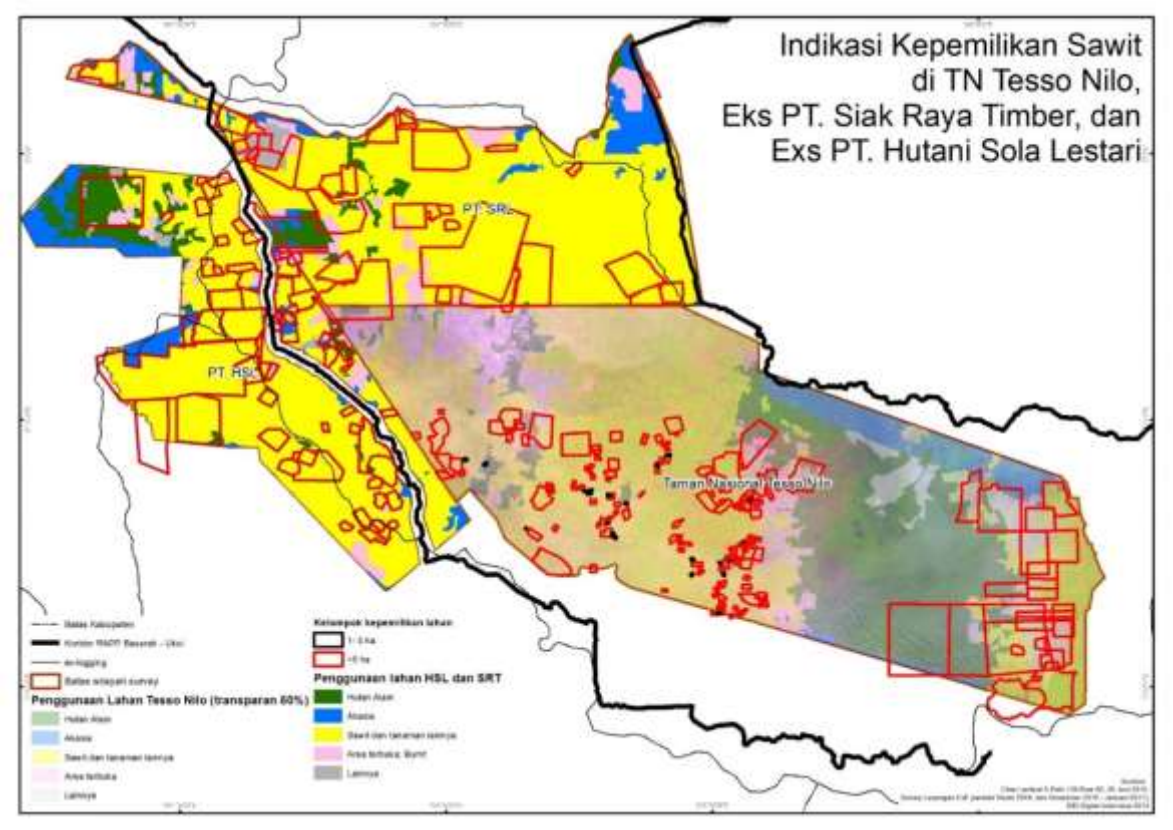
Deforestasi & Tantangan Birokrasi

HARIADI KARTODIHARDJO
03 MARET 2021

D I T I N G K A T T A P A K - 1
(Kasus Ekosistem Tesso Nilo, Riau)

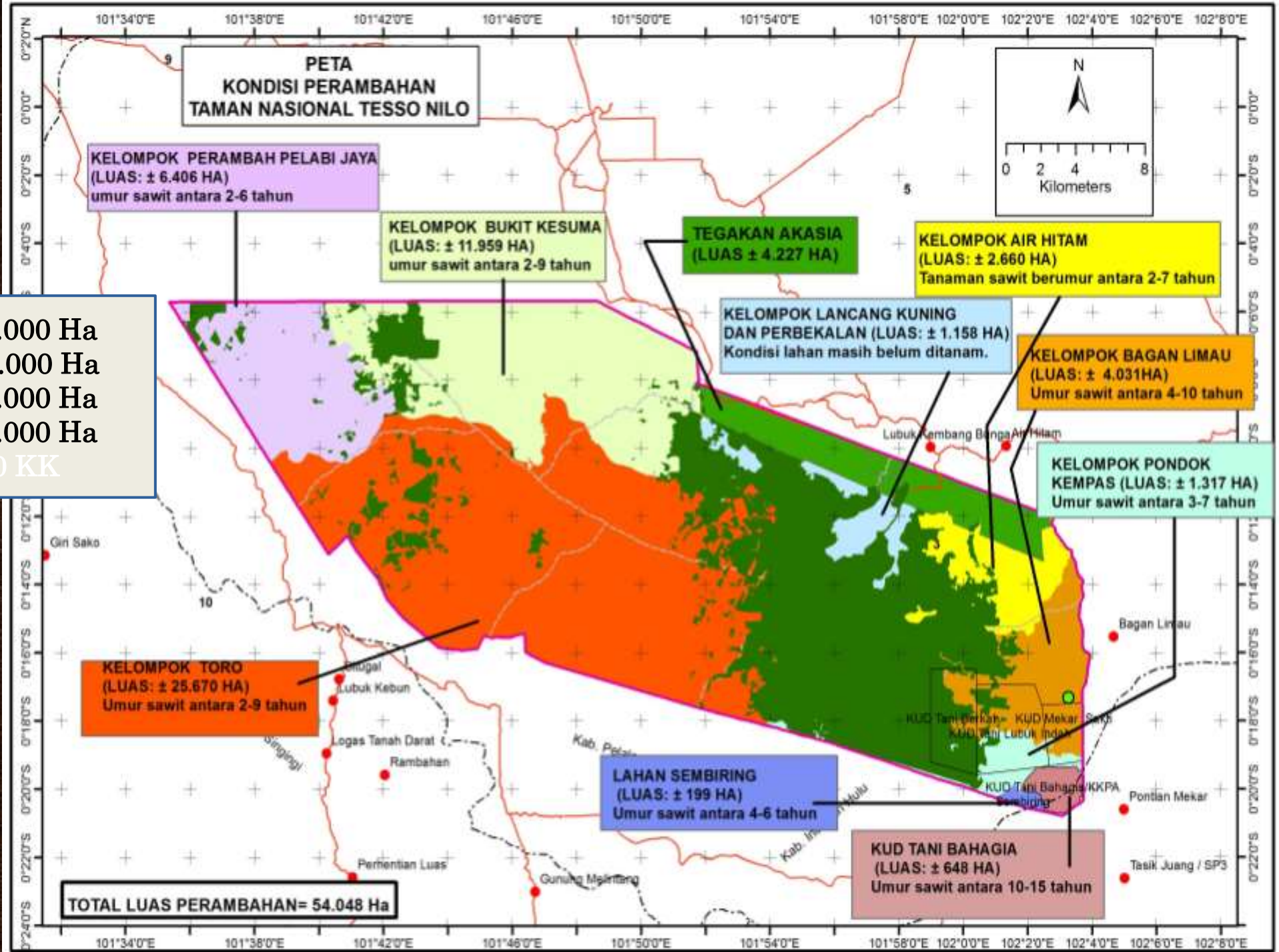
Dengan kriteria pemodal/cukong adalah individu yang menguasai kebun sawit lebih 25 Ha, diperoleh informasi (nama-nama diketahui) dan pemetaan lokasinya:

- Teridentifikasi **150 area** kepemilikan sawit di dalam TNTN
- Teridentifikasi **64 area** kepemilikan sawit di eks HPH PT HSL
- Teridentifikasi **36 area** kepemilikan sawit di konsesi eks PT SRT

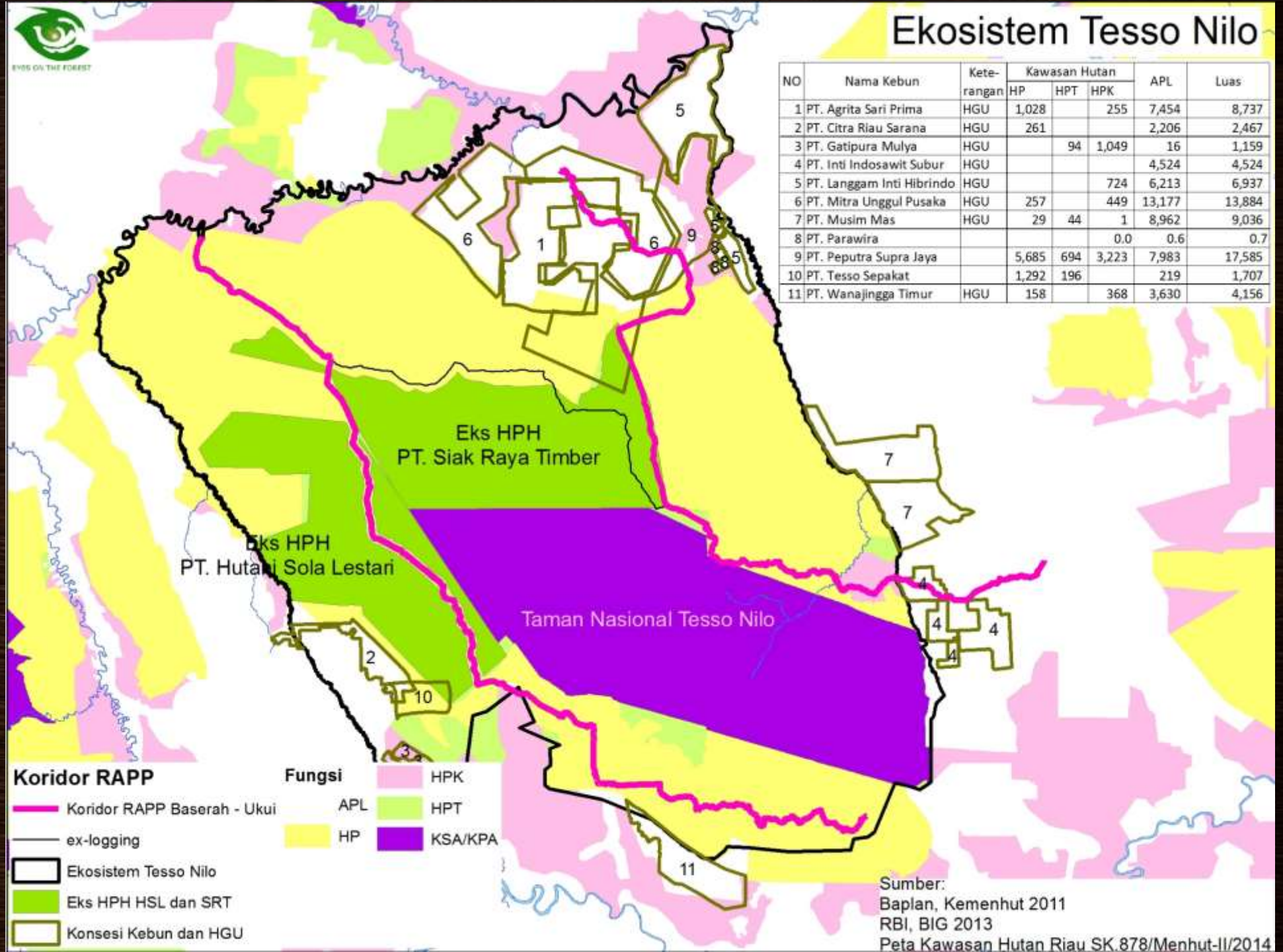


Beberapa kelompok diidentifikasi

Hutan Tersisa	: ± 23.000 Ha
Luas Perambahan	: ± 58.000 Ha
Tertanam Sawit	: ± 33.000 Ha
Lahan Kosong	: ± 25.000 Ha
Jumlah Perambah	: ± 7.000 KK



11 Perusahaan Kebun Kelapa Sawit di sekitar Revitalisasi Ekosistem Tesso Nilo

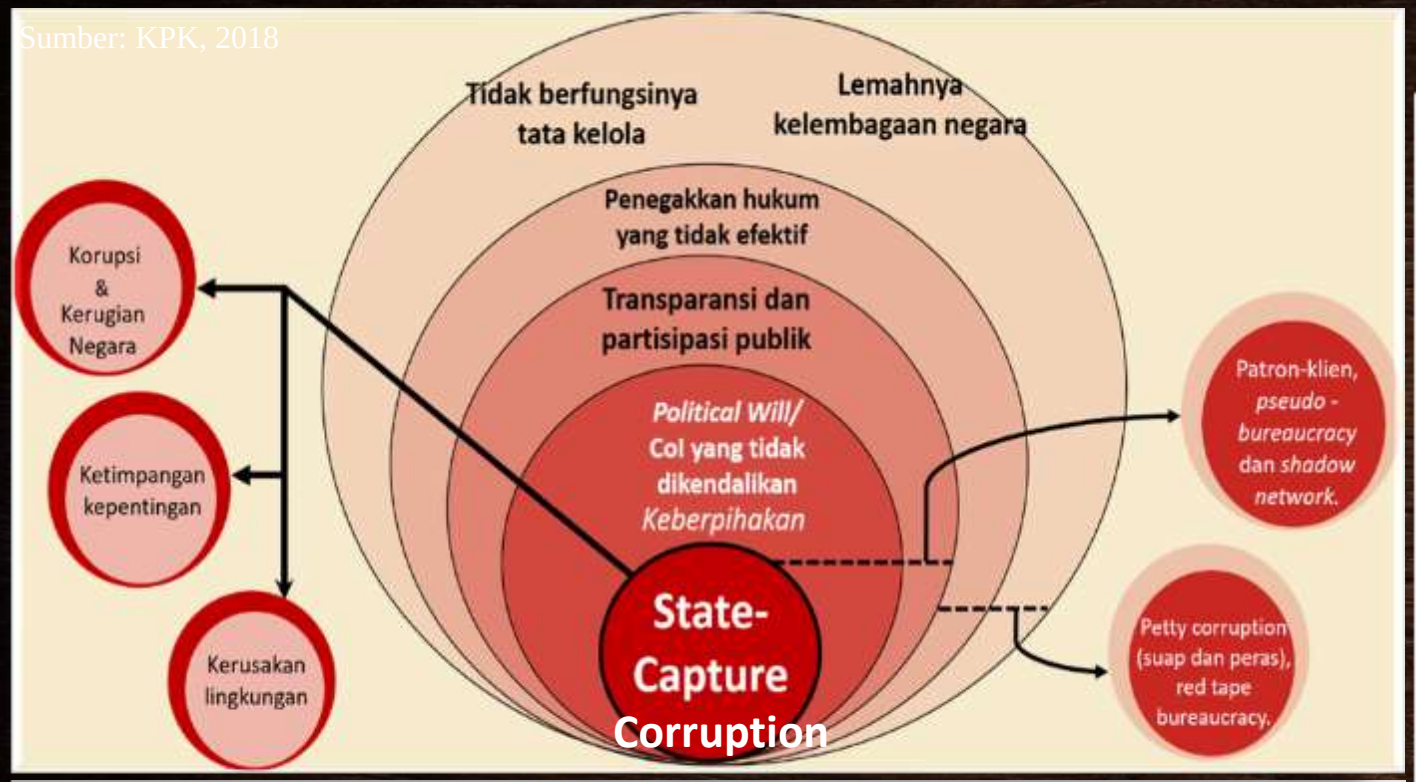


NO	Nama Kebun	Kete-rangan	Kawasan Hutan			APL	Luas
			HP	HPT	HPK		
1	PT. Agrita Sari Prima	HGU	1,028		255	7,454	8,737
2	PT. Citra Riau Sarana	HGU	261			2,206	2,467
3	PT. Gatipura Mulya	HGU		94	1,049	16	1,159
4	PT. Inti Indosawit Subur	HGU				4,524	4,524
5	PT. Langgam Inti Hibrindo	HGU			724	6,213	6,937
6	PT. Mitra Unggul Pusaka	HGU	257		449	13,177	13,884
7	PT. Musim Mas	HGU	29	44	1	8,962	9,036
8	PT. Parawira				0.0	0.6	0.7
9	PT. Peputra Supra Jaya		5,685	694	3,223	7,983	17,585
10	PT. Tesso Sepakat		1,292	196		219	1,707
11	PT. Wanajingga Timur	HGU	158		368	3,630	4,156

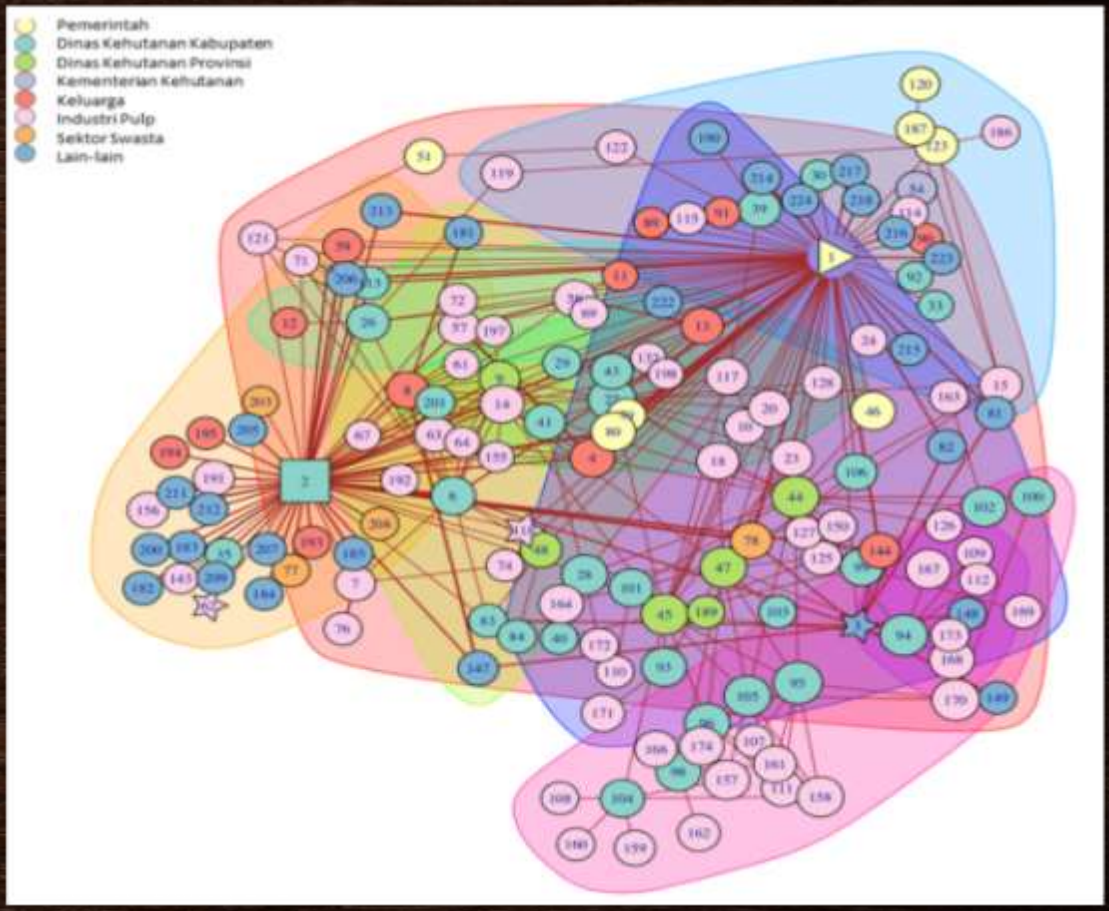
ANALISIS PENYEBAB DEFORESTASI

SCC & Jaringan Korupsi

Sumber: KPK, 2018



Sumber: Tacconi, 2019

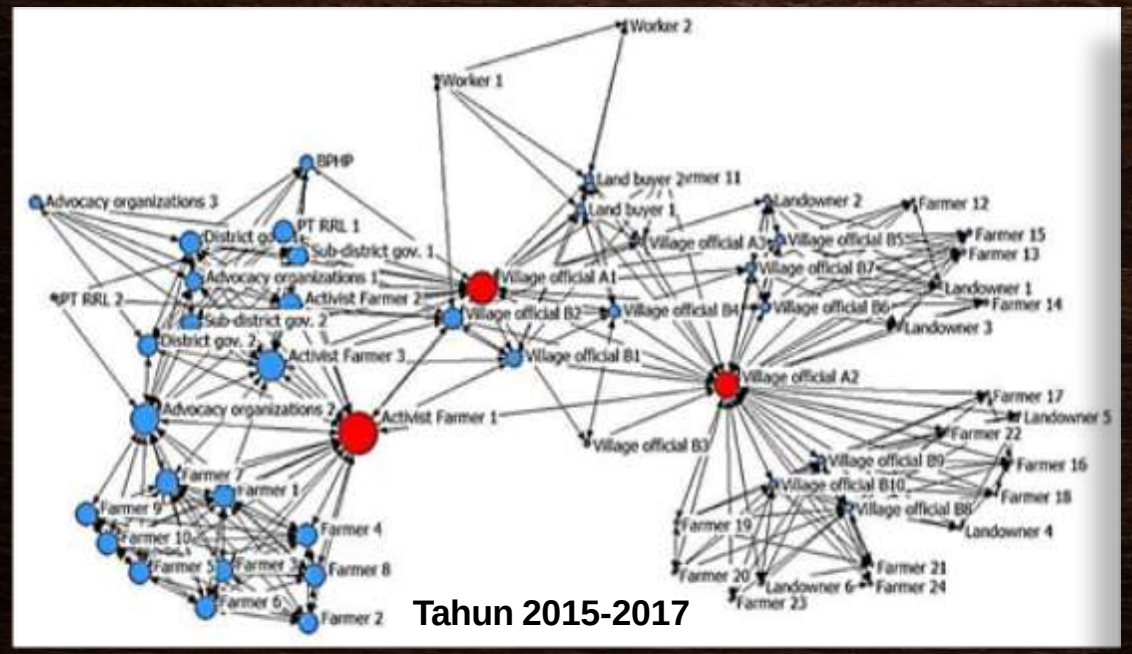


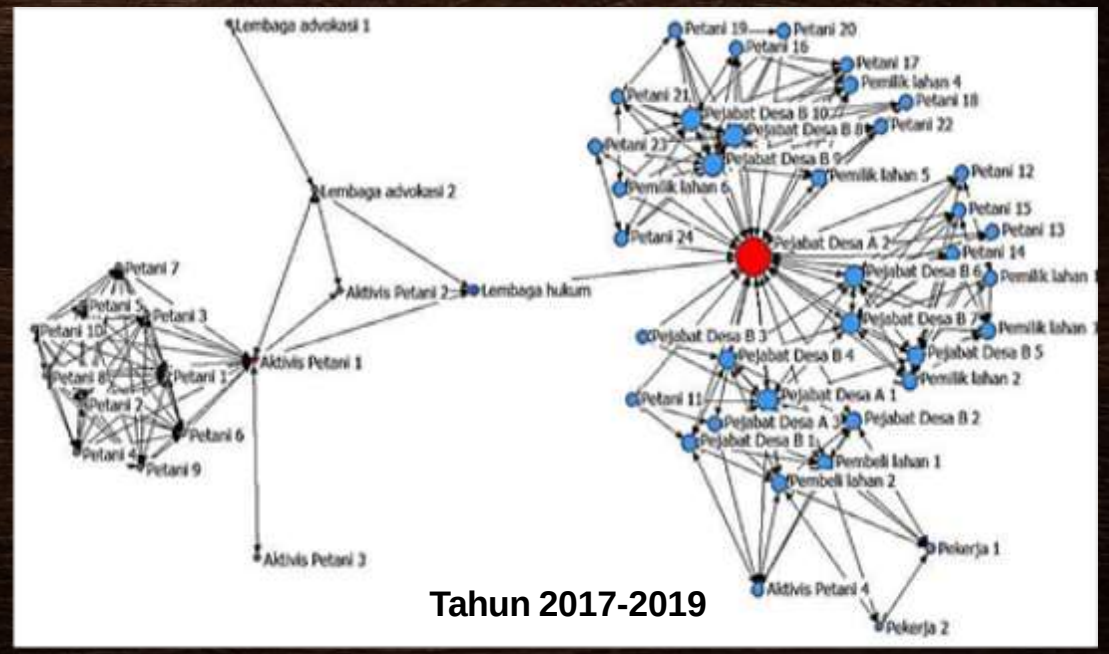
Sektor pekerjaan	Jumlah simpul	% dari total
Industri pulp	82	41.0%
Dinas Kehutanan kabupaten	47	23.4%
Lain	24	12.0%
Jaringan kepercayaan	17	8.5%
Sektor swasta non-pulp	14	6.7%
Dinas Kehutanan provinsi	9	4.5%
Pemerintah	8	3.9%
Total	201	100%

Lila Juniyanti (2020)

Eigenvector Centrality Pelaksanaan Deforestasi

Powerful actor adalah aktor yang memiliki relasi dengan aktor-aktor penting dalam jaringan. Relasi ini tidak melihat jumlah relasi namun seberapa penting aktor lain yang berelasi dengan aktor tersebut. Node berwarna merah adalah aktor dengan nilai sentralitas eigen tertinggi, semakin besar node maka nilai sentralitas semakin tinggi.





Pada periode 2015-2017, Aktivis Petani 1 menjadi aktor yang paling kuat karena memiliki relasi dengan aktor-aktor yang populer dalam jaringan. Relasi beberapa aktor yang terputus dan perubahan aktor yang terlibat dalam jaringan menyebabkan Pejabat Desa A2 menjadi aktor yang paling kuat pada periode berikutnya

Potensi Pelaksanaan UUCK

1. Perbedaan respon antar jenis dan "visi" kelompok usaha
2. Terpelihranya jaringan pengusaha—pejabat negara
3. Terpeliharanya jaringan pengusaha—penegak hukum
4. Masalah integritas birokrasi
5. Penguatan posisi politik perusahaan dengan kinerja buruk.

KOMPAS, JUMAT, 27 NOVEMBER 2020

Potensi Korupsi Perizinan Berusaha

Hariadi Kartodihardjo
Guru Besar Kebijakan Kehutanan IPB University

Sekretaris Jenderal Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi menyebutkan, tujuan UU Cipta Kerja adalah menyederhanakan, menyinkronkan, dan memangkas regulasi yang menghambat penciptaan lapangan kerja.

Pernyataan dalam warta Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, "UU Cipta Kerja Tingkatkan Produktivitas Tenaga Kerja Indonesia" (*Kompas*, 14/11/2020), sepintas dapat dimengerti. Namun, apabila didalami lebih jauh masih ada ketidakpastian.

Apakah benar menyederhanakan regulasi itu dapat meningkatkan efektivitas birokrasi, dan kemudian dapat menghadirkan investasi yang menyerap tenaga kerja?

Berikut lima butir kondisi yang dapat menjadi penyebab ketidakpastian itu.

Respons berbeda

Pertama, respons yang berbeda dari perusahaan. Pada 2013-2014, pernah ada upaya menyederhanakan birokrasi untuk perizinan kehutanan dan pertambangan. Beberapa peraturan menteri direvisi atas rekomendasi Litbang KPK.

Dua tahun kemudian, pada 2016, dari evaluasi perizinan kehutanan, ada peningkatan efisiensi pelayanan birokrasi. Dengan indikator antara lain penurunan biaya suap sampai 60 persen dari nilai suap perizinan pada 2014. Rata-rata Rp 640 juta per izin per tahun atau Rp 22 miliar per perusahaan.

Akan tetapi, hal itu hanya berlaku bagi perusahaan-perusahaan dengan kinerja baik. Perusahaan dengan kinerja buruk cenderung tetap memanipulasi perizinan melalui suap, sepanjang nilai manfaat—misalnya berupa produksi yang tidak dilaporkan—lebih besar daripada nilai suapnya.

Kedua, memelihara jaringan pengusaha dan pejabat. Litbang KPK pada 2019 pernah meninjau suap perizinan setelah satu tahun dicanangkan kebijakan *online single submission* (OSS). Hasil penelitian itu menunjukkan bahwa suap masih ada dengan variasi besaran suap berbeda menurut jenis-jenis layanan yang berbeda.

Wawancara saya pribadi dengan dua orang perusahaan yang bertugas mengurus izin memberikan abstraksi adanya jaringan sosial hubungan perizinan yang sangat tidak mudah dihapus. Ada atau tidak adanya kewenangan bagi seseorang pejabat di daerah bisa menjadi pelanggan untuk mendapat ongkos cuma-cuma dari para pengusaha jaringannya. Mereka saat itu menyebut bahwa bagi pengusaha, biaya tambahan itu tidak masalah sepanjang besarannya masih masuk dalam kalkulasi keuntungan. Yang penting hubungan yang menjadi faktor penentu kepastian pelayanan publik diperoleh.

Ketiga, memelihara jaringan dalam penegakan hukum. Perusahaan-perusahaan juga mempunyai jaringan dengan individu ataupun lembaga penegak hukum, di samping masyarakat yang tinggal di dalam ataupun di sekitar lokasi usaha. Tacconi, dkk (2019) dalam artikelnya "Law Enforcement and Deforestation: Lessons for Indonesia from Brazil" menyebut bahwa kerangka kerja dalam jaringan itu dapat memengaruhi proses dan juga hasil penegakan hukum melalui pengaruh mereka terhadap persepsi atas keadilan dari kasus yang sedang dibicarakan, ataupun terjadinya korupsi dalam proses peradilan. Dalam hal ini, apabila terjadi korupsi, uang hasil korupsi beredar melampaui pe-

nerima manfaat langsungnya, tetapi penyidik jarang mengejar aliran uang di luar transaksi tingkat pertama dan kedua.

Integritas birokrasi

Keempat, jaringan pendukung korupsi mematahkan integritas birokrasi. Adanya jaringan perizinan di atas diperkuat oleh hasil kajian Jacqui Baker (2020) yang bertajuk "Jaringan Korupsi di Sektor Kehutanan Indonesia: Politik dan Pulp di Pelalawan, Riau". Hasil kajian ini menyebutkan bahwa seorang bupati yang telah terbukti korupsi bidang kehutanan ternyata punya wadah 201 simpul jaringan. Simpul itu dikuasai oleh oknum-oknum industri pulp (82), dinas kehutanan kabupaten (47), jaringan kepercayaan bupati (17), swasta non-pulp (14), dinas kehutanan provinsi (9), ataupun pemerintah (8). Di sini perlu diketahui bahwa meskipun jumlah simpul pemerintah paling kecil, hal itu berperan paling besar menggerakkan jaringan.

Di sini dapat ditunjukkan bahwa kerja birokrasi menjadi bagian dari politik praktis yang senantiasa mendapat tekanan kepentingan tertentu. Situasi ini sekaligus menjadi alasan mengapa upaya pencegahan korupsi dapat dikatakan tidak berhasil tanpa ada tindakan.

Kelima, penguatan posisi politik perusahaan berkinerja buruk. Masalah tata kelola perizinan sejauh ini tidak hanya berkepanjangan karena dibiarkan tak tersentuh, tetapi juga terpelihara dan bahkan, di beberapa lokasi tertentu, berdasar akibat adanya dukungan yang kuat. Seperti pandangan Bregman dkk (1966) mengenai *pollution paradox*, bahwa semakin mencemari atau merusak lingkungan suatu perusahaan, semakin banyak uang yang harus dikeluarkan perusahaan itu. Ini untuk memastikan perusahaan itu tidak diganggu keberadaannya.

KPK, pada 2016-2018, pernah melakukan survei pembiayaan politik dari donatur atas pelaksanaan pilkada. Sumber donatur, yang antara lain berasal dari perusahaan-perusahaan swasta itu, tidak hanya meminta kelancaran pelaksanaan perizinan berusaha, tetapi juga ikut menentukan kebijakan maupun pejabat pemda.

Hal-hal di atas menunjukkan bahwa kelembagaan perizinan secara umum sedang mengalami tekanan dari para pelaku korupsi perizinan sehingga kehilangan semangat untuk berkreasi maupun berinovasi untuk melancarkan pelayanan perizinan bagi publik.

Di banyak unit kerja perizinan umumnya menjadi zona tertutup. Serupa dengan yang pernah diucapkan Joe Biden, saat sebagai wakil presiden Barack Obama, "*Corruption is a cancer, a cancer that eats away at a citizen's faith in democracy, diminishes the instinct for innovation and creativity.*"

Sayangnya, kondisi demikian itu berpotensi tidak banyak berubah karena isi UU Cipta Kerja tidak menopang perbaikan tata kelola perizinan seperti peningkatan partisipasi, transparansi maupun akuntabilitas, termasuk bagi para pemegang izin atau pemegang persetujuan usaha. Dengan kata lain, hanya berharap pada muatan isi UU Cipta Kerja sebagai unsur pengurai hambatan penciptaan lapangan kerja, mengandung ketidakpastian. Masih diperlukan penataan kelembagaan perizinan untuk mengurangi tingginya biaya transaksi sebagai gerbong pengangkutnya.

D I T I N G K A T T A P A K - 2
(Pengalaman Lapangan)

Birokrasi —Proyek

- Mencari kegiatan yg mudah diadministrasikan
- Tidak perlu koordinasi karena dapat diselesaikan oleh tusi sendiri
- Dasar kegiatan adalah tusi unit kerja; bisa ditetapkan tanpa tahu masalah di lapangan
- “Proyek” (dikerjakan pihak ketiga) lebih sesuai, apalagi “transaksi” dipertahankan

Birokrasi —Unit M

- Mencari kegiatan sesuai dng masalah yg dihadapi—tahu lapangan
- Harus koordinasi karena tusi sendiri tidak dapat mewujudkan perubahan kenyataan
- Dasar kegiatan adalah tusi unit kerja; mempunyai network dng unit kerja lain
- Mengenali “subyek utama” (masy) sebagai pemanfaat utama (yg mimpi, pegang resiko)

Masalah Tata Kelola di Dinas (info lapangan)

DI TINGKAT TAPAK (pendekatan proyek)

1. Ketidak-pastian hak (pendekatan formal)
2. Ketidak-jelasan penanggung resiko (subyek tidak jelas)
3. Kurangnya partisipasi masy menimbulkan ketidak-pedulian thd hutan
4. Keberhasilan ditentukan administrasi
5. Kurangnya pendampingan (tidak berorientasi pada hasil)

AKIBAT DARI

Mind Set: Selama lebih 20 tahun petugas di lapangan sudah biasa bersandar pada pemegang izin

Ukuran Kinerja: Pertimbangan keberhasilan mewujudkan output/outcome lebih kecil daripada menyelesaikan kebutuhan administrasi

Ingkari Makna Kegiatan: Prosedur pelaksanaan pengawasan dilaksanakan tidak sesuai dengan tujuan pelaksanaannya

Perbaikan Tata Kelola di KPH (info lapangan)

DI TINGKAT TAPAK (inovasi yg berjalan)

1. Memastikan siapa mengelola lokasi yang mana—komunikasi
2. Memastikan siapa penanggung resiko
3. Partisipasi menentukan tujuan dan harapan
4. Pemeliharaan hutan sepanjang waktu krn resiko masy sendiri
5. Keberhasilan 100% krn resiko masy sendiri
6. Pendampingan untuk mengevaluasi & menentukan inovasi-inovasi

AKIBAT DARI

Mind Set: Harus mengenali subyek dan obyek secara langsung (*social mapping*)

Ukuran Kinerja: Mewujudkan output/outcome (dengan sendirinya) oleh penanggung resiko (masy)

Makna Kegiatan: Pengelolaan hutan bertujuan membangun modal social untuk menghasilkan cita-cita subyeknya/masyarakat

BENTUK TRANSFORMASI BIROKRASI (Pengalaman Lapangan)

BENTUK TRANSFORMASI KELEMBAGAAN → KERJASAMA MENGHA-SILKAN OUTCOME

- TEKNOLOGI: Untuk proses kerja & pengukuran kinerja —akuntabilitas
- HAK ATAS SDA: Untuk keterbukaan pasar yang efisien
- MASY SIPIL: peningkatan peran masy, advokasi, dll
- PEMERINTAH/PEMDA: orientasi pada hasil, bukan hanya administrasi

Pemberian izin tidak dibatasi sesuai kemampuan pengawasannya, pengawasan yg ada difasilitasi pemegang izin, pemberi izin cenderung tidak sejalan dengan Unit Kerja Gakkum

Tingkatan Koordinasi

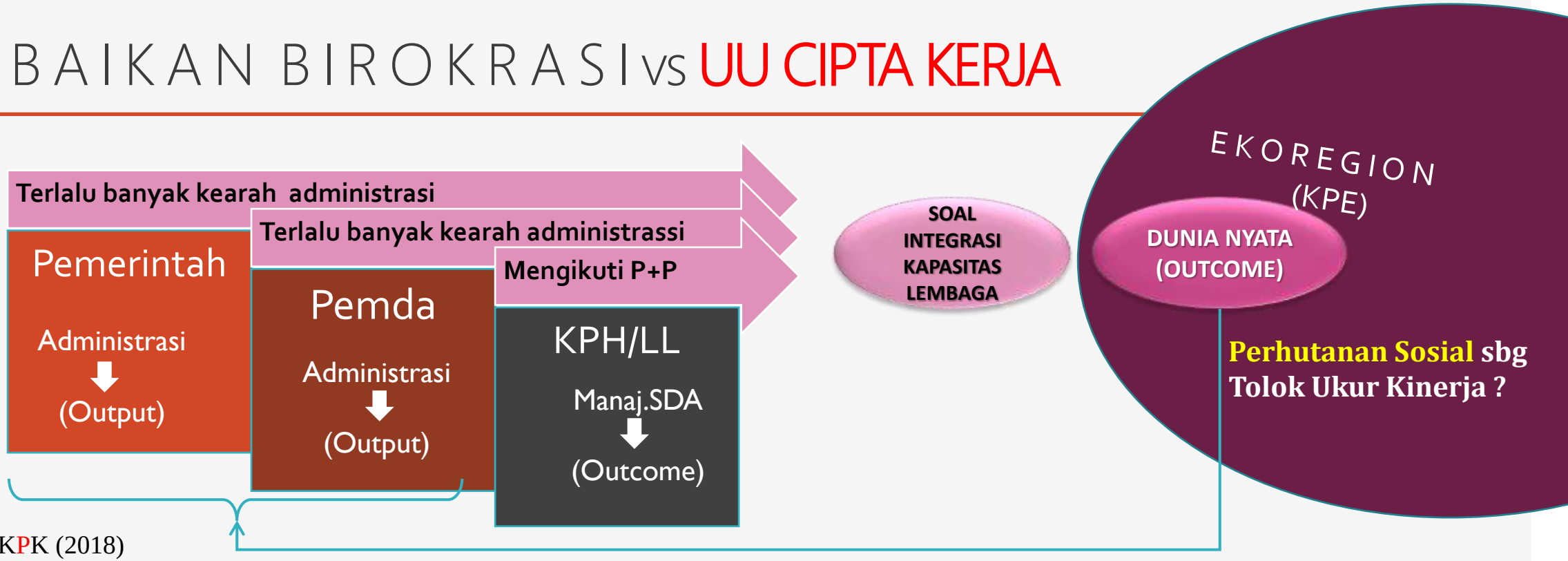
- menentukan strategi pemerintah keseluruhan guna menciptakan sistem terpadu menghasilkan *outcome*.
- menetapkan prioritas pemerintah terkait pengarahan aktif untuk menetapkan prioritas dan kerangka kerja koheren untuk tingkat yang lebih rendah
- pengaturan parameter untuk organisasi
- menggunakan penyesuaian tu-si organisasi untuk menyesuaikan kondisi lapangan
- mencari kesepakatan untuk membuat organisasi bekerja bersama mencapai tujuan
- menghindari posisi tidak koheren antar lembaga
- konsultasi dengan organisasi lain
- komunikasi atau pertukaran data
- otonomi dalam domain kebijakannya sendiri

Hasil bersama

Capaian administrasi tidak selalu menghasilkan outcome.

Hasil masing-masing

PERBAIKAN BIROKRASI vs UU CIPTA KERJA



Sumber: KPK (2018)

1. Perbaikan key performance indicators kearah output Bersama/outcome
2. Menuju single salary system= basis income yang tidak didasarkan pada belanja kegiatan
3. Multi-year budget untuk mewujudkan fleksibilitas watu belanja; serta pengawasan kinerja yang disesuaikan
4. Integrasi system informasi untuk pengendalian, cross check & alert

Tetapi PP No 23/2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan mengembalikan fungsi KPH sebagai lembaga administrasi (UPTD) dan bukan lagi bekerja di tingkat tapak (*forest management*).

Terimakasih

HARIADI KARTODIHARDJO