27,07%). Sektor SDA di tahun 2017 menyerap tenaga kerja sejumlah 37,31 juta orang<sup>2</sup>. Penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yang diperoleh sebesar Rp. 99,91 triliun dengan *tax ratio* yang cukup rendah yaitu 3,87%<sup>3</sup>.

Pelaksanaan pengelolaan SDA selain bermanfaat secara ekonomi, juga menghasilkan eksternalitas negatif. Penurunan daya dukung lingkungan hidup, terjadinya banjir dan longsor, pencemaran sungai, maupun kekeringan pada sejumlah lokasi lahan-lahan pertanian, adalah beberapa contoh eksternalitas negative akibat pengelolaan SDA yang tidak dilakukan secara bijak. Berbagai konflik lahan yang muncul, hingga hilangnya mata pencaharian masyarakat, merupakan dampak lain pengelolaan SDA yang tidak mempertimbangkan kemaslahatan masyarakat sekitar. Berbagai kerugian tersebut tidak dihitung sebagai penurunan nilai tambah ekonomi SDA.

Pengelolaan SDA juga dinilai belum berkeadilan, karena ketimpangan pemanfaatan SDA masih tinggi. Untuk usaha kehutanan, penguasaan usaha besar seluas 40.463.103 Ha namun masyarakat hanya mengusahakan seluas 1.748.931 Ha atau setara dengan perbandingan sekitar 96 : 4.

---

<sup>2</sup> BPS (2017).

<sup>3</sup> DJP (2017) dan LKPP (2017). Tax ratio adalah nisbah bagi hasil antara realisasi penerimaan pajak dengan PDB.

Untuk usaha perkebunan sawit 2.535.495 Ha dikuasai oleh 10 perusahaan besar, sedangkan 2,1 juta pekebun rakyat hanya menguasai lahan seluas 4.756.272 Ha. Fenomena serupa juga terjadi pada penguasaan tambang minerba. Izin Pertambangan Rakyat yang diterbitkan sebanyak 171 dengan luas rata-rata 3,2 Ha/izin dan IUP diterbitkan sebanyak 5.589 usaha dengan luas rata-rata 3.245 Ha/IUP. Namun demikian Kontrak Karya yang diterbitkan sebanyak 32 usaha dengan luas rata-rata 40.753 Ha/KK dan PKP2B sebanyak 26 usaha dengan luas rata-rata 28.575 Ha/usaha<sup>4</sup>. Usaha skala besar terus menyebabkan tekanan konversi lahan-lahan produksi bagi masyarakat desa, tercatat setidaknya 353 hektar/hari lahan pertanian hilang.

### *Tata Kelola dan Korupsi SDA*

Dibalik peran ekonomi, penyerapan tenaga kerja maupun dampak negatif pengelolaan SDA di atas, pengelolaan SDA masih menyisakan satu masalah serius yaitu korupsi. Praktik korupsi marak di pengelolaan SDA sehingga menghilangkan potensi penerimaan negara maupun kekayaan negara.

**KEHUTANAN.** Untuk perizinan di sektor kehutanan terdapat uang suap/peras antara Rp 688 juta sampai Rp 22,6 miliar per perusahaan per tahun, bergantung pada fase perusahaan apakah sedang mengurus perpanjangan izin atau tidak (KPK, 2013). Disamping itu kerugian negara akibat pembalakan liar mencapai Rp 35 triliun per tahun (KPK, 2015). Dalam pengelolaan hutan alam produksi, selama periode 2003—2014, terdapat potensi 77% hingga 81% produksi kayu bulat tidak tercatat, sehingga negara dirugikan antara Rp 5,24 triliun hingga Rp 7,24 triliun per tahun (KPK, 2015). Dalam pelaksanaan konversi hutan untuk peruntukan sektor lain melalui izin pemanfaatan kayu (IPK), juga terdapat potensi kerugian negara antara Rp 49,8 triliun hingga Rp 66,6 triliun per tahun selama periode yang sama. (KPK, 2015)

**BUMN KEHUTANAN.** Ditemukan bahwa selama 15 tahun terakhir, 1998 sampai 2013, Perhutani diperkirakan kehilangan aset tegakan hutannya sebesar Rp 998 miliar per tahun. Hal ini akibat pelaksanaan Peraturan Menteri BUMN No. 100/2002 mengenai pengukuran kinerja BUMN. Agenda peningkatan kinerja Perhutani dilakukan dengan memperbaiki kebijakan Pemerintah yang terkait Perhutani, akuntabilitas sistem pemasaran secara *online*, perbaikan sistem produksi melalui tipologi KPH, dll.

**PERTAMBANGAN MINERBA.** Terdapat kekurangan bayar pajak tambang di kawasan hutan sebesar Rp 15,9 triliun pertahun di tiga pulau yaitu Kalimantan, Sumatera dan Papua (KPK, 2010). KPK juga mencatat ada sekitar Rp 28,5 triliun potensi penerimaan yang hilang akibat persoalan administratif dan buruknya sistem perizinan serta lemahnya sistem kontrol penerimaan negara<sup>5,6</sup>. Hingga tahun 2017, Korsup KPK mencatat jumlah tunggakan PNBPN mencapai Rp 25,5 triliun. IUP yang tercatat di Dirjen Pajak adalah 7.519, namun hanya 84% diantaranya yang memiliki NPWP-sisanya tidak teridentifikasi. Dari perusahaan yang memiliki NPWP tersebut, hanya 88% diantaranya yang melaporkan SPT tahunannya.

GNP-SDA mendorong dilakukannya penataan izin usaha pertambangan (IUP), melalui Penerbitan Permen ESDM 43/2015 sebagai dasar hukum penataan perizinan secara menyeluruh di

<sup>4</sup> Kementerian ESDM (2008)

<sup>5</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi (2015). Awasi Sektor Pertambangan, KPK Perbaiki Tata Kelola. Press Release KPK.

<sup>6</sup> 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.

Indonesia. Kebijakan ini berhasil mengurangi jumlah IUP Non-CnC secara nasional, dari 4.877 IUP pada tahun 2014 menjadi 2.631 IUP<sup>7</sup> per September 2018. Kebijakan lain yang ditempuh adalah pemblokiran pelayanan publik terhadap IUP yang berstatus Non CnC dan habis masa berlakunya. Pemblokiran ini dilakukan terhadap 2.509 IUP Non CnC dan 2.011 IUP yang habis masa berlakunya di akhir tahun 2017.

Kebijakan selanjutnya yang ditempuh adalah pemutakhiran data melalui forum rekonsiliasi IUP Pusat-Daerah dan pengembangan Minerba One Data Indonesia (MODI). Pengembangan satu peta ESDM ditempuh dengan mengembangkan Minerba One Map Indonesia (MOMI) yang terintegrasi dengan ESDM Geoportal, Standardisasi peta dan koordinat melalui Kepmen ESDM No. 1798.K/30/MEM/2018. Optimalisasi kebijakan ini dilakukan melalui kerja sama dengan instansi terkait yang dikoordinir oleh Kemenko Perekonomian dan Badan Informasi Geospasial dalam penyusunan Geoportal KSP (Kebijakan Satu Peta) dalam memenuhi amanat Perpres Nomor 9/2016

Kementerian ESDM menerbitkan beberapa paket kebijakan dengan tujuan penyederhanaan perizinan. Beberapa Permen ESDM yang diterbitkan antara lain: a) Permen ESDM Nomor 11/2018 yang di-revisi menjadi Permen ESDM Nomor 22/2018 tentang Tata Cara Pemberian Wilayah, Perizinan, dan Pelaporan Pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara; b) Permen ESDM Nomor 25/2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara; dan c) Permen ESDM 26/2018 tentang Pelaksanaan Kaidah Pertambangan Yang Baik dan Pengawasan Pertambangan Mineral dan Batubara. Namun demikian, pelaksanaan izin tambang belum mengarah pada pembenahan izin lingkungan. Izin ini masih sebatas pemenuhan persyaratan secara administratif. Didasarkan pada laporan CSO,<sup>8</sup> izin yang sudah mendapat predikat CnC juga masih ditemui tumpang tindih dengan kawasan hutan. Animo perbaikan perizinan tambang oleh Pemda masih rendah, terutama terkait dengan pencabutan izin. Hal ini diakibatkan oleh resiko gugatan ke pengadilan ataupun adanya kriminalisasi pejabat Pemda.

**KELAUTAN DAN PERIKANAN.** Potensi PDB sektor kelautan Rp 70 triliun/tahun tidak sebanding dengan PNBP Rp 230 miliar/tahun (KPK, 2014). Salah satu faktor penyebab kurang optimalnya PNBP adalah banyaknya praktik pengecilan atau *markdown* ukuran atau GT kapal, sehingga kapal-kapal besar justru masuk ke dalam kategori GT < 30. Kebijakan untuk menanggulangi hal ini maka sebanyak 15.800 kapal (> 7 GT) harus diukur ulang<sup>9</sup>.

**PERKEBUNAN.** Di sektor perkebunan sawit, ditemukan sekitar Rp 18,13 triliun potensi pajak yang tidak terpungut oleh pemerintah (KPK, 2016). Potensi pajak di sektor ini sebesar Rp 40 triliun, namun pemerintah hanya mampu memungut sebesar Rp 21,87 triliun. Hal ini disebabkan oleh rendahnya tingkat kepatuhan Wajib Pajak (WP), dengan tingkat kepatuhan WP Orang Pribadi hanya 6,3% dan WP Badan masih berada di tingkat 46,3%<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Hanya IUP Mineral Logam & Batubara

<sup>8</sup> Koalisi Anti Mafia Tambang telah menyusun sejumlah Policy Brief menyikapi hasil temuan dan progres pelaksanaan Korusup Minerba. Salah satunya, ditemukannya banyak persoalan-persoalan di lapangan dari IUP yang berstatus CnC. Policy Brief Koalisi Anti Mafia Tambang dapat di akses di : <https://acch.kpk.go.id/id/gn-sda>

<sup>9</sup> Informasi ini terdapat dalam makalah Rimawan Pradipto (2016) berjudul “Data *Interfacing* dan Kerjasama Operasi untuk Optimalisasi Pengelolaan SDA: Peran Korusup GNP-SDA-KPK. Materi presentasi dalam koordinasi dan superisi kebijakan Migas. Jakarta.

<sup>10</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi. (2016). Kajian Sistem Pengelolaan Komoditas Kelapa Sawit. Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi.

## GNP-SDA Melakukan Apa?

### Taktis

Kegiatan GNP-SDA fokus pada koordinasi, rekonsiliasi, dan validasi melalui ketersediaan data dan peta yang valid. Hal ini, pada beberapa level, dilakukan perubahan peraturan-perundangan setingkat Menteri untuk mendukung proses tersebut.

**KEHUTANAN.** Untuk perizinan di sektor kehutanan telah ditetapkan sistem informasi *online* (sistem informasi penata-usahaan hasil hutan/SI-PUHH) yang terintegrasi mencakup aspek perizinan, perencanaan, inventarisasi, hasil penebangan pohon, PNBP, bahan baku industri hulu dan pengangkutan kayu. KLHK juga membangun Geoportal MenLHK serta Sistem Informasi Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (sistem informasi pengelolaan hutan produksi lestari/SI-PHPL). Sejalan dengan itu sejumlah peraturan perizinan dilakukan perubahan untuk meningkatkan efisiensi. Berbagai perbaikan ini ditengarai mengurangi biaya transaksi hingga 60% dari angka tahun 2014 sebesar Rp 680 juta hingga Rp 22 miliar per perusahaan per tahun. Selain berbagai kebijakan tadi, masih terdapat beberapa kebijakan yang sedang dilakukan yaitu: a) menyatukan informasi antar direktorat jenderal di internal KLHK, b) membenahi peraturan rehabilitasi dan reklamasi, c) perbaikan sistem penataan batas kawasan hutan, dan d) persiapan evaluasi pelaksanaan kebijakan AMDAL dan Izin Lingkungan.

**PERKEBUNAN.** Disamping dilakukan perbaikan sejumlah kebijakan di Kementerian Pertanian, satu peta izin yang tersinkronisasi telah dilaksanakan di Kalimantan Tengah melalui skema Kebijakan Satu Peta. Proses sinkronisasi informasi saat ini sedang berjalan terkait dengan *review* izin kebun yang *clean and clear* (CnC). Pembangunan sistem informasi SIPERIBUN sedang dalam tahap penyelesaian.

**PERTAMBANGAN MINERBA.** Kebijakan di sektor ini menghasilkan izin yang CnC dan pencabutan 3.500-an IUP non CnC. Perusahaan yang tidak lulus diblokir izinnya sampai kewajibannya terpenuhi atau dinyatakan tidak berlaku apabila masa waktunya telah habis. Renegosiasi Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) telah selesai dilaksanakan, namun renegosiasi Kontrak Karya masih sedang berjalan. Sistem informasi elektronik *One Map* Indonesia dengan situs <http://momi.minerba.esdm.go.id> dan *One Data* dengan situs <http://modi.minerba.esdm.go.id> telah diselesaikan. Namun demikian, pelaksanaan izin tambang belum mengarah pada pembenahan izin lingkungan. Izin ini masih sebatas keterpenuhannya secara administratif. Selain itu, terdapat pula e-Perizinan dan e-PNBP. Meski, dari laporan CSO, izin yang sudah mendapat predikat CnC juga masih ditemui tumpang tindih dengan kawasan hutan. Terjadi pula situasi rendahnya animo perbaikan perizinan tambang oleh Pemda, terutama untuk mencabut izin, akibat resiko gugatan ke pengadilan ataupun adanya kriminalisasi pejabat Pemda.

**KELAUTAN DAN PERIKANAN TANGKAP.** Kebijakan di sektor perikanan tangkap, ukur ulang kapal telah diselesaikan, meski masih butuh uji validasinya lebih lanjut. Izin satu informasi dapat dilakukan melalui <http://www.perizinan.kkp.go.id/>. Situs untuk izin perikanan tangkap di daerah tersedia di <http://www.perizinan.kkp.go.id/izindaerah2017/>, namun ketepatan hasil ukur ulang



kapal masih perlu diverifikasi. Sistem Informasi Perikanan daerah (SIMKADA) tersebut dinilai cukup berhasil mengintegrasikan seluruh data perizinan daerah dalam satu sistem. Kecepatan penerbitan perizinan di sektor perikanan tangkap cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan jenis SDA lainnya. Sementara itu sektor berbasis lahan memiliki mekanisme perizinan yang lebih kompleks, karena melibatkan rekomendasi berbagai sektor dan daerah, dengan durasi yang jauh lebih panjang.

**PERTANAHAN.** Terkait dengan penyelesaian pengukuhan kawasan hutan negara maupun penyelesaian konflik atas klaim hutan negara, GNP-SDA memfasilitasi perbaikan peraturan-perundangan maupun mediasi secara langsung di lapangan untuk menyelesaikan konflik tersebut<sup>11</sup>. Kabupaten Barito Selatan adalah salah satu lokasi untuk penerapan pengukuhan kawasan hutan, sedangkan untuk penyelesaian konflik diterapkan di lokasi area kerja Perum Perhutani di Pulau Jawa<sup>12</sup>. Proses-proses ini belum membawa hasil seperti yang diharapkan. Lembaga-lembaga terkait yang mempunyai kewenangan langsung hanya tergerak dan bersemangat pada saat pembahasan, tetapi tidak pernah mengambil keputusan seperti yang telah disepakati.

### Strategis

Aspek strategis program GNP-SDA dilakukan melalui beberapa kegiatan antara lain: a) monitoring kepatuhan (*compliance*) pelaku usaha, b) audit kepatuhan atas aspek keadilan ruang (spatial), c) keadilan sosial dan pengelolaan lingkungan secara adil, d) perbaikan sistem dan regulasi, e) koordinasi dan supervisi permasalahan lintas K/L, dan f) Pemda, deteksi “*Special Case*” maupun *breakthrough* (pendekatan terobosan) dan *debottlenecking* (menghilangkan ragam hambatan) permasalahan lintas K/L dan Pemda.

Berbagai rencana aksi (renaksi) yang direkomendasikan dan kemudian diimplementasikan melalui GNP-SDA idealnya telah menggeser, walaupun belum mengubah, pola kerja yang ada di K/L. Apabila sebelumnya *outcome* dari suatu program tidak pernah diperhitungkan oleh K/L dan Pemda, setelah mengikuti GNP-SDA pencapaian *outcome* mulai dipertimbangkan. Namun

<sup>11</sup> Inisiasi penyelesaian konflik Masyarakat Hukum Adat di dalam kawasan hutan didorong oleh KPK-GNP-SDA, Komnas Ham dan CSO, melalui Inkuiri Nasional, memprioritaskan penyelesaian 40 kasus konflik Masyarakat Adat seluruh Indonesia (2015-2016). Akar masalah utamanya adalah ketiadaan pengakuan wilayah dan pengabaian Hak-hak Dasar Masyarakat Hukum Adat dengan seluruh ruang hidupnya. Sektor utama penyebab konflik ini adalah Kehutanan, Perkebunan dan Pertambangan. Rekomendasi Inkuiri Nasional ini telah mendorong beragam upaya strategis lintas K/L agar melampaui penyelesaian kasus per kasus, dan lebih memprioritaskan mencari terobosan perubahan di hulu kebijakan nasional dalam penyelesaian konflik yang menyeluruh, termasuk kelembagaan otoritatif konflik yang lebih kokoh dan adekuat (Laporan Inkuiri Nasional Komnas HAM, 2016). Meski demikian, belum semua kasus mampu diselesaikan. Selain ragam keterbatasan “rekomendasi dari Komnas HAM”, diperlukan *political will* dari Pemerintah dan K/L yang lebih serius dalam penyelesaian konflik tenurial masyarakat hukum adat di Indonesia, salah satunya dengan segera dibentuk Satgas Khusus Masyarakat Adat dan segera disahkannya UU Masyarakat Adat yang telah masuk Prolegnas 2017 lalu.

<sup>12</sup> KPK GNP-SDA bersama jaringan CSO melakukan mediasi penyelesaian konflik sertifikasi tanah di dalam kawasan hutan, di Kabupaten Trenggalek. Konflik terjadi antara ATR/BPN dan Perum Perhutani/KLHK. Selain mediasi berjenjang (daerah hingga kementerian) yang melibatkan multi pihak terkait, studi lapang dan analisa dokumen kunci, penyelesaian konflik ini juga berupaya mendudukkan semua kepentingan dapat duduk bersama mencari jalan *win-win solution*. Akhirnya, ujung penyelesaian yang ditawarkan adalah skema Perhutanan Sosial. Kasus konflik berbasis tenurial di Kab.Trenggalek menunjukkan bagaimana kuatnya *ego sectoral* penguasa tanah dan hutan (ATR/BPN dan KLHK). Selain itu, penting melihat sumber konflik tenurial dalam konteks politik lokal di tingkat desa dan kabupaten. Sehingga penyelesaiannya mesti melibatkan Pemerintah Daerah dan aktor kunci di tingkat desa, agar solusi yang ditawarkan dapat menuntaskan kasus, bukan menciptakan kasus baru atau meninggalkan bom waktu. (Laporan Studi KPK-GNP-SDA, Konflik Sertifikasi Tanah di Wilayah Perum Perhutani, Kabupaten Trenggalek, 2017)

demikian, pencapaian *outcome* di tiap-tiap program masih kurang optimal, akibat K/L dan Pemda berada dalam kondisi *dualism*:

- Didasarkan pada KPI dari Kementerian Keuangan, maka penyerapan anggaran (*input*), kegiatan (proses) dan *output* dari program yang menjadi acuan kinerja;
- Dalam GNP-SDA mereka harus fokus pada *outcomes*, yang selama ini tidak pernah diperhitungkan.

Perbedaan sistem insentif antara KPK dan CSO sebagai motor GNP-SDA, dengan K/L dan Pemda yang KPI-nya berupa *input*, proses maupun *output*, menyebabkan pencapaian GNP-SDA belum optimal. Perubahan indikator kinerja staf di K/L/D menuju ke *outcome*, harus diikuti dengan sistem insentif yang mendukung staf di K/L/D untuk fokus dalam pencapaian *outcome*. *Single salary system* yang selama ini telah berlaku di KPK, BI dan BRR (Aceh) adalah sistem insentif yang mendukung sepenuhnya pencapaian *outcome* di setiap program yang dilakukan oleh staf di K/L/D. Optimalitas pencapaian *outcome* yang digunakan sebagai standar adalah ketika KPI dari K/L semua berbasis ke *outcome*, didukung dengan sistem penggajian berbasis *single salary system* yang rasional dan manusiawi.

Rekonsiliasi data perizinan, keuangan dan lingkungan hidup yang dilaksanakan oleh GNP-SDA juga telah membantu pelaksanaan transisi UU Pemda melalui proses penyerahan P3D (Personil, Pendanaan, Sarana-prasarana dan Dokumentasi) dari Kabupaten/Kota ke Provinsi. Namun demikian, dalam hal penertiban perizinan masih terdapat kegamangan terkait pencabutan IUP oleh Gubernur, karena Gubernur merasa sebagai bukan pihak yang mengeluarkan Izin.

### **Sistematis**

GNP-SDA telah melakukan berbagai kajian di berbagai sub-sektor SDA. Berbagai materi telah terhimpun sebagai dasar rekomendasi perbaikan kebijakan dan peraturan-perundangan secara sistematis, baik pada tingkat peraturan pemerintah maupun undang-undang. Kajian harmonisasi isi 26 Undang-Undang yang terkait dengan PSDA telah diselesaikan. Meski demikian berbagai materi rekomendasi ini belum diadopsi sebagai masukan perbaikan di berbagai peraturan-perundangan tersebut. Disamping itu, beberapa peraturan penyusunannya diinisiasi oleh proses GNP-SDA, termasuk khususnya untuk menyelesaikan prasyarat kebijakan alokasi ruang, maupun penyelesaian hak masyarakat dalam kawasan hutan.

Berbagai upaya perbaikan kebijakan maupun mekanisme di sektor SDA, secara sistematis, telah dimulai dan sedang berlangsung. Integrasi perizinan, perbaikan sistem penerimaan negara, perbaikan data dan informasi berbasis spasial, koordinasi dan sinkronisasi sistem pengawasan dan monitoring, termasuk upaya sinkronisasi regulasi yang terkait, adalah beberapa contoh perbaikan tersebut.

### **Dampak bagi Pajak dan PNB**

GNP-SDA mendorong optimalisasi penerimaan pemerintah, baik pajak maupun PNB. Di bidang perpajakan, fakta di lapangan adalah rendahnya kepatuhan WP di sektor SDA dalam menunaikan kewajibannya, sehingga realisasi penerimaan pajak sangat rendah. Pada tahun 2014, penerimaan pajak sebesar Rp 43,34 triliun atau hanya 4,41% dari total penerimaan pajak. Nilai

total realisasi pajak tersebut tidak sebanding dengan nilai PDB di sektor itu yang mencapai Rp 1.188,25 triliun. Artinya, *tax ratio* di keempat sektor SDA itu hanya 3,64%.

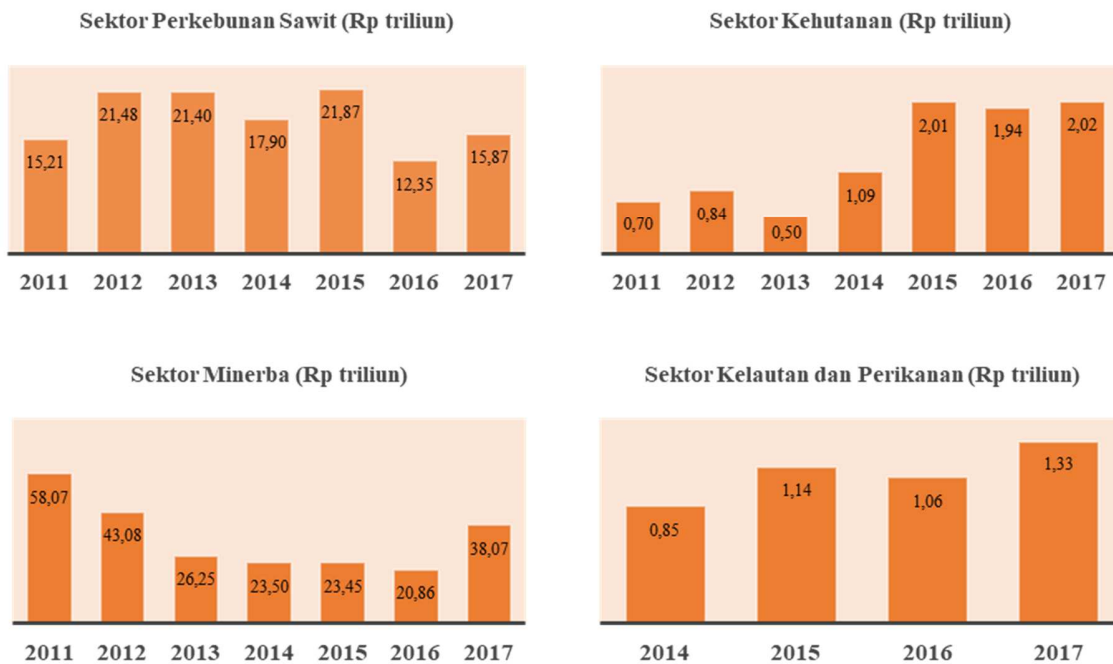
GNP-SDA mendorong upaya membangun kerjasama pertukaran data antar K/L, Pemerintah Daerah, dan Direktorat Jenderal Pajak. Sistem perpajakan yang menganut *self-assessment reporting* membutuhkan banyak data pembanding untuk melakukan verifikasi laporan surat pemberitahuan (SPT) pajak WP. Upaya itu cukup berhasil meningkatkan penerimaan pajak. Selama periode 2014-2017 terjadi peningkatan penerimaan pajak sebesar 32,18%. Peningkatan yang signifikan terjadi di sektor kelautan dan perikanan, yakni 56,47%. Dampak langsung dari peningkatan penerimaan pajak ini meningkatkan *Tax ratio* pada 2017 menjadi 3,87%.

GNP-SDA mendorong optimalisasi PNBP sektor SDA dan PNBP BLU Badan Pengelolaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS)<sup>13</sup>. Beberapa kajian KPK tentang PNBP SDA, seperti PNBP Kehutanan, Minerba, PNBP Perikanan dan PNBP BLU Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) menunjukkan ada masalah dalam tata kelola, seperti sebelumnya telah dijelaskan.

Sejak tahun 2015, beberapa rencana aksi terkait PNBP sudah dijalankan oleh empat kementerian teknis. Jika dilihat dari capaian kinerja penerimaannya, terlihat terjadi peningkatan. PNBP SDA (minerba, dan perikanan) naik dari Rp 21,90 triliun pada 2015 menjadi Rp 28,35 triliun pada 2017. Artinya, selama periode tersebut pertumbuhan PNBP sebesar 29,45%. Pada periode yang sama, peningkatan signifikan terjadi pada PNBP perikanan, naik dari Rp 79,2 miliar menjadi Rp 491 miliar. Kenaikan juga terjadi di PNBP minerba, dari Rp 17,68 triliun menjadi Rp 24,76 triliun. Peningkatan PNBP Minerba salah satunya terjadi karena dibentuknya Direktorat PNBP di Kementerian ESDM, penyempurnaan sistem pembayaran melalui MPN G-2, SIMPONI, maupun E-PNBP. Meski demikian, peningkatan ini juga didorong oleh kenaikan harga komoditas pertambangan yang berpengaruh terhadap peningkatan penerimaan royalti. Pada periode yang sama, pendapatan dari iuran produksi/royalti naik dari Rp 16,73 triliun menjadi Rp 23,24 triliun. Tunggakan PNBP sektor Minerba yang tadinya mencapai Rp 25,5 triliun pada tahun 2015, di bulan Juli 2018 yang tersisa tinggal Rp 4,5 triliun.

---

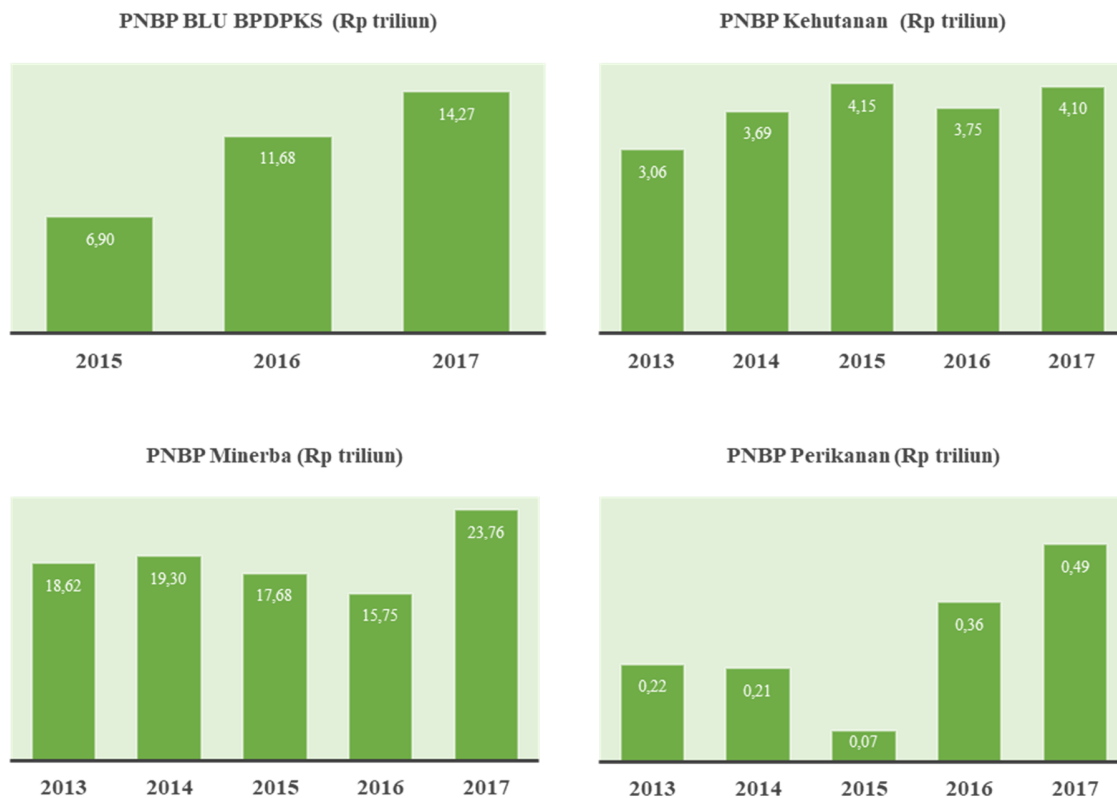
<sup>13</sup> PNBP BLU BPDPKS adalah PNBP yang didapatkan dari penerimaan pungutan ekspor komoditas kelapa sawit, CPO, dan produk turunannya. Skemanya, setiap ekspor komoditas kelapa sawit, CPO, dan produk turunannya dikenakan pungutan ekspor sebesar USD 10-50 per ton. Kebijakan ini diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 61 Tahun 2015 jo Perpres Nomor 24 Tahun 2016 jo Perpres Nomor 66 Tahun 2018 tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit.



Sumber: Direktorat Jenderal Pajak, 2018 (diolah)

**Gambar I**  
Kinerja Penerimaan Pajak Sektor Sumber Daya Alam, 2011-2017

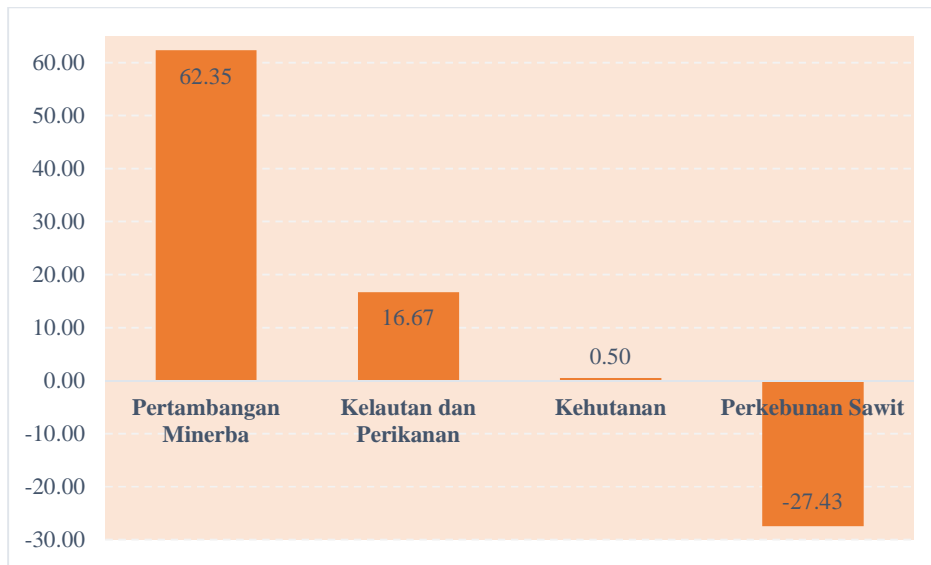
Namun, perlu dicatat bahwa kenaikan ini tidak terjadi untuk sektor kehutanan. Penerimaan PNPB di sektor kehutanan menurun dari Rp 4,15 triliun di tahun 2015 menjadi Rp 4,10 triliun di tahun 2017. Penurunan ini disebabkan oleh dua hal, yaitu: a) turunnya pendapatan dana reboisasi (DR) dari Rp 2,0 triliun di 2015 menjadi Rp 1,72 triliun di 2017, dan b) penurunan penerimaan provisi sumber daya hutan (PSDH) dari Rp 1,01 triliun di 2015 menjadi Rp 918,35 miliar di 2017.



Sumber: LKPP, 2013-2017 (diolah)

**Gambar 2**  
Kinerja PNBP Sektor Sumber Daya Alam dan BLU BDPKS, 2011-2017

PNBP BLU BDPKS dipungut mulai Juli 2015 dan terhimpun penerimaannya sebesar Rp 6,90 triliun dan terus mengalami kenaikan sampai Rp 14,27 triliun pada 2017. Kenaikan itu terutama didorong oleh gencarnya penagihan tunggakan oleh instansi terkait, peningkatan ekspor komoditas kelapa sawit, CPO, dan produk turunannya yang naik mencapai 26% pada 2017.



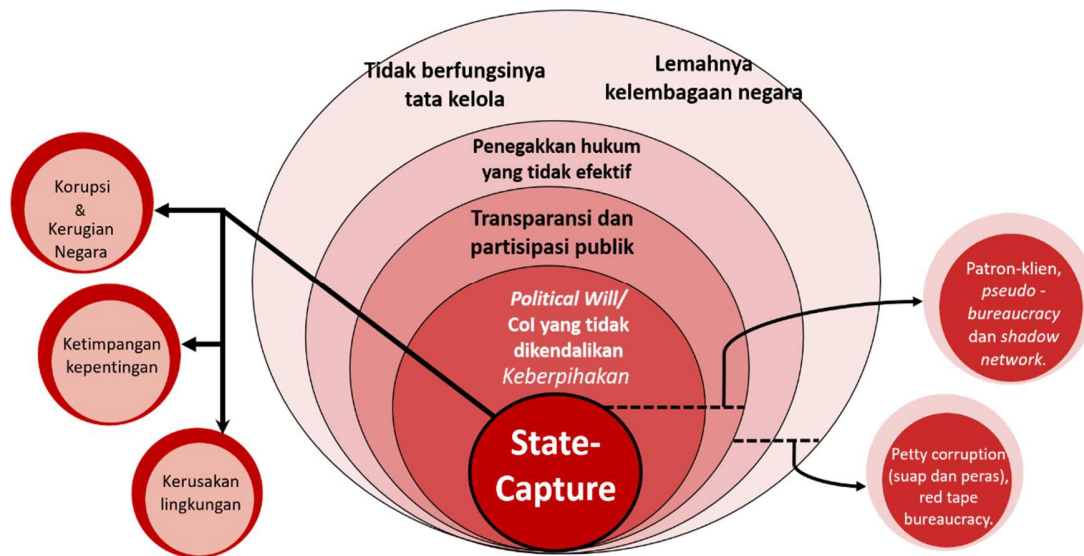
Sumber: Direktorat Jenderal Pajak, 2015-2017 (diolah)

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

Kenaikan penerimaan pajak dan PNBPN SDA terutama yang terjadi di sektor perikanan dan pertambangan minerba didorong oleh penataan perizinan, pertukaran data dan sinergi antara kementerian teknik dengan Kementerian Keuangan. Bahkan di Kementerian ESDM, pembentukan direktorat khusus PNBPN di bawah Dirjen Minerba menjadi salah satu faktor untuk memfokuskan peningkatan kepatuhan pembayaran PNBPN di sektor ini.

### Sesungguhnya apa yang terjadi?

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 pembuktian adanya kuasa oligarki atas birokrasi negara, tetapi karena makin jauhnya tujuan dan mandat negara atas tujuan konstitusionalnya. Hal ini terjadi ketika arah kehidupan berbangsa dan bernegara tidak lagi diturunkan dari hikmat kebijaksanaan dan mandat “sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat” yang telah disepakati secara konstitusional sejak negara ini berdiri. Secara lebih rinci, praktik *state-captured corruption* dan disfungsi otoritas negara yang menyebabkan ragam korupsi dapat dilihat dalam Gambar 4 berikut:



**Gambar 4**  
Ragam Korupsi dari Akar Masalah Terjadinya *State-Capture*

Kondisi di atas diperparah dengan fakta bahwa upaya perbaikan akar masalah penyebab korupsi baik di level kebijakan, kelembagaan, dan koordinasi maupun strategi kecepatan untuk menyelesaikan masalah, seolah bukan merupakan tugas maupun kebutuhan K/L dan Pemda. GNP-SDA mempunyai posisi strategis sebagai pemicu (*trigger*) atau pendorong perbaikan tata kelola di K/L dan Pemda terkait. Namun demikian, terdapat pertanyaan mendasar yang muncul dari interaksi antara GNP-SDA, K/L dan Pemda: mengapa pihak-pihak yang menghadapi masalah justru tidak cekatan menyelesaikan masalah tersebut? Uraian berikut menjelaskan akar permasalahan *sense of crisis* dan *sense of urgency* dari lembaga terkait dalam mengatasi masalah yang mereka hadapi.

**KELEMBAGAAN.** Terdapat persoalan kelembagaan yang menjadi hambatan utama perbaikan kebijakan maupun pelaksanaannya. GNP-SDA fokus pada pencapaian *outcome*. Namun demikian, K/L dan Pemda terkait lebih fokus pada pencapaian *output/proses/input*, karena indikator kinerja K/L dan Pemda adalah penyerapan anggaran (*input*) yang merupakan fungsi dari kegiatan (*proses*).

Kegagalan fokus pada *outcome* ini tidak terlepas dari sistem insentif yang diterapkan di sebagian besar dari K/L dan Pemda. Terdapat heterogenitas sistem penggajian di sektor publik<sup>14</sup> di Indonesia yang menyebabkan sulitnya koordinasi antar lembaga. Mayoritas sistem insentif di K/L/D yang menjadi mitra KPK di GNP-SDA, belum menerapkan *single salary system* dan belum fokus ke pencapaian *outcome*. Mayoritas sistem insentif di K/L/D yang menjadi mitra di GNP-

<sup>14</sup> Sistem pertama adalah *single salary system* yang diterapkan di KPK, BI, dan BRR (Aceh) dengan fokus ke pencapaian *outcome*, nilai gaji sama dengan pendapatan dan gaji cukup untuk memenuhi tingkat kehidupan yang layak. Sebaliknya sebagian besar Pemda masih menggunakan sistem penggajian yang masih berlaku sejak jaman Orba. Pada sistem ini, gaji tidak sama dengan pendapatan, gaji pokok bernilai kurang manusiawi dan pendapatan PNS akan meningkat sejalan dengan tambahan aktivitas yang dilakukannya. Sistem ketiga adalah sistem remunerasi di Kementerian Keuangan dan mulai diterapkan di kementerian di pemerintah pusat. Sistem ketiga ini tunjangan kinerja diberikan untuk pencapaian yang cenderung bersifat *outcome*, meski pendapatan dari PNS masih ada elemen yang terkait dengan pencapaian berbasis aktivitas.

SDA masih didominasi sistem penggajian yang sama dengan sistem yang digunakan di era Orde Baru. Pada sistem ini, gaji tidak sama dengan pendapatan, dan pendapatan pegawai naik sejalan dengan penyerapan anggaran dan pelaksanaan aktivitas. Dampak langsung dari sistem ini adalah banyaknya program-program yang dilakukan, bukan fokus pada pencapaian *outcome*, namun lebih pada upaya untuk menyerap anggaran sekaligus meningkatkan pendapatan pegawai. Salah satu kelemahan sistem penggajian tersebut adalah peningkatan penyerapan anggaran berbanding lurus dengan pendapatan pegawai. Hal seperti ini tidak terjadi jika diberlakukan *single salary system*.

Kendala lain dalam fokus ke pencapaian *outcome* adalah fakta bahwa APBN harus diserap dalam jangka waktu 1 tahun, dengan APBN-P dilakukan hanya dua setengah bulan sebelum tahu anggaran berakhir. Pemerintah belum menerapkan APBN yang bersifat *multiyears* seperti di negara maju, sehingga pekerjaan cenderung dipilih yang dapat diselesaikan dalam satu tahun. Terdapat dua masalah utama dari sistem anggaran ini, pertama, sistem penganggaran ini belum banyak menjawab persoalan di lapangan yang cenderung bersifat struktural dan memerlukan penyelesaian *multiyears*. Kedua, dampak langsung dari sistem penganggaran ini menyebabkan banyak program yang tidak dapat diidentifikasi *outcome*-nya, mengingat *outcome* (bisa dalam bentuk *intermediate* maupun *final outcome*) baru akan teridentifikasi lebih dari satu tahun. Kendala kelembagaan pengelolaan SDA adalah kecenderungan data dan informasi mengenai kekayaan SDA yang dimanfaatkan diserahkan/atau lebih dikuasai kepada/oleh calon pemegang izin daripada pemberi izin. Hal serupa terjadi pada hak-hak atas tanah sebagai obyek izin yang umumnya diselesaikan oleh pemegang izin.

Problem klasik “ego sektoral” dan “kelembaman” masih menjadi kendala dalam birokrasi di Indonesia. Sistem insentif di K/L/D mendorong masing-masing lembaga fokus pada bekerja sendiri-sendiri, asalkan dapat dipertanggungjawabkan secara administratif. Tidak berjalannya koordinasi lintas sektor juga dipicu oleh tidak sinkronnya regulasi dan tumpang tindih di tingkat Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah. Selain itu perubahan kenyataan dan permasalahan di lapangan tidak diikuti dengan perubahan tugas, pokok dan fungsi (tupoksi) suatu lembaga yang menangani. Dalam kondisi ini, kebijakan dengan cara *by pass* melalui sejumlah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden maupun Instruksi Presiden, tidak mampu mengatasi akar persoalan di lapangan, karena hanya memadukan kelemahan-kelemahan yang ada.

Namun, dengan *leadership* yang kuat, keberadaan sejumlah lembaga *ad hoc* yang dibentuk cukup efektif dalam hal *debottlenecking* persoalan yang dihadapi di lapangan. Contoh dari fenomena ini terjadi di Satgas I15 yang banyak melakukan terobosan penegakan hukum di Perikanan dan Kelautan, ataupun pembentukan Direktorat PNBPN di Kementerian ESDM untuk memperbaiki tata kelola sekaligus meningkatkan PNBPN sektor Minerba.

**PERENCANAAN:** Secara umum pelaksanaan renaksi GNP-SDA terhambat oleh tidak adanya anggaran di K/L dan Pemda untuk melaksanakan Renaksi GNP-SDA. Hal ini menunjukkan bahwa masalah-masalah yang ditemukan di lapangan belum dianggap merupakan masalah, sementara itu berbagai kegiatan yang direncanakan/ dianggarkan dananya justru menyelesaikan “masalah lainnya”. Temuan analisis program dan anggaran dari RPJMN, RPJMD, RENSTRA OPD tidak konsisten mengenai pada arah, strategi maupun sasaran yang akan dicapai dan dengan pelaksanaan yang tidak efisien.

Pelaksanaan UU 25/2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU 17/2003 tentang Keuangan Negara belum optimal karena orientasi UU masih mengatur proses administrasi, namun tidak masuk ke dalam konsistensi substansi. Perencanaan yang hanya



dilakukan dalam satu tahun, untuk PSDA pada umumnya, tidak sampai pada pembenahan masalah secara substansial seperti yang dialami masyarakat. Perencanaan seperti itu cenderung menggunakan *symbolic targets*, setiap unit kerja mencapai targetnya sendiri-sendiri, dan cenderung rendah dan tidak efektif mengalokasikan anggaran untuk perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

**KETERBUKAAN INFORMASI:** Keterbukaan informasi syarat utama pencegahan korupsi maupun prasyarat pengawasan dan pengendalian. UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) telah meletakkan landasan keterbukaan informasi di Indonesia. Instrumen transparansi, baik dari sisi regulasi, kelembagaan maupun inisiatif telah banyak dikembangkan baik di pusat maupun daerah. Dari sisi regulasi, UU 25/2009 tentang Pelayanan Publik, UU 32/2009 tentang PPLH, Perpres 26/2010 tentang EITI, Perpres 13/2018 tentang BO menjamin adanya transparansi di sektor SDA. Telah dibentuknya Komisi Informasi di Pusat dan Daerah serta PPID di K/L dan Pemda melengkapi sisi kelembagaan. Belum lagi dengan banyaknya inisiatif mulai dari Satu Data, Satu Peta, OGP dan inovasi transparansi lainnya.

Meski telah disengketakan dan digugat beberapa kali oleh kalangan organisasi non-pemerintahan, keterbukaan informasi perizinan di sektor SDA belum semua dapat dilaksanakan. Putusan Komisi Informasi Pusat yang memenangkan Gugatan Forest Watch Indonesia (FWI) kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada 2015 serta Kementerian Agraria dan Tata Ruang (MenATR)/BPN pada 2016, dan memerintahkan kepada KLHK dan MenATR/BPN untuk membuka informasi dan dokumen perizinan – khususnya Hak Guna Usaha (HGU), sampai sekarang masih belum juga dilakukan. Meskipun upaya kasasi yang dilakukan oleh MenATR/BPN kepada PTUN bahkan kepada MA kandas, namun hingga saat ini, MenATR belum bersedia membuka dokumen HGU. Keberatan MenATR telah pula diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta, namun putusan PTUN No 2/G/KL/2016/PTUN-JKT tanggal 14 Desember 2016 justru menguatkan Putusan KIP No 057/XII/KIP/PS-M-A/2015 tanggal 22 Juli 2016 yang memenangkan gugatan FWI untuk membuka dokumen perizinan oleh MenATR/BPN. Hal itu berarti MenATR/BPN harus membuka informasi mengenai Hak Guna Usaha (HGU) di seluruh Kalimantan sesuai permohonan FWI. MenATR, kemudian, mengajukan kasasi atas Putusan PTUN Jakarta tersebut kepada Mahkamah Agung, namun Mahkamah Agung melalui Putusan No. 121 K/TUN/2017 menolak permohonan kasasi MenATR/BPN. Meski demikian, hingga saat ini, MenATR belum bersedia membuka dokumen HGU.

Elemen lain yang sangat penting dalam memastikan akuntabilitas tata kelola SDA adalah ketersediaan data dan informasi handal. Berbagai sistem teknologi berbasis elektronik yang telah disebutkan di atas (dan masih banyak lainnya di dalam institusi pemerintahan), khususnya yang berbasis lahan, masih memiliki persoalan kelengkapan dan keakuratan.

**PENGELOLAAN PERIZINAN:** Kebijakan alokasi ruang yang menjadi prasyarat pemanfaatan ruang melalui berbagai perizinan sektoral belum kunjung selesai. Kalaupun selesai, kriteria yang diterapkan tidak rasional dan tidak terbangun legitimasi karena melakukan penghilangan hak, yang menurut Mahkamah Konstitusi sebagai perbuatan sewenang-wenang. Kebijakan pemanfaatan ruang juga berhadapan dengan ‘keterlanjuran’, sebagai dampak dari kegagalan memenuhi prasyarat. Wujud keterlanjuran tersebut seperti penggunaan lahan gambut, ketiadaan KLHS, maupun tumpang tindih izin dengan hak atas tanah masyarakat adat. Pelaksanaan perizinan sebagai pelaksanaan Tupoksi setiap unit kerja walaupun diperpendek secara administratif, tetapi masih berbiaya mahal. Pelanggaran ini dapat terjadi berupa ketidak-lengkapan

persyaratan administrasi dan materiil, ketidaksesuaian informasi dalam dokumen dengan fakta lapangan, ketidakpatuhan operasional izin terhadap kewajiban hukum syarat pengelolaan lingkungan hidup, serta sistem mekanisme perizinan yang kurang terintegrasi satu sama lain, termasuk lintas K/L.

Paradigma negara dalam pengelolaan perizinan masih terbatas pada pemberian izin, belum sampai pada fungsi perizinan sebagai instrumen pengendalian pengelolaan sumber daya alam. Kelemahan dalam aspek perencanaan perizinan juga melemahkan fungsi pengendalian karena banyaknya area “abu-abu” yang seharusnya menjadi dasar pemberian dan pengawasan izin. Korupsi juga melatentkan model pengelolaan perizinan seperti ini, yang jenis pemberian izinnnya menjadi sumber pemasukkan bagi oknum-oknum tertentu.

**PENGAWASAN DAN PENEGAKAN HUKUM:** Sistem informasi belum menjadi instrumen penegakan hukum. Walaupun jumlah kasus yang ditangani meningkat, tetapi dampak dan efek jera tidak terukur. Sistem pengawasan terhadap pemegang izin masih rentan terjadinya konflik kepentingan. Selain itu, penegakan hukum masih dikalahkan oleh *state-captured corruption* — misalnya sebagai akibat fragmentasi dan tumpang tindih kewenangan yang memberi insentif pemilihan hukum yang dianggap menguntungkan. Integrasi sistem pengawasan juga belum berjalan dan dikembangkan dengan baik. Konflik kepentingan lebih banyak menjadi faktor penentu terhadap berjalannya penegakan hukum ketimbang pelanggaran itu sendiri.

**FISKAL DAN PENERIMAAN NEGARA:** Karakteristik sektor berbasis SDA memiliki eksternalitas negatif, *volatile*, dan dalam prakteknya dampak negatif itu menjadi beban dan risiko negara<sup>15</sup>. Hasil evaluasi kebijakan pajak di sektor pertambangan minerba, kehutanan, dan perkebunan sawit, justru menunjukkan tarif dan nilai pajaknya, dalam hal ini PBB, sangat rendah tanpa mempertimbangkan biaya eksternalitas.<sup>16</sup> Selain itu, sistem perpajakan dan penerimaan negara belum memperhitungkan resiko volatilitas sektor komoditas terhadap harga internasional yang sangat rentan ini.

Terkait dengan PNBP BLU BDPKKS yang berfungsi untuk mengintervensi harga yang jatuh karena *over-supply* di pasar minyak sawit, diperoleh fakta bahwa, *Pertama*, penghimpunan dana dan penggunaannya untuk insentif biodiesel tidak berdampak terhadap kenaikan harga CPO. *Kedua*, tata laksana PNBP BLU BDPKKS masih menghadapi banyak masalah. Salah satu yang menjadi sorotan GNP-SDA adalah sistem verifikasi pungutan ekspor. Untuk itu GNP-SDA dalam rencana aksinya meminta BLU BDPKKS untuk membangun sistem verifikasi aktual yang terintegrasi dengan sistem ekspor minyak sawit di area kepabeanaan tetapi rencana aksi ini belum terlaksana. Selain itu, mengalokasikan dana tersebut lebih dari 64-90% untuk insentif biodiesel yang tidak sejalan dengan amanat undang-undang perkebunan.

**TARIF PNBP RENDAH DAN PERBURUAN RENTE:** Skema tarif DR dan PSDH saat ini sangat rendah dan tidak ada perubahan signifikan sejak 1999. Di sisi lain, perburuan rente pada sektor ini relatif masih tinggi, terlihat dari indikasi praktek suap pada perizinan lahan dan konsesi, serta relasi bisnis-politik yang masih kental melingkupi proyek proyek di sektor ini. Relasi bisnis-politik di

<sup>15</sup> Misalnya, kasus kebakaran hutan dan lahan pada 2015 yang menciptakan kerugian mencapai Rp 221 triliun. 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 itu sifatnya ekstraktif yang nilai tambahnya kecil.

<sup>16</sup> PBB pertambangan minerba, ketika dikonversi perhitungannya, dalam satu hektare lahan yang dimanfaatkan hanya dikenakan Rp 81.000. Di sektor perkebunan sawit nilainya sebesar Rp 43.000 per hektare dan di sektor kehutanan lebih kecil lagi, yakni Rp 8.000 per hektare.

sektor kehutanan dan SDA lainnya pada faktanya masih menjadi katalis untuk melakukan penebangan yang berlebihan di area konsesi hutan alam (IUPHHK HA). Begitu juga, harga patokan yang digunakan dalam perhitungan royalti PSDH tidak mengalami perubahan signifikan.

**SALAH ALOKASI DAN MINIMNYA FUNGSI PENGENDALIAN.** Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Badan Layanan Umum (BLU) Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) berfungsi untuk mengintervensi harga yang jatuh terlalu dalam karena *over-supply* di pasar minyak sawit dan langkah cepat untuk mengurangi defisit fiskal akibat beban impor minyak mentah. Namun demikian, diperoleh fakta bahwa; *Pertama*, penghimpunan dana dan penggunaannya untuk insentif biodiesel tidak berdampak terhadap kenaikan harga CPO. *Kedua*, tata laksana PNBP BLU BPDPKS masih banyak menyisakan masalah. Salah satu yang menjadi sorotan KPK adalah sistem verifikasi pungutan ekspor. KPK dalam rencana aksinya meminta BLU BPDPKS untuk membangun sistem verifikasi aktual yang terintegrasi dengan sistem ekspor minyak sawit di area kepabeanaan tetapi belum terlaksana. Selain itu, mengalokasikan dana tersebut lebih dari 64-90% untuk insentif biodiesel yang tidak sejalan dengan amanat undang-undang perkebunan.

**MEMBERIKAN INSENTIF FISKAL PADA KERUSAKAN LINGKUNGAN DAN RAWAN KORUPSI.** Evaluasi kebijakan Dana Bagi Hasil (DBH) SDA berdampak terjadi degradasi tutupan hutan pada daerah-daerah yang banyak mengeluarkan izin SDA. Praktek korupsi banyak terjadi di daerah tersebut. DBH SDA yang besar menjadikan penerimaan daerah juga besar. Namun demikian, karena tata kelola anggarannya buruk maka potensi-potensi belanja yang tidak efektif dan praktek korupsi berpeluang banyak terjadi. Kondisi seperti ini terjadi di provinsi Riau, Kalimantan Timur, Aceh, dan Papua.

**KETIMPANGAN TERKAIT PERTANAHAN DAN KONFLIKNYA.** Hingga saat ini belum terdapat batas maksimum penguasaan HGU, maka perubahan PP No. 11/2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar perlu dipercepat. Konflik dapat diselesaikan dengan Perpres No. 88/2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Lahan dalam Kawasan Hutan dan Perpres No. 86/2018 tentang Reforma Agraria. Arahan keterbukaan informasi di lingkungan Kementerian ATR/BPN yaitu dengan menjalankan Permen ATR/KaBPN No. 7/2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan HGU dalam Ps 61 mengatur tentang keterbukaan informasi HGU dan petunjuk teknisnya dalam Ps 62. Perkaban No. 6/2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan BPN terkait HGU dinyatakan tidak berlaku. Adapun konflik akibat izin lokasi diselesaikan dengan Permen ATR/KaBPN No. 5/2015 yang telah diubah dengan Permen No. 19/2017. Untuk menyesuaikan dengan OSS, telah terbit Permen No. 14/2018 tentang Izin Lokasi. Penyelesaian sawit rakyat dengan menggunakan Perpes No. 88/2017 tidak dapat dilakukan karena sawit rakyat bukan obyek PPTKH. Namun dengan perubahan tentang objek PPTKH dan jangka waktu penguasaan, sawit rakyat dapat diberikan Hak Milik/HGU. Perlu segera diterbitkan RUU tentang Masyarakat Hukum Adat untuk meminimalisasi konflik SDA yang melibatkan masyarakat hukum adat.

## Apa pembelajarannya?

### *Pembiaran Moral Hazard*

Pencegahan korupsi melalui GNP-SDA menghadapi persoalan kelembagaan yang sangat akut. Mayoritas *mindset* penentu dan pelaksana kebijakan, hingga pada tingkat tindakannya, lebih

mementingkan pemenuhan ketentuan administratif daripada fokus pada pencapaian *outcome* yang substantif. Sistem dan unsur-unsur pengambilan keputusan sudah terjebak ke dalam hazard moral sangat akut. Alih-alih fokus ke pencapaian *outcome* dari suatu program/kebijakan, penentu dan pelaksana kebijakan justru berupaya memaksimalkan penyerapan anggaran melalui pertemuan, rapat, seminar, perjalanan ke luar daerah/ negeri, hingga upaya mandatkan tenaga ahli. Sistem insentif yang ada memungkinkan peningkatan penyerapan anggaran langsung berdampak pada peningkatan pendapatan aparat. Permasalahan menjadi serius ketika perencanaan dan pengusulan kegiatan diorientasikan ke maksimalisasi penyerapan anggaran, yang sekaligus maksimalisasi pendapatan aparat.

Gaji tetap aparat yang kecil ditambah dengan berbagai kebutuhan tetap suatu unit kerja setiap seringkali berjumlah 60% hingga 70% dari anggaran tahunan, itupun dengan jumlah gaji perorangan yang tidak mencukupi untuk kehidupan minimal bulanan. Oleh karena itu, biaya sisanya 30% hingga 40%, sesungguhnya adalah bagian dari dana tambahan gaji yang kecil tersebut, apapun penggunaannya. Dalam kondisi demikian itu, aparat dipaksa berpura-pura rapat, melakukan perjalanan yang sebenarnya tidak perlu, menggelar seminar dan FGD yang tidak mereka butuhkan, dan lain sebagainya, oleh suatu sistem kelembagaan pemerintah, padahal tujuan sesungguhnya bukan itu.

Sumber moral hazard lainnya adanya *state-captured corruption*. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, secara normatif, pelaksanaan GNP-SDA tidak akan memasuki wilayah pengambilan keputusan oleh pejabat yang terkait. Namun fakta di lapangan telah terjadi berbagai hambatan perbaikan dan pelaksanaan kebijakan akibat adanya pejabat tertentu yang dalam bekerjanya mendapat pesan dari *eminent person* sebagai *middle man* tertentu. Proses ini dilakukan untuk mempengaruhi hasil dari suatu pelaksanaan perizinan, baik yang terkait dengan manipulasi luas izin ataupun mengenai lokasi izin yang menguntungkannya. Dalam kasus demikian ini, dalam proses GNP-SDA, terpaksa memberikan informasi, beserta semua bukti yang ada, kepada pimpinan K/L untuk mempertimbangkan pergantian pejabat tersebut.

Terkait dengan moral hazard ini, informasi yang dirahasiakan—baik atas dasar pelaksanaan Undang-Undang ataupun bukan—menjadi pertanyaan publik, karena, apakah dapat dibuktikan atau tidak, dapat menjadi media arena aksi adanya *state-captured corruption*, *rent seeking* atau bentuk-bentuk manipulasi lainnya dalam pelbagai proses perizinan.

### **P o s i s i G N P - S D A**

Dalam kondisi demikian itu, posisi GNP-SDA bukan sekedar bersifat instan, misalnya mengaplikasikan suatu instrumen *online* atau mencari *quick win*. GNP-SDA harus mampu memperbaiki struktur kinerja dan bahkan budaya kerja yang bersifat sistemik. Upaya mengubah budaya kerja tidak dapat dilakukan secara instan dan berorientasi jangka pendek. Setiap upaya untuk segera mencapai *quick win* di bidang pencegahan korupsi jelas tidak mungkin dilakukan. Perbaikan bertahap dan terus menerus menjadi prinsip kerja yang diimplementasikan GNP-SDA.

Pola kerja yang selama ini berorientasi input-proses-ouput dengan menghabiskan anggaran ini lambat laun namun pasti berusaha digeser melalui GNP-SDA menjadi berorientasi *outcome*. Hal ini dapat dilakukan dengan *leadership* yang kuat, tetapi karena sistem kelembagaan nasional pada beberapa aras justru dikhawatirkan memberi dis-insentif terhadap pencapaian *outcome*, maka

pergantian pemimpin suatu lembaga akan dapat rentan kembali pada posisi semula. Budaya kerja yang fokus ke *quick win* dan penyerapan anggaran, harus diubah untuk fokus ke pencapaian *outcome*. Namun demikian kedua hal ini hanya akan terjadi jika dilakukan transformasi sistem insentif menuju ke *single salary system* yang rasional dan manusiawi.

Koordinasi lintas sektor yang awalnya dibangun cukup efektif melalui peran KPK, belum “terlembagakan” dengan baik, baik antar (K/L) maupun (K/L) dengan Pemda. Hal ini nampak dalam contoh kasus penyelesaian tumpang tindih lahan dan hutan, tumpang tindih komoditas, maupun tumpang tindih dalam penataan ruang di darat dan laut. Masing-masing sektor masih melihat persoalan hanya dari kacamata sektornya. Akibatnya, persoalan ini lamban dan cenderung tidak terselesaikan, apalagi yang menyangkut problem “keterlanjuran”. Akhirnya K/L maupun Pemda menjadi “gamang” untuk berani melakukan upaya-upaya yang berkaitan dengan penegakan hukum.

GNP-SDA berhasil mengidentifikasi sejumlah persoalan terkait pengelolaan SDA yang tidak bisa diselesaikan hanya *an sich* oleh satu sektor saja. Tipologi problematika di sektor SDA sebagian besar harus diselesaikan melalui koordinasi lintas sektor. Pada tahap awal pelaksanaannya, GNP-SDA (dalam hal ini KPK) mengambil peran untuk melakukan koordinasi antar sektor dalam hal pengumpulan data, interfacing data, identifikasi masalah maupun dalam penyusunan sejumlah rekomendasi dan rencana aksi untuk ditindaklanjuti. Hal ini mengakselerasi sejumlah capaian rencana aksi baik yang dilakukan oleh K/L maupun Pemda.

Perlu dicatat bahwa mengubah indikator kinerja dan bahkan budaya kerja, bukanlah hal yang bisa dicapai dalam jangka pendek. Cara berfikir yang fokus ke *quick win*, tidak akan mampu mencapai sasaran untuk mengubah struktur kinerja dan budaya kerja. Perubahan yang bersifat mendasar (fundamental) perlu dilakukan dan membutuhkan waktu yang lama. Peran Kementerian PAN-RB perlu ditingkatkan untuk merancang perubahan sistem insentif yang rasional dan manusiawi menuju ke *single salary system* untuk semua K/L dan Pemda.

Berbagai keberhasilan yang ada selama ini di K/L dan Pemda terkait dengan program GNP-SDA terjadi salah satunya ditentukan oleh kuatnya kepemimpinan di K/L dan Pemda. Namun demikian, hal ini tentu tidak akan mendukung keberlanjutan program, mengingat perubahan kepemimpinan akan berdampak langsung pada efektivitas program GNP-SDA di K/L dan Pemda. Hal ini perlu ditransformasi agar keberhasilan program GNP-SDA di tiap K/L dan Pemda tidak lagi bergantung pada karakteristik pimpinan, namun lebih mengandalkan pada sistem. Pada titik inilah, proses transformasi ini memerlukan kepemimpinan nasional yang kuat untuk memiliki komitmen dan mengimplementasikan transformasi kelembagaan di semua K/L dan Pemda.

### Apa implikasi terhadap program pemerintah?

Berdasarkan kenyataan di atas, pelaksanaan program-program utama pemerintah, terutama yang terkait dengan PSDA, dapat mengalami hambatan. Perhatian dalam evaluasi GNP-SDA ini yaitu terhadap implementasi beberapa kebijakan yang terkait dengan kawasan hutan, informasi perpetaan, perizinan, penerimaan negara, reforma agraria beserta instrumen yang digunakan, yaitu:

1. Penyelesaian masalah penggunaan kawasan hutan melalui PP 104/2015
2. Percepatan pelaksanaan kebijakan satu peta melalui Perpres 9/2016

3. Penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan melalui Perpres 88/2017
4. Pelaksanaan perizinan *Online Submission System* melalui PP 43/2018
5. Penundaan dan Evaluasi Perizinan dan Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit melalui Inpres 8/2018
6. Pelaksanaan reforma agraria melalui Perpres 86/2018
7. Pelaksanaan sistem pemerintahan berbasis elektronik melalui Perpres 95/2018

Keseluruhan program itu menghadapi **persoalan struktural** yang perlu diantisipasi yaitu: **Pertama**, bagi setiap K/L dan Pemda yang terdiri dari berbagai unit-kerja cenderung terbatas mengerjakan berbagai kegiatan yang sesuai dengan tupoksinya yang cenderung bersifat administratif dengan KPI *input, proses* atau *output* tanpa dapat benar-benar menjalankan penyelesaian masalah untuk mewujudkan *outcome* bersama-sama dengan unit kerja lain. **Kedua**, koordinasi dibatasi pada koordinasi administratif lintas K/L; dan apabila terkait dengan fungsi dan tugas Pemda, maka hambatan teknis dan politik di lingkungan Pemda<sup>17</sup> dapat mengemuka. **Ketiga**, terdapat persoalan substansial hukum dan politik untuk penyelesaian “keterlanjuran” tumpang tindih antar izin yang melibatkan kewenangan sektor dan Pemda, yang justru belum terdapat kebijakan yang secara praktis dapat menyelesaikannya. **Keempat**, tidak terdapat anggaran untuk menjalankan kegiatan yang secara nasional dianggap mendesak (urgente). Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa terdapat perbedaan dalam mengidentifikasi masalah, menentukan skala prioritas, dan banyak unit-unit kerja yang sesungguhnya sedang menyelesaikan masalah yang salah yang justru mendapat alokasi anggaran.

Didasarkan pada kondisi di atas, agenda penyelesaian persoalan-persoalan struktural di atas perlu dilaksanakan. Agenda tersebut tidak terkait secara langsung dengan keempat sektor SDA ini, tetapi terdapat dalam kewenangan MenPANRB, MenKEU, dan Bappenas. Agenda tersebut juga terbukti senantiasa mendapat hambatan untuk dijalankan, karena adanya konflik kepentingan.

## Apa rekomendasinya?

Pusat pemandu arah rekomendasi KPK GNP-SDA adalah upaya pengembalian kepentingan publik sebagai dasar dan tujuan pelaksanaan hak menguasai negara atas sumber daya alam sebagaimana dimandatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Negara dan semua perangkat birokrasinya dari pusat hingga daerah mesti melaksanakan dan melayani mandat konstitusionalnya dengan utuh dan konsekuen. Beberapa hal yang dapat menjadi dasar bagi perbaikan bagi agenda KPK GNP-SDA ke depan meliputi upaya untuk:

- 1) Memperkuat otoritas kelembagaan negara untuk mengatasi benturan kepentingan dan penyanderaan atas nama negara (*state-capture corruption*) dalam urusan SDA;
- 2) Perombakan struktural sistem pengelolaan sumber daya alam yang tidak adil agar mampu mengatasi ketimpangan untuk keberlangsung antar generasi;

<sup>17</sup> Misalnya dalam pencabutan izin tambang Pemda dapat digugat ke pengadilan atau mendapat ancaman kriminalisasi. Sebagai salah satu contoh, di Sulawesi Tengah, 6 perusahaan pertambangan melakukan gugatan terhadap SK Gubernur Sulteng terkait Penciptaan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) yang tumpang tindih. Atas penerbitan SK tersebut juga, Kepala Dinas ESDM Sulawesi Tengah ditetapkan sebagai tersangka atas pelanggaran Pasal 165 UU Minerba terkait penyalahgunaan kewenangan.

- 3) Optimalisasi nilai manfaat sumber daya alam dan pengelolaan penerimaan negara (pajak dan PNBP) yang berorientasi untuk kemakmuran rakyat, bersih, bebas korupsi, dan berkeadilan;
- 4) Peningkatan transparansi dan partisipasi publik sebagai prasyarat utama pengelolaan SDA;
- 5) Penegakan hukum yang memberikan efek jera dan berdampak terhadap pemulihan dan perlindungan lingkungan hidup<sup>18</sup>.

Pada dataran praksis, strategi pembenahan pengelolaan SDA memerlukan agenda jangka panjang, **Pertama**, membenahi peraturan-perundangan pada tingkat Undang-Undang yang masih sangat diperlukan. Termasuk dalam hal ini, harmonisasi Undang-Undang dengan konsep yang telah tersedia. Meski demikian, perlu disadari bahwa tidak semua kebijakan dapat diselesaikan melalui Undang-Undang. Agenda jangka panjang **Kedua** yaitu membenahi persoalan struktural, terutama guna penyempurnaan sistem kinerja birokrasi yang fokus ke *outcome* untuk meminimalisasi hazard moral akibat persoalan struktural ini. **Ketiga**, setiap K/L dan Pemda, melalui kebijakan nasional, diwajibkan untuk melaksanakan UU KIP dan apabila terdapat kendala-kendala teknis, dapat diberi jangka waktu, misalnya dalam 1 tahun ke depan untuk melakukan penyesuaian. Fokus utama strategi ini pada transparansi informasi tertentu yang penting dan strategis untuk mendorong akuntabilitas pengelolaan SDA (seperti informasi perijinan, peta, keuangan). **Keempat**, pelanjutan kesuksesan capaian kerja dalam pembenahan perizinan. Berbagai piranti *online* serta *review* perizinan yang menghasilkan CnC perlu dikembangkan, agar pola kerja fokus pada pencapaian *outcome* yang lebih substansial dan terbuka bagi lembaga negara lainnya. Kebijakan ini penting untuk ditempuh agar kinerja tidak bersifat administratif dan tertutup hanya untuk lingkup unit kerja masing-masing.

**Kelima**, dilakukan pembenahan struktur kelembagaan K/L dan Pemda yang lebih fungsional sejalan dengan persoalan yang mengemuka. Dalam hal ini pelayanan untuk menyelesaikan hak-hak atas tanah, status kawasan hutan negara, penyelesaian konflik/klaim atas hutan/lahan, serta inovasi penyelesaian non-litigasi perlu mendapat posisi struktural yang kuat. **Keenam**, semakin mengefektifkan peran Kementerian Koordinator dalam menyelesaikan masalah dan hambatan (*debotlenecking*) serta dalam mengembangkan kebijakan dan sistem yang terintegrasi lintas sektor dan lintas K/L. Jika diperlukan, dapat dibentuk satuan tugas khusus (*task force*). **Ketujuh**, dalam penetapan pejabat negara, setidaknya sampai dengan Eselon II perlu dipilih, selain norma standar yang diterapkan, juga mempunyai inovasi untuk melakukan pembenahan menuju diwujudkannya tata kelola yang baik (*good governance*) dan pemerintahan terbuka (*open government*). **Kedelapan**, agar secara administratif tercatat dan mendapat kapasitas pelaksanaan yang cukup, hal-hal di atas direkomendasikan dapat dimasukkan ke dalam dokumen-dokumen perencanaan Pemerintah/Pemda (RPJMN/RPJMD).

GNP-SDA sebagai suatu program, mampu mengungkit koordinasi dan transparansi di berbagai K/L dan Pemda melalui fasilitasi pencegahan korupsi secara langsung. Namun demikian, dampak tersebut tidak dapat dicapai dalam waktu singkat, karena yang dihadapi adalah perubahan kelembagaan, terutama terkait dengan perubahan sistem insentif dan budaya kerja di K/L/D. Dalam hal ini KPK diharapkan secara khusus memberikan panduan adanya *regulatory-capture corruption*, peningkatan penggunaan *Corruption Impact Assesement* (CIA) dan *safeguards* anti-korupsi dalam sistem perizinan dengan memprakarsai terbitnya PP benturan kepentingan.

<sup>18</sup> Penjelasan lebih rinci dari point-point rekomendasi ini diuraikan lebih lengkap di naskah Kertas Kerja Evaluasi KPK GNP-SDA yang disusun oleh Tim Evaluator (KPK-GNP-SDA, 2018)

Disamping itu KPK juga diharapkan mempunyai sistem cepat tanggap terhadap pemerasan yang dilakukan di pelayanan publik.

Untuk keberlanjutan upaya-upaya perbaikan tatakelola Pengelolaan SDA ini diharapkan KPK tetap berkomitmen menjalankan program GNP-SDA. Berbagai dengan memperkokoh yang telah baik sebelumnya yakni memperkuat kolaborasi dengan jaringan CSO, jaringan akademisi dan perlu mengembangkan strateginya dengan merangkul lebih luas Organisasi Masyarakat (Ormas) berbasis Keagamaan dan Komunitas Seni-Budaya, agar dapat lebih membumikan gerakan anti korupsi di tingkat akar rumput dan strategi alternatif pencegahan lainnya yang lebih bersifat kultural. Dengan terus melakukan refleksi dan inovasi strategi gerakannya diharapkan agar kelanjutan program GNP-SDA agar terus lebih kuat, dan segala bentuk rekomendasi yang dihasilkannya dapat dijalankan dan diwujudkan *mainstreaming* peningkatan perbaikan tatakelola SDA bagi K/L, Pemda dan masyarakat di beragam tingkatan sosial.

Rincian rekomendasi secara teknis berdasarkan bidang dan K/L disediakan dalam matriks terlampir.

ooo



Lampiran: Matrik Rekomendasi<sup>19</sup>

Bidang	Sektor				
	Perencanaan & Keuangan	Kehutanan	Perkebunan	Tambang Minerba	KKP
<b>Perencanaan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah merevisi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Revisi itu memuat (i) integrasi sistem perencanaan dan penganggaran, (ii) memperkuat sinkronisasi perencanaan dan penganggaran baik di level pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, (iii) mengatur sanksi bagi pemerintah daerah yang tidak sinergi menyusun perencanaan dan penganggarnya dengan perencanaan dan penganggaran pemerintah pusat, (iv) perencanaan dan penganggaran berbasis <i>outcome</i>, (v) mengatur skema perencanaan dan penganggaran untuk tahun jamak (<i>multi years</i>), dan (vi) sistem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah menyelesaikan rancangan peraturan pemerintah mengenai perencanaan hutan yang 1) mensyaratkan penetapan kawasan hutan sebelum pemberian izin, 2) mengatur kewajiban inventarisasi hutan secara berkala kepada pemerintah.</li> <li>• Pemerintah menyelesaikan KLHS dan melakukan revisi tata ruang berdasarkan KLHS.</li> <li>• KLHK melakukan koreksi terhadap kawasan hutan memastikan perlindungan hak atas tanah dan akses masyarakat dalam kawasan hutan.</li> <li>• Pemerintah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktorat Jenderal Perkebunan bersama pemerintah daerah menyusun rencana detail tata ruang untuk alokasi ruang perkebunan sawit sebagai basis penerbitan izin; dan memastikan alokasi ruang untuk masyarakat dalam kegiatan usaha perkebunan serta mempertimbangkan kondisi daa dukung dan tampung lingkungan.</li> <li>• Pemerintah mempercepat proses kompilasi, integrasi dan sinronisasi data-data IGT tematik berisi wilayah kelola masyarakat/masyarakat adat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah melakukan koreksi terhadap WP, WIUPK, WIUP dan WIUPR harmonis dengan sektor lain dan melindungi hak-hak masyarakat dan lingkungan hidup.</li> <li>• Penyesuaian Rencana Pemberian Izin Eksplorasi &amp; Eksploitasi dengan Kebijakan Energi Nasional, Daya Dukung Industri Dalam Negeri, dan terutama Daya Dukung Lingkungan</li> <li>• Moratorium Izin Tambang Baru sebelum tindak lanjut GNP-SDA benar-benar diselesaikan</li> <li>• Sekjen ESDM melakukan evaluasi Rencana Strategis sektor ESDM 2014 - 2019; dan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pementerintah menyelesaikan RZWP3K, dengan mempertimbangkan kondisi lingkungan dan hak-hak masyarakat.</li> <li>• Pemerintah mempercepat proses kompilasi, integrasi dan sinronisasi data-data IGT tematik berisi wilayah kelola masyarakat/masyarakat at adat</li> </ul>

<sup>19</sup> Isi dari matrik ini merupakan ringkasan dari temuan evaluasi dari Tim Evaluator dan Tim Pakar KPK-GNP-SDA. Uraian penjelasan lebih detail dari matrik ini dituangkan dalam Kerja Kerja Evaluasi KPK GNP-SDA yang disusun oleh Tim Evaluator (KPK-GNP-SDA, 2018).

Bidang	Sektor				
	Perencanaan & Keuangan	Kehutanan	Perkebunan	Tambang Minerba	KKP
	<p>kelembagaan dengan menyatukan fungsi perencanaan dan fungsi penganggaran dalam satu lembaga baik di pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Badan Kebijakan Fiskal melakukan <i>budget tagging</i> terhadap anggaran lingkungan hidup dan tata kelola sumberdaya alam baik di kementerian/lembaga maupun pemerintah daerah. Hasilnya menjadi panduan teknis bagi kementerian/lembaga dan pemerintah daerah untuk menyusun anggaran fungsi lingkungan hidup</li> </ul>	<p>mempercepat proses kompilasi, integrasi dan sinronisasi data-data IGT tematik berisi wilayah kelola masyarakat/masyarakat adat</p>		<p>Menyusun Renstra ESDM 2019 - 2024 secara lebih komprehensif dan mengacu pada RPJMN dan Kebijakan Energi Nasional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pemerintah mempercepat proses kompilasi, integrasi dan sinronisasi data-data IGT tematik berisi wilayah kelola masyarakat/masyarakat adat</li> <li>Kemen-ESDM mengidentifikasi WPR dan memfasilitasi penguatan hukumnya bersama pemerintah daerah</li> </ul>	
<b>Kelembagaan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dilakukan kajian secara mendalam mengenai sistem insentif-disinsentif kelembagaan serta sistem kepegawaian yang efektif dalam menata kelola sektor SDA. Kajian ini melibatkan Kemenko, KemenPAN/RB,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengefektifkan lembaga yang sudah ada atau membentuk lembaga baru dalam rangka mempercepat pelaksanaan reforma agraria, penyediaan data spasial untuk tata lahan dan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemerintah perlu membentuk Badan Minyak Sawit Indonesia (Indonesia Palm Oil Board) yang bertugas mengurus tata laksana perkelapasawitan dari hulu ke hilir dan melebur BLU BPD PKS</li> <li>Pemerintah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sekjen ESDM bersama MenPAN/RB dan Kemenko melakukan kajian dan perbaikan sistem insentif dan disinsentif dalam tata kelembagaan K/L</li> <li>Optimalisasi dan Revitalisasi Peran dan Fungsi Menko</li> <li>Memperkuat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dilakukan kajian dan pengambilan intisari pembelajaran atas keberhasilan Satgas I15; Serta melakukan institusionalisasi fungsi dan metode kerja Satgas I15 di lembaga KKP</li> </ul>

Bidang	Sektor				
	Perencanaan & Keuangan	Kehutanan	Perkebunan	Tambang Minerba	KKP
	Kemenkeu, Bappenas, dan K/L sektoral terkait (KLHK, ESDM, Kementan, dll)	hutan - bagi kebijakan publik, serta percepatan konservasi lingkungan dan penanganan deforestasi dan degradasi	memperkuat kelembagaan penyelesaian konflik di lahan perkebunan	kelembagaan Pejabat Pengawas, IT dan PPNS <ul style="list-style-type: none"> <li>Penyelesaian P3D Pasca UU Pemda yang belum berjalan</li> <li>Pemerintah memperkuat kelembagaan penyelesaian konflik di wilayah pertambangan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melakukan scale-up model kerja Satgas I15 di K/L lainnya di sektor SDA (Pertambangan, KLHK, Perkebunan, dll)</li> </ul>
<b>Pengelolaan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kementerian Keuangan bersama kementerian teknis seharusnya menyusun valuasi ekonomi SDA di masing-masing sektor dengan memasukan biaya lingkungan dan biaya sosial dalam valuasinya, sebagai basis untuk menetapkan skema tarif, baik tarif pajak maupun tarif PNBP</li> <li>Kementerian Keuangan melakukan audit terhadap sistem tata laksana pengelolaan SDA mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dengan mengintegrasikan (<i>interfacing</i>) sistem tersebut ke dalam sistem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KLHK melakukan identifikasi dan verifikasi subyek penerima manfaat serta pendampingan pada subyek penerima manfaat dari kebijakan perluasan wilayah kelola masyarakat (kebijakan TORA dalam kawasan hutan, Perhutanan sosial, hutan adat) antara lain berupa pendampingan pengembangan ekonomi, pemberian kepastian keberlanjutan usaha).</li> <li>KLHK memastikan keamanan tenurial untuk wilayah kelola masyarakat yang didapatkan dari TORA , perhutanan sosial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kementerian Pertanian (Kemtan) melakukan identifikasi dan verifikasi subyek penerima manfaat serta pendampingan pada subyek penerima manfaat dari kebijakan perluasan wilayah kelola masyarakat (antara lain berupa perbaikan kebijakan alokasi ruang bagi masyarakat dalam perkebunan sawit, mendorong HGU untuk pekebun sawit masyarakat, insentif bagi pekebun sawit masyarakat).</li> <li>Kementerian Pertanian melakukan evaluasi izin perkebunan secara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dilakukan integrasi sistem secara menyeluruh dalam rantai proses pengelolaan sektor pertambangan dari hulu sampai hilir : sejak tata ruang dan lahan, perizinan, pengawasan produksi dan penjualan, penerimana negara, hingga pasca tambang dan rehabilitasi lingkungan.</li> <li>Transparansi sistem informasi <b>terintegrasi dan terupdate</b> pengelolaan sektor pertambangan kepada publik (<i>tidak hanya terbatas untuk pejabat dan pelaku usaha</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KKP melakukan identifikasi dan verifikasi subyek penerima manfaat serta pendampingan pada subyek penerima manfaat dari kebijakan perluasan wilayah kelola masyarakat (antara lain berupa pendampingan pasar, penetapan wilayah tangkap, perlindungan wilayah adat perairan).</li> <li>KKP melakukan verifikasi hasil pengukuran ulang kapal.</li> <li>KKP melakukan percepatan pendaftaran kapal nelayan kecil yang terjangkau bagi nelayan.</li> </ul>

Bidang	Sektor				
	Perencanaan & Keuangan	Kehutanan	Perkebunan	Tambang Minerba	KKP
	<p>penerimaan negara baik penerimaan pajak maupun PNPB.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Direktorat Jenderal Pajak menyusun kebijakan pencegahan praktik penghindaran pajak (<i>general anti-avoidance rule</i> dan <i>specific anti-avoidance rule</i>) di sektor kehutanan, pertambangan minerba, perkebunan khususnya sawit, dan kelautan dan perikanan sebagai basis meningkatkan kepatuhan WP dan optimalisasi penerimaan pajak;</li> <li>Direktorat Jenderal Pajak menyusun skema pajak lahan di sektor kehutanan, perkebunan sawit, dan pertambangan minerba berdasarkan pada (a) penerapan pajak progresif, yakni semakin luas kepemilikan lahan oleh badan usaha atau orang pribadi, semakin tinggi pajak yang dikenakan, (b) penerapan skema <i>capital gain tax</i>, yakni setiap transaksi lahan dikenakan pajak berdasarkan nilai tambah dari harga suatu lahan</li> </ul>	<p>atau penetapan hutan adat (antara lain berupa pengukuhan kawasan hutan adat/hutan hak.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>KLHK menyelesaikan keterlanjuran perizinan di kawasan hutan secara menyeluruh dan terintegrasi dengan sektor lain, serta mempertimbangkan: daya dukung dan tampung lingkungan; dan kepatuhan terhadap regulasi pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup.</li> <li>KLHK melakukan audit kepatuhan perizinan terhadap kewajiban terkait lingkungan hidup.</li> <li>KLHK melakukan penguatan sistem pengendalian perizinan lingkungan.</li> <li>Rekonsiliasi dan pemutakhiran data penguasaan dan pemanfaatan SDA kehutanan.</li> </ul>	<p>menyeluruh dengan berkoordinasi dengan pemda, terintegrasi dengan sektor lain, serta mempertimbangkan: daya dukung dan tampung lingkungan; dan kepatuhan terhadap regulasi pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kemtan melakukan penguatan sistem pengendalian perizinan perkebunan.</li> <li>Kemtan melakukan rekonsiliasi dan pemutakhiran data perizinan perkebunan dan pendaftaran kebun rakyat untuk mewujudkan satu data usaha perkebunan se-Indonesia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terdapat Dewan Nasional <i>Good Mining Practices</i> (GMP) yang menyusun dan mendampingi penyusunan kebijakan perizinan, pengawasan produksi dan penjualan, penerimaan negara, hingga pasca tambang dan rehabilitasi lingkungan. Serta kebijakan sanksi atas pelanggaran - pelanggaran <i>Good Mining Practices</i>, serta memutus sengketa atas konflik gga pasca tambang dan rehabilitasi lingkungan. ahan, per</li> <li>Diterapkan sistem pajak progressif yang didasari oleh kondisi 'windfall revenue'.</li> <li>Kemen-ESDM melakukan identifikasi dan verifikasi subyek penerima manfaat serta pendampingan pada subyek penerima manfaat dari kebijakan perluasan wilayah kelola masyarakat (antara lain berupa</li> </ul>	

Bidang	Sektor				
	Perencanaan & Keuangan	Kehutanan	Perkebunan	Tambang Minerba	KKP
	<p>dan (c) <i>unutilized asset tax</i>, yakni pajak dikenakan kepada badan usaha atau orang pribadi yang memiliki lahan secara luas tanpa memiliki perencanaan yang jelas (<i>land bank</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kementerian Keuangan merekonstruksi ulang kebijakan dana perimbangan dengan memasukan instrumen perlindungan lingkungan hidup ke dalam skema transfer dana ke daerah, yang dapat diatur melalui perubahan mekanisme DBH SDA atau meningkatkan alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk perlindungan lingkungan hidup;</li> <li>• Kementerian Keuangan menyusun skema insentif dan disinsentif ekonomi lingkungan kepada pemerintah daerah dengan basis kinerja daerah dalam melakukan prinsip pembangunan berkelanjutan dan perlindungan lingkungan lewat mekanisme Dana Insentif Daerah</li> </ul>			<p>fasilitasi perizinan IPR, pendampingan proses pertambangan).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemen-ESDM menindaklanjuti hasil CnC dengan memastikan penertiban izin sampai tingkat tapak, serta mengevaluasi kepatuhan operasional pertambangan bersama pemda, termasuk reklamasi dan pasca tambang, dengan mempertimbangkan: daya dukung dan tampung lingkungan; dan kepatuhan terhadap regulasi pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup.</li> <li>• Kemen-ESDM melakukan penguatan sistem pengendalian perizinan pertambangan.</li> <li>• Kemen-ESDM melakukan rekonsiliasi dan pemutakhiran data perizinan pertambangan untuk mewujudkan satu data perizinan</li> </ul>	

Bidang	Sektor				
	Perencanaan & Keuangan	Kehutanan	Perkebunan	Tambang Minerba	KKP
				pertambangan se-Indonesia.	
<b>Penegakan Hukum</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• KLHK menyusun aturan pematuhan kewajiban tutupan hutan minimal di dalam kawasan hutan terhadap seluruh pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan.</li> <li>• KLHK menyelesaikan integrasi sistem untuk mengefektifkan pengawasan dan pengendalian terhadap kondisi lingkungan hidup.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemtan membangun kerangka hukum dan sistem informasi guna pengawasan dan pengendalian yang efektif terhadap kepatuhan pelaku usaha perkebunan terhadap kewajiban keuangan negara dan lingkungan hidup.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdapat Dewan Nasional <i>Good Mining Practices</i> (GMP)- yang menyusun kebijakan pengawasan dalam praktek pertambangan yang baik, membuat panduan pengawasan, mensertifikasi dan menegakkan kode etik inspektur tambang, memberikan sanksi atas pelanggaran - pelanggaran <i>Good Mining Practices</i>, serta memutus sengketa atas konflik - konflik sosial dan lingkungan di sektor pertambangan.</li> <li>• Membangun sistem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KKP membangun kerangka hukum dan sistem informasi guna pengawasan dan pengendalian yang efektif terhadap kepatuhan pelaku usaha perkebunan terhadap kewajiban keuangan negara dan lingkungan hidup.</li> </ul>

Bidang	Sektor				
	Perencanaan & Keuangan	Kehutanan	Perkebunan	Tambang Minerba	KKP
				penanganan pengaduan masyarakat yang mudah diakses masyarakat.	
<b>Partisipasi Publik dan Transparansi</b>	Kementerian Keuangan membuka informasi terkait penerimaan negara di sektor SDA, khususnya yang esensial bagi penguatan sistem <i>check and balances</i> antar institusi pemerintahan serta partisipasi masyarakat.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KLHK membuka akses informasi terhadap hasil hutan, kondisi hutan, perizinan kehutanan, dan penegakan hukum di sektor kehutanan, serta secara khusus terkait praktik dan kinerja usaha di sektor kehutanan.</li> <li>• KLHK mengevaluasi efektivitas partisipasi publik dalam sistem perizinan lingkungan dan kemudian memperkuatnya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemtan membuka akses informasi seluasnya terhadap praktik dan kinerja usaha perkebunan, termasuk perizinan perkebunan dan daftar perkebunan rakyat.</li> <li>• KemATR membuka akses informasi seluasnya terhadap informasi penguasaan tanah untuk usaha skala besar.</li> <li>• Kemtan mengevaluasi efektivitas partisipasi publik dalam sistem perizinan perkebunan dan kemudian memperkuatnya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemen-ESDM membuka akses informasi seluasnya terkait praktik dan kinerja usaha pertambangan, termasuk perizinan pertambangan.</li> <li>• Kemen-ESDM mengevaluasi efektivitas partisipasi publik dalam sistem perizinan pertambangan dan kemudian memperkuatnya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KKP membuka akses informasi seluasnya kepada publik terkait praktik dan kinerja usaha perikanan.</li> <li>• KKP mengevaluasi efektivitas partisipasi publik dalam sistem perizinan perikanan dan kemudian memperkuatnya.</li> </ul>



**KPK**  
Komisi Pemberantasan Korupsi

EVALUASI GNP-SDA 2018

Website: [www.kpk.go.id](http://www.kpk.go.id) , [acch.kpk.go.id](http://acch.kpk.go.id)

Alamat dan nomor-nomor kontak:

- Jl. Kuningan Persada Kav.4, Jakarta Selatan, 12950
- Pengaduan Masyarakat : <https://kws.kpk.go.id>
- Telepon: 021-255.78.300
- Email : [informasi@kpk.go.id](mailto:informasi@kpk.go.id)