

Modul Integritas Bisnis

PRAKTIK KORUPSI DILIHAT DARI SISI KELEMBAGAAN

DIREKTORAT PENDIDIKAN DAN PELAYANAN MASYARAKAT
KEDEPUTIAN BIDANG PENCEGAHAN
KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI

JAKARTA, 2016



KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI

**PRAKTIK KORUPSI
DILIHAT DARI SISI KELEMBAGAAN**

**DIREKTORAT PENDIDIKAN DAN PELAYANAN MASYARAKAT
KEDEPUTIAN BIDANG PENCEGAHAN**

JAKARTA, 2016

MODUL INTEGRITAS BISNIS

PENGARAH

**Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi
Deputi Bidang Pencegahan**

PENANGGUNG JAWAB

**Direktur Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat
Sujanarko**

SUPERVISI

**Pauline Arifin
Roro Wide Sulistyowati**

PENULIS

**Prof. Dr. Ir. Hariadi Kartodihardjo, MS
Drs. Gotfridus Goris Seran, M.Si**

PELAKSANA

PT. PPA Consultants

Diterbitkan oleh:

**Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat
Gedung Dwiwarna KPK
Jl. Kuningan Persada Kav. 4, Jakarta Selatan 12920**

Cetakan 1: Jakarta, 2016

Buku ini boleh dikutip dengan menyebutkan sumbernya, diperbanyak untuk tujuan pendidikan dan non-komersial lainnya dan tidak untuk diperjualbelikan.

KATA PENGANTAR

Korupsi yang masih marak terjadi di Indonesia, selain melibatkan mereka yang bertugas di instansi pemerintahan, ternyata juga melibatkan pengusaha atau orang-orang yang bergerak di bisnis swasta. Kedeputan Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi menjadikan sektor swasta sebagai salah satu fokus area kerja.

Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat berperan untuk mendorong: (1) terbangunnya agen perubahan di sektor swasta, (2) terbentuk dan terimplementasinya kebijakan serta regulasi yang dapat memperkuat upaya pemberantasan korupsi di sektor swasta, (3) terwujudnya aksi kolaborasi (*collaborative actions*) pemberantasan korupsi di sektor swasta.

Dalam mendukung upaya tersebut, Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat menyiapkan modul-modul pembelajaran integritas bisnis (*business integrity*) yang akan diajarkan dan disebarluaskan untuk pihak swasta. Dengan adanya modul ini, diharapkan pemahaman dan kesadaran pihak swasta terkait dengan korupsi serta gerakan antikorupsi dan membangun bisnis berintegritas bisa berjalan lebih efektif, seiring dengan mendorong penurunan korupsi di Indonesia secara umum dan lingkungan swasta pada khususnya.

Modul **Praktik Korupsi Dilihat Dari Sisi Kelembagaan** ini dibuat dengan tujuan agar peserta mampu memahami dengan baik dan benar tentang praktik korupsi yang melibatkan sektor bisnis/swasta dilihat dari aspek kelembagaan.

Atas nama Komisi Pemberantasan Korupsi, kami mengucapkan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah bekerja keras menyiapkan modul ini. Semoga modul ini bermanfaat bagi pembelajaran antikorupsi guna meningkatkan integritas bisnis di kalangan swasta (*business integrity*).

Jakarta, Desember 2016

Direktur Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat

Sujanarko

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iii
DAFTAR INFORMASI VISUAL	v
PETUNJUK PENGGUNAAN MODUL.....	vi
RANCANG BANGUN PEMBELAJARAN	vii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. LATAR BELAKANG.....	1
B. DESKRIPSI UMUM	1
C. TUJUAN PEMBELAJARAN.....	2
D. MATERI POKOK DAN SUBMATERI POKOK.....	2
BAB II KONSEP KELEMBAGAAN.....	5
A. DEFINISI KELEMBAGAAN.....	5
B. TRANSFORMASI KELEMBAGAAN.....	9
C. LATIHAN	13
D. RANGKUMAN.....	13
E. EVALUASI MATERI	13
F. UMPAN BALIK DAN TINDAK LANJUT.....	14
BAB III PRAKTIK KORUPSI: KASUS DALAM	
PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN	15
A. MASALAH KELEMBAGAAN	15
B. KERUSAKAN HUTAN DAN KORUPSI	28
C. KORUPSI DAN KELEMBAGAAN: KASUS KEHUTANAN	19
D. PENYEBAB DAN DAMPAK KORUPSI KEHUTANAN	30
E. LATIHAN	46
F. RANGKUMAN	46
G. EVALUASI MATERI.....	46
H. UMPAN BALIK DAN TINDAK LANJUT	47
BAB IV PENCEGAHAN KORUPSI DARI	
PERSPEKTIF KELEMBAGAAN	49
A. STRATEGI KELEMBAGAAN DALAM	
PENCEGAHAN KORUPSI.....	49

B. STRATEGI PENCEGAHAN KORUPSI BERDASARKAN FORMULA KLITGAARD DAN SANDOVAL.....	52
C. LATIHAN	53
D. RANGKUMAN.....	53
E. EVALUASI MATERI	54
F. UMPAN BALIK DAN TINDAK LANJUT.....	54
BAB V PENUTUP.....	55
A. EVALUASI KEGIATAN BELAJAR	55
B. UMPAN BALIK DAN TINDAK LANJUT	53
DAFTAR PUSTAKA.....	57
DAFTAR ISTILAH	61

DAFTAR INFORMASI VISUAL

	Halaman
A. DAFTAR TABEL	
Tabel 2.1. Lingkup Pengertian Kelembagaan	7
Tabel 2.2. Hak-hak yang Terikat berdasarkan Posisi Kelompok Masyarakat	9
Tabel 3.1. Keberadaan dan Nilai Transaksi dalam Pelaksanaan Kebijakan Perizinan Kehutanan	21
Tabel 3.2. Hasil Analisis <i>Corruption Impact Assesment</i> (CIA) terhadap Peraturan Perizinan Kehutanan	34
B. DAFTAR GAMBAR	
Gambar 2.1. Cara Pikir Kelembagaan (<i>Institution</i>)	6
Gambar 3.1. Rantai Perizinan Usaha Kehutanan dan Titik-titik Terjadinya Suap/Peras.....	21
Gambar 3.2. Titik-titik Kritis dalam Sistem Perizinan dan Penarikan PNBK Kehutanan	24
Gambar 3.3. Potensi Kerugian Keuangan dari DR/PSDH yang Tidak Terpungut per Tahun selama Periode 2003-2014	25
Gambar 3.4. Potensi Kerugian Perekonomian Negara Akibat Nilai Kayu Tidak Terpungut Tiap Tahun selama Periode 2003-2014.....	26
Gambar 3.5. Titik-titik Kritis dalam Sistem Perizinan dan Penarikan PNBK Kehutanan.....	28
Gambar 3.6. <i>Milestone</i> Perbaikan Sistem Pengendalian Kehilangan PNB	30
Gambar 3.7. Contoh Penimbunan Kayu Hasil <i>Land Clearing</i> yang PNBK Tidak Dibayar	39
Gambar 3.8. Contoh Persoalan Akuntabilitas Tata Usaha Kayu dan Pemungutan PNBK	45

PETUNJUK PENGGUNAAN MODUL

Agar proses pembelajaran berlangsung dengan lancar dan tujuan pembelajaran tercapai dengan baik, dianjurkan untuk melaksanakan beberapa hal sebagai berikut:

1. Gunakan rancang bangun pembelajaran untuk menuntun proses pembelajaran modul ini.
2. Bacalah secara cermat semua materi yang disajikan dalam modul ini dan pahami dengan baik tujuan pembelajaran yang telah ditentukan.
3. Dalami secara intensif materi pokok dan submateri pokok pada setiap bab dengan memperhatikan indikator keberhasilan yang telah dinyatakan di setiap awal bab.
4. Dalam membaca dan mendalami materi pokok dan submateri pokok pada setiap bab, apabila terdapat hal-hal yang kurang jelas, dapat dilakukan tanya jawab dengan pengajar/fasilitator dalam kegiatan pembelajaran di kelas.
5. Cobalah untuk mengerjakan latihan yang terdapat pada setiap akhir bab dalam modul ini.
6. Bentuklah kelompok diskusi untuk membahas materi tertentu, bermain *game* atau *role playing*, melakukan simulasi dan/atau studi kasus yang diberikan untuk memperdalam pengetahuan, pemahaman dan penerapan materi.
7. Untuk memperluas wawasan, disarankan untuk mempelajari bahan-bahan dari sumber lain seperti yang tertera pada daftar pustaka di akhir modul ini.
8. Kaitkan materi yang diperoleh dengan kondisi lingkungan kerja dan coba rencanakan implementasinya bila diperlukan.

RANCANG BANGUN PEMBELAJARAN

1.	Nama Diklat	:	Integritas Bisnis (<i>Business Integrity</i>).
2.	Mata Diklat	:	Praktik Korupsi Dilihat Dari Sisi Kelembagaan.
3.	Pengajar	:	Pengajar yang mempunyai kualifikasi: a. Berpengalaman dan paham tentang kajian dan permasalahan anti korupsi b. Pengalaman dalam pengembangan integritas bisnis.
4.	Peserta	:	a. Pelaku bisnis: BUMN dan swasta (5 sektor bisnis prioritas, yaitu: kesehatan, infrastruktur, pangan, migas, dan kehutanan). b. Total peserta maksimal 20 orang.
5.	Prasyarat	:	Materi dalam Mata Diklat ini disampaikan setelah Peserta mengikuti Mata Diklat Dasar Hukum Tentang Korupsi Terkait Sektor Bisnis.
6.	Alokasi Waktu	:	4 Jam Pelajaran @45 menit = 180 Menit.
7.	Tempat	:	Ruang kelas ditata dalam bentuk setengah lingkaran.
8.	Deskripsi Umum	:	Mata Diklat ini membahas praktik korupsi berdasarkan aspek kelembagaan (<i>institution</i>). Dalam konsep institusi terdapat <i>historical (path dependency)</i> maupun <i>social institution, transaction cost</i> maupun <i>interlock transaction</i> yang relevan dengan praktik korupsi yang terjadi. Mata Diklat ini akan mengelaborasi hal tersebut dengan memberikan pandangan-pandangan serta strategi mencegah korupsi dilihat dari sudut pandang kelembagaan.
9.	<i>Outcome</i>	:	Terbentuknya korporasi berintegritas (antikorupsi, tidak memberi suap/gratifikasi, transparan, dan akuntabel).
10.	Tujuan Pembelajaran		
	a. Kompetensi Dasar	:	Peserta mampu menguraikan praktik korupsi yang melibatkan sektor bisnis/swasta dilihat dari aspek kelembagaan.
	b. Indikator Keberhasilan	:	1. Mampu menjelaskan konsep kelembagaan. 2. Mampu menguraikan praktik korupsi: kasus dalam pengelolaan sumber daya hutan. 3. Mampu menyusun pencegahan korupsi dari perspektif kelembagaan.

NO	INDIKATOR KEBERHASILAN	MATERI POKOK	SUBMATERI POKOK	METODE	ALAT BANTU/ MEDIA	ALOKASI WAKTU	KRITERIA PENILAIAN (INDIKATOR)	BOBOT NILAI (%)	REFERENSI
1.	Mampu menjelaskan konsep kelembagaan	Konsep Kelembagaan	1. Definisi Kelembagaan 2. Transformasi Kelembagaan	1. Ceramah interaktif 2. Tanya-jawab 3. <i>Small group discussion</i>	1. LCD Projector 2. Laptop 3. Bahan tayang 4. Modul 5. Buku referensi 6. <i>Whiteboard + spidol</i> 7. <i>Flipchart</i>	1 Jam Pelajaran (45 menit)	Kemampuan Pengetahuan	30 %	Sesuai Daftar Pustaka pada Modul Praktik Korupsi Dilihat Dari Sisi Kelembagaan
2.	Mampu menguraikan praktik korupsi: kasus dalam pengelolaan sumber daya hutan	Praktik Korupsi: Kasus dalam Pengelolaan Sumber Daya Hutan	1. Masalah Kelembagaan 2. Kerusakan Hutan dan Korupsi 3. Korupsi dan Kelembagaan: Kasus Kehutanan 4. Penyebab dan Dampak Korupsi Kehutanan	1. Ceramah interaktif 2. Tanya-jawab 3. <i>Small group discussion</i>	1. LCD Projector 2. Laptop 3. Bahan tayang 4. Modul 5. Buku referensi 6. <i>Whiteboard + spidol</i> 7. <i>Flipchart</i>	2 Jam Pelajaran (90 menit)	Kemampuan Analisis	40%	Sesuai Daftar Pustaka pada Modul Praktik Korupsi Dilihat Dari Sisi Kelembagaan
3.	Mampu menyusun pencegahan korupsi dari perspektif kelembagaan	Pencegahan Korupsi dari Perspektif Kelembagaan	1. Strategi Kelembagaan dalam Pencegahan Korupsi 2. Strategi Pencegahan Korupsi berdasarkan Formula Klitgaard dan Sandoval	1. Ceramah interaktif 2. Tanya-jawab 3. <i>Small group discussion</i> 4. <i>Cerdas Cermat</i>	1. LCD Projector 2. Laptop 3. Bahan tayang 4. Modul 5. Buku referensi 6. <i>Whiteboard + spidol</i> 7. <i>Flipchart</i>	1 Jam Pelajaran (45 menit)	Kemampuan Aplikasi	30%	Sesuai Daftar Pustaka pada Modul Praktik Korupsi Dilihat Dari Sisi Kelembagaan

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi yang dilakukan di Indonesia menjadi perhatian khusus bagi negara sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002).

Modul Pembelajaran Integritas Bisnis (*Business Integrity*) ini ditujukan kepada pelaku bisnis (BUMN dan swasta), terutama di lima sektor bisnis prioritas, yaitu: kesehatan, infrastruktur, pangan, migas, dan kehutanan). Modul ini berfokus pada praktik korupsi dalam sektor sumberdaya alam khususnya kehutanan dilihat dari sisi/perspektif kelembagaan.

Korupsi dalam sektor sumberdaya alam, dalam hal ini lebih fokus ke kehutanan, sangat besar nilainya baik nilai suap/peras dalam pelaksanaan perizinan maupun potensi kehilangan negara. Terdapat beberapa faktor penyebab terjadinya hal itu, dan dalam modul ini secara khusus ditinjau dari konsep kelembagaan. Pemanfaatan konsep untuk melakukan pencegahan korupsi dalam pengelolaan sumberdaya alam melalui pelaksanaan GNSDA-KPK sudah dan sedang dilaksanakan. Semua pihak perlu menyadari bahwa kelembagaan yang menyediakan *opportunity sets* bagi pelaku-pelaku usaha dan masyarakat luas menjadi faktor penting untuk ditinjau ulang dan diperbaiki manakala dalam pelaksanaannya menimbulkan korupsi.

Modul ini diawali dengan penjelasan mengenai kelembagaan, referensi mengenai praktek korupsi dalam pengelolaan sumberdaya alam yang ditekankan pada sumberdaya hutan, dan arah pencegahan korupsi dari perspektif kelembagaan.

B. DESKRIPSI UMUM

Modul **Praktik Korupsi Dilihat Dari Sisi Kelembagaan** membekali peserta Diklat tentang praktik korupsi berdasarkan aspek kelembagaan (*institution*). Dalam

konsep institusi terdapat *historical (path dependency)* maupun *social institution*, *transaction cost* maupun *interlock transaction* yang relevan dengan praktik korupsi yang terjadi. Modul ini akan mengelaborasi hal tersebut dengan memberikan pandangan-pandangan serta strategi mencegah korupsi dilihat dari sudut pandang kelembagaan.

C. TUJUAN PEMBELAJARAN

1. Kompetensi Dasar

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta mampu menguraikan praktik korupsi yang melibatkan sektor bisnis/swasta dilihat dari aspek kelembagaan.

2. Indikator Keberhasilan

Setelah mengikuti kegiatan pembelajaran ini, peserta:

- Mampu menjelaskan konsep kelembagaan.
- Mampu menguraikan praktik korupsi: kasus dalam pengelolaan sumber daya hutan.
- Mampu menyusun pencegahan korupsi dari perspektif kelembagaan.

D. MATERI POKOK DAN SUBMATERI POKOK

Dengan mengacu pada tujuan pembelajaran di atas, materi pokok dan submateri pokok dalam Modul **Praktik Korupsi Dilihat Dari Sisi Kelembagaan** ini adalah:

1.	Konsep Kelembagaan:
	a) Definisi Kelembagaan.
	b) Transformasi Kelembagaan.
2.	Praktik Korupsi: Kasus dalam Pengelolaan Sumber Daya Hutan:
	a) Masalah Kelembagaan.
	b) Kerusakan Hutan dan Korupsi.
	c) Korupsi dan Kelembagaan: Kasus Kehutanan.
	d) Penyebab dan Dampak Korupsi Kehutanan.
3.	Pencegahan Korupsi dari Perspektif Kelembagaan:
	a) Strategi Kelembagaan dalam Pencegahan Korupsi.
	b) Strategi Pencegahan Korupsi berdasarkan Formula Klitgaard dan Sandoval.

Dalam mempelajari materi pokok dan submateri pokok tersebut dapat diajukan pertanyaan-pertanyaan kunci (*key questions*) sebagai berikut:

- ✧ Apakah kelembagaan (*institution*) itu?
- ✧ Unsur-unsur kelembagaan apa yang paling memungkinkan terjadinya korupsi?
- ✧ Bentuk transformasi kelembagaan seperti apa yang paling mungkin dilakukan untuk mengendalikan korupsi?
- ✧ Pendekatan seperti apakah yang perlu dilakukan untuk mencegah terjadinya korupsi?

BAB II

KONSEP KELEMBAGAAN



Indikator Keberhasilan:

Setelah mengikuti kegiatan pembelajaran ini, peserta mampu menjelaskan konsep kelembagaan.

A. DEFINISI KELEMBAGAAN

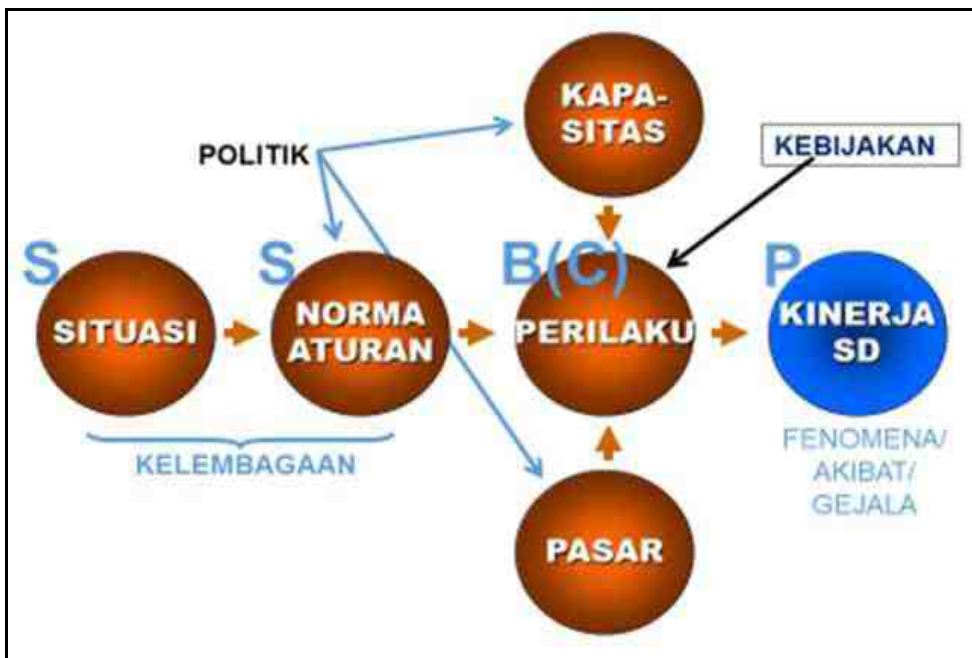
Terdapat banyak definisi dan perspektif mengenai kelembagaan (*institution*) dan implikasinya bagi perilaku orang-orang yang berada dalam pengaruh kelembagaan itu.

Rangkuman yang dilakukan oleh Scott (2001) menjelaskan bahwa kelembagaan mencakup regulasi, norma dan elemen-elemen budaya-kognitif, bersama-sama dengan kegiatan dan sumberdaya yang ada, sebagai upaya mewujudkan stabilitas dan cara memaknai sesuatu di dalam kehidupan. Dengan fondasi berupa regulasi, norma dan budaya-kognitif tersebut, kelembagaan berlangsung dari generasi ke generasi berikutnya dan membentuk perilaku seseorang, masyarakat, organisasi maupun bangsa.

Dengan demikian terdapat asumsi bahwa perilaku masyarakat pada umumnya, termasuk korupsi, sebagai respon masyarakat atas kelembagaan yang mengaturnya; dan kelembagaan itu senantiasa ada sejak manusia atau suatu generasi itu dilahirkan. Dalam hal ini juga perlu diperhatikan aktivitas (manusia, organisasi) yang mengubah kelembagaan apakah dilakukan secara cepat atau berjalan tahap demi tahap, maupun sumberdaya yang digunakan untuk mengubah atau mempertahankan kelembagaan yang sedang berjalan itu.

Dengan batasan kelembagaan tersebut, praktek bekerjanya kelembagaan meliputi banyak aspek, namun di dalam modul ini – yangmana kelembagaan dikaitkan dengan pengelolaan sumberdaya alam – dibatasi ke dalam dua konsep,

yaitu konsep mengenai biaya transaksi dan konsep mengenai hubungan *principal* dan *agent* sebagai bentuk hubungan pemberi dan penerima mandat. Dengan batasan seperti itu, kelembagaan adalah faktor utama yang menentukan perilaku manusia. Ketika seseorang atau organisasi mengambil keputusan ya atau tidak, diambil atau tidak diambil, diterima atau ditolak, dan berbagai jenis keputusan lainnya, salah satu faktor penentunya adalah kelembagaan (**Gambar 2.1**).



Gambar 2.1. Cara Pikir Kelembagaan (*Institution*)

Manusia sebagai subyek yang dibahas dalam modul ini senantiasa akan merespon kelembagaan yang diterapkan kepadanya. Setidaknya terdapat dua kemungkinan asumsi perilaku yang dipilih dalam merespon kelembagaan tersebut, yaitu:

Pertama: Siapapun itu, manusia diasumsikan berfikir rasional atau menggunakan logika konsekuensi (*logic of consequentiality*). Ia setuju terhadap sesuatu hal, jika ada konsekuensi manfaat bagi dirinya – biasanya berupa manfaat material. Pendekatan ini biasa disebut pendekatan pilihan rasional (*rational choice*).

Kedua: Dalam mengambil keputusan, manusia lebih mengutamakan logika kesesuaian atau kepantasan (*logic of appropriateness*). Keputusan didasarkan

atas manfaat, namun bukan manfaat berupa materi, bahkan dalam hal tertentu ia dapat rugi secara materi, tetapi “untung” karena sesuai dengan kondisi yang dikehendaki. Pendekatan ini biasa disebut pendekatan normatif. Misalnya, seseorang pedagang makanan lebih condong tidak mengambil untung apabila dalam kondisi dimana sedang terjadi musibah bencana alam. Ia lebih memperhatikan kebutuhan orang-orang yang dalam keadaan menderita akibat bencana alam itu daripada kepentingannya sendiri untuk mengambil untung.

Meskipun di dalam prakteknya seseorang atau organisasi tidak senantiasa konsisten memegang salah satu asumsi itu. Dalam kehidupan sehari-hari, keputusan orang atau kumpulan orang-orang yang perilakunya berdasarkan dua asumsi tersebut senantiasa melakukan pengambilan keputusan sebagai respon dari kelembagaan yang dihadapinya yaitu regulasi, norma, budaya-kognitif yang menjadi “rohnya” (Tabel 2.1).

Tabel 2.1. Lingkup Pengertian Kelembagaan

	REGULATIVE	NORMATIVE	CULTURAL-COGNITIVE
<i>Basis of Compliance</i>	<i>Expedience</i>	<i>Social obligation</i>	<i>Taken-for-grantedness shared</i>
<i>Basis of order</i>	<i>Regulative rules</i>	<i>Binding expectations</i>	<i>Constitutive schema</i>
<i>Mechanisms</i>	<i>Coercive</i>	<i>Normative</i>	<i>Mimetic</i>
<i>Logic</i>	<i>Instrumentality</i>	<i>Appropriateness</i>	<i>Orthodoxy</i>
<i>Indicators</i>	<i>Rules, Laws, Sactions</i>	<i>Certification, Accreditation</i>	<i>Common beliefs, share logics of action, isomorphism</i>
<i>Affect</i>	<i>Fear Guilt/ Innocence</i>	<i>Shame/Honor</i>	<i>Certainty/ Confusion</i>
<i>Basis of Legitimacy</i>	<i>Legally sanctioned</i>	<i>Morally governed</i>	<i>Comprehensible, recognizable, culturally supported</i>

Sumber: Scott (2001).

Dalam pandangan William Scott itu, kelembagaan mencakup semua tata kehidupan masyarakat baik berupa regulasi yang bersifat formal, norma-norma sosial maupun kepercayaan umum yang berasal dari budaya masyarakat. Wujud

fisik kelembagaan tersebut dapat berupa pasar, sekolah, departemen, rumah sakit, pengadilan, dan sebagainya. Mengapa sekolah, departemen atau pemerintahan yang struktur fisiknya sama, perilaku orang-orangnya berbeda? Gampang ditebak. Karena berbeda kelembagaannya. Dengan demikian kelembagaan disini bukan wujud fisik berupa organisasi, tetapi lebih pada peraturan-peraturan dasar yang tertulis maupun tidak tertulis yang menentukan benar-salah dan baik-buruk.

Peraturan-peraturan itu menentukan kondisi lingkungan kerja bagi individu atau organisasi. Kondisi lingkungan menyediakan tatanan kesempatan (*opportunity sets*) tertentu. Setiap individu atau organisasi melakukan respon dan reaksi terhadap tatanan kesempatan yang tersedia, untuk memaksimalkan apa yang diinginkan (Shaffer, 1980). Menurut Schmid (1987), North (1991), dan Barzel (1993), tatanan kesempatan tersebut merupakan perwujudan dari suatu bentuk kelembagaan/institusi.

Menurut North (1991), institusi mengatur apa yang dilarang dikerjakan oleh seseorang atau dalam kondisi bagaimana seseorang dapat mengerjakan sesuatu. Oleh karena itu institusi adalah instrumen yang mengatur hubungan antar individu¹. Menurut Schmid (1987) institusi adalah seperangkat ketentuan yang mengatur masyarakat, yang mana mereka telah mendefinisikan kesempatan-kesempatan yang tersedia, mendefinisikan bentuk-bentuk aktivitas yang dapat dilakukan oleh pihak tertentu terhadap pihak lainnya, hak-hak istimewa yang telah diberikan, serta tanggungjawab yang harus mereka lakukan. Hak-hak tersebut mengatur hubungan antar individu dan atau kelompok yang terlibat dalam kaitannya dengan pemanfaatan sumberdaya alam tertentu. Sedangkan menurut Pakpahan (1990), institusi merupakan inovasi manusia untuk mengatur atau mengontrol interdependensi antar individu atau kelompok masyarakat terhadap sesuatu, kondisi atau situasi melalui penetapan hak pemilikan (*property right*), aturan perwakilan (*rule of representation*), atau batas yurisdiksi (*jurisdictional boundary*).

¹ Sangat penting dibedakan pengertian antara institusi dan organisasi. Seperti halnya institusi, organisasi menyediakan mekanisme yang mengatur hubungan antar individu. Namun demikian dapat dibedakan, bahwa aturan yang ada dalam kelembagaan dipergunakan untuk menata aturan main dari pemain-pemain yang terlibat atau organisasi-organisasi yang terlibat. Sedangkan aturan yang ada dalam organisasi ditujukan untuk memenangkan dalam permainan tersebut. Bentuk organisasi dapat meliputi organisasi politik, organisasi ekonomi, organisasi sosial dan organisasi pendidikan (North, 1991). Ruttan (1986) mendefinisikan institusi sebagai "*behavioral rules that govern pattern of action and relationships*". Sedangkan organisasi didefinisikan sebagai "*the decision making units - families, firms, bureaus - that exercise control of resources.*"

B. TRANSFORMASI KELEMBAGAAN

Perilaku individu maupun organisasi berarti, dalam pendekatan ini, dapat dikendalikan melalui transformasi kelembagaan. Dalam pembahasan ini, transformasi kelembagaan dalam pengelolaan sumberdaya alam dapat dilaksanakan melalui pengaturan distribusi hak dan kewajiban dalam bentuk hak pemilikan² (*property right*) dan batas yurisdiksi³ (*jurisdictional boundary*) setelah mempertimbangkan adanya karakteristik sumberdaya alam yaitu biaya transaksi tinggi (*high transaction cost*).

Dalam kaitannya dengan pemanfaatan sumberdaya alam yang dikuasai oleh negara, seperti hutan dan tanah negara, Schlager dan Ostrom (1992) mengemukakan bahwa dalam pelaksanaannya, hak pemilikan (*property right*) dapat dijabarkan menjadi bentuk *access* dan *withdrawal*, *management*, *exclusion* dan *alienation*⁴. Selanjutnya Schlager dan Ostrom (1992) membedakan hak-hak yang seharusnya dimiliki oleh empat kelompok masyarakat yang mempunyai strata hak pemilikan dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah yaitu *owner*, *proprietor*, *claimant*, dan *authorized user* (Tabel 2.2).

**Tabel 2.2. Hak-hak yang Terikat
Berdasarkan Posisi Kelompok Masyarakat**

Strata Hak	PEMILIK (Owner)	(Proprietor)	PENYEWA (Claimant)	PENGGUNA (Authorized User)
Memasuki dan memanfaatkan (Access and Withdrawal)	X	X	X	X
Menentukan bentuk pengelolaan (Management)	X	X	X	

² Menurut Barzel (1993), *property right* yang dimiliki oleh individu atau organisasi terhadap sumberdaya tertentu adalah hak atau kekuasaan yang dimiliki oleh individu atau organisasi untuk mengkonsumsi, mendapatkan penghasilan dan menjual sumberdaya tersebut.

³ Batas yurisdiksi menentukan siapa dan apa yang tercakup dalam proses pengambilan keputusan. Batas yurisdiksi dapat berarti batas kekuasaan atau batas otoritas yang dimiliki oleh suatu organisasi atau mengandung makna kedua-duanya (Schmid, 1987).

⁴ *Access* adalah hak untuk memasuki suatu batas fisik sumberdaya yang telah ditetapkan, sedangkan *withdrawal* adalah hak untuk memanfaatkan produk dari sumberdaya yang telah ditentukan. *Management* adalah hak untuk mengatur pemanfaatan dan mengubah bentuk sumberdaya menjadi produk tertentu. *Exclusion* diartikan sebagai hak untuk menentukan siapa yang akan mendapatkan akses dan bagaimana hak tersebut dapat dialihkan. Sedangkan *alienation* diartikan sebagai hak untuk menjual atau menyewakan salah satu atau lebih hak-hak sebelumnya.

Strata Hak	PEMILIK (Owner)	(Proprietor)	PENYEWA (Claimant)	PENGGUNA (Authorized User)
Menentukan keikutsertaan/ mengeluarkan pihak lain (<i>Exclusion</i>)	X	X		
Dapat memperjual- belikan hak (<i>Alienation</i>)	X			

Sumber: Schlager dan Ostrom (1992). *Property Right Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis*. Land Economic 68(3): 249-262.

Dalam pelaksanaan pengusahaan hutan⁵, misalnya, pemegang izin hanya mendapatkan hak *access* dan *withdrawal* berdasarkan batasan Schlager dan Ostrom (1992). Rendahnya strata hak pemilikan dapat menjadi penyebab rendahnya inovasi pemegang izin untuk melaksanakan aktivitas pengusahaan hutan secara efisien dan berkelanjutan. Schmid (1987) mengatakan bentuk kelembagaan mempunyai implikasi terhadap inisiatif dan kemampuan suatu organisasi untuk menjalankan penegakan peraturan (*law enforcement*) guna mengatasi permasalahan *free rider*⁶, komitmen, efisiensi perusahaan, dan adanya sejumlah faktor eksternal yang mempengaruhinya. Apabila pemegang izin tidak mempunyai hak untuk menentukan *management*, *exclusion* dan *alienation* terhadap sumberdaya alam yang dikelolanya, serta kekayaan alam itu bukan sebagai aset, maka pelestarian sumberdaya alam cenderung diabaikan. Karena kekayaan alam itu tidak masuk dalam akunting atau register yang harus diperhitungkan keutuhan nilainya oleh perusahaan, bahkan juga oleh penguasanya yaitu pemerintah.

Menurut North (1991), biaya transaksi (*transaction cost*) adalah biaya untuk mengukur nilai atribut barang dan jasa (*information cost*) yang akan dipertukarkan, biaya untuk melindungi hak atas barang (*exclusion cost*), dan biaya untuk menetapkan kontrak/perjanjian (*contractual cost*) serta biaya untuk menjalankan perjanjian (*policing cost*). Oleh karena itu menurut North (1991), biaya produksi terdiri dari biaya transformasi (nilai dari lahan, tenaga kerja, dan modal) dan biaya transaksi. Menurut Schmid (1987) biaya transaksi merupakan

⁵ Pemegang izin tidak mendapatkan kewenangan untuk menentukan bentuk manajemen pengusahaan hutan dan dilarang memindahkan hak pengusahaannya kepada pihak lain.

⁶ *Free rider* adalah individu atau kelompok masyarakat yang ikut serta memanfaatkan suatu barang dan atau jasa tetapi tidak ikut serta menanggung biaya pengadaan barang dan atau jasa tersebut.

salah satu karakteristik *inherent* sumberdaya alam yang melekat padanya⁷, yang secara alami dapat memberikan bentuk interdependensi antar individu atau kelompok masyarakat yang terlibat (Schmid, 1987). Biaya transaksi tinggi tersebut dapat menyebabkan ketidak-pastian akibat rendahnya informasi atas sumberdaya (alam), seperti batas-batas kawasan dan kekayaan sumberdaya alam, yang sedang dimanfaatkan. Akibatnya, pelaksanaan perjanjian maupun pengawasan dalam pemanfaatan sumberdaya alam itu menjadi terganggu. Dengan begitu, interdependensi antara pemberi izin dan penerima izin mempunyai sifat yang khas. Lebih lanjut Schmid (1987) mengatakan bahwa kelembagaan akan dapat efektif dijalankan apabila kelembagaan tersebut mampu mengendalikan karakteristik *inherent* sumberdaya alam tersebut.

Di dalam setiap regulasi perizinan, pemegang izin biasanya diwajibkan untuk melaksanakan sejumlah aktivitas. Karena Pemerintah tidak memiliki informasi lengkap mengenai kekayaan sumberdaya alam yang diperlukan sebagai landasan penyusunan dan pelaksanaan kontrak (Ascher, 1993), maka bentuk kontrak tidak dapat mengatasi sifat biaya transaksi tinggi dari sumberdaya alam itu, bahkan sebaliknya menimbulkan biaya transaksi yang harus ditanggung pemegang izin (Ascher (1993), Dauvergne (1994), King, 1996, Ross, 1996, Darusman, 1997). Dalam hal ini, Schmid (1987) menyatakan bahwa keefektifan hak dipengaruhi oleh pengakuan hak tersebut oleh masyarakat serta kemampuan pihak (pemerintah) yang menentukan hak dalam membatasi pilihan-pilihan yang dilakukan pihak lain.

Transformasi kelembagaan ditetapkan dengan mengendalikan dua aspek penting yaitu: pengendalian interdependensi dari situasi sumberdaya alam yang berupa biaya transaksi dan pengendalian perilaku individu atau perusahaan (Kartodihardjo, 1998). Aspek pertama yang perlu dikendalikan adalah bahwa situasi biaya transaksi tinggi dari sumberdaya alam mengakibatkan para pemegang izin merespon dan berperilaku sebagai penunggang gratis (*free rider*), yaitu memanfaatkan sumberdaya alam tanpa bersedia mengamankan dan melakukan reinvestasi secara berkelanjutan.

Institusi dapat mengendalikan perilaku penunggang gratis melalui penetapan struktur hak dan kewajiban, serta struktur pemilihan yang menentukan distribusi

⁷ Menurut Schmid (1987), situasi sumberdaya sebagai sumber interdependensi antar individu atau kelompok masyarakat meliputi inkompatibilitas, ongkos eksklusif tinggi, skala ekonomis, *joint impact goods*, ongkos transaksi, dan interdependensi antar generasi.

biaya dan manfaat. Karena pemilikan mengandung pembebanan biaya tetap, adanya hak pemilikan dapat mendorong pemegang izin untuk masuk ke dalam sistem kontribusi pengamanan dan rehabilitasi sumberdaya. Demikian pula akan mengendalikan luas satu unit izin sampai pada luas maksimalnya yaitu pada saat jumlah biaya (maksimal) per ha termasuk biaya pengamanan sumberdaya, masih dapat ditutupi oleh pendapatannya. Sedangkan luas minimal ditetapkan berdasarkan skala ekonomi (*economies of scale*) komoditi yang akan diusahakannya.

Aspek kedua yang perlu dikendalikan adalah perilaku. Perilaku merupakan respon terhadap struktur hak-hak yang terbentuk dalam wujud pola alokasi sumberdaya, yang dimotivasi oleh tujuan maksimasi atau minimasi. Hal ini dapat diterima sebagai suatu fenomena umum, karena terdapat suatu asumsi bahwa di dalam kalkulasi maksimasi atau minimasi juga diperhitungkan unsur-unsur non-material. Perumusan institusi di atas secara hipotetik hanya mampu mengendalikan perilaku pemegang izin untuk melaksanakan pengamanan sumberdaya alam. Pengendalian tersebut tidak secara langsung dapat mendorong perilaku perusahaan untuk melestarikan sumberdaya alam, karena perilaku investasi cenderung memaksimumkan nilai *internal rate of return* (IRR) apabila perusahaan sebagai *profit centre* yaitu memaksimumkan laba pemilik perusahaan (*shareholders*). Dalam hal ini terdapat situasi bahwa semakin besar IRR yang diperoleh perusahaan itu, semakin tinggi kemungkinan mereka berlaku sebagai *free riders* maupun membayar biaya transaksi, pada kondisi kelembagaan yang lemah (Subarudi, 2016).

Di samping itu, penataan penguasaan sumberdaya alam dalam bentuk izin pemanfaatan yang berupa Surat Keputusan Menteri juga menyebabkan *property right* dengan pengertian seperti dikemukakan Schmid (1987), tidak menjadi atau gagal sebagai pengendali hubungan antara Pemerintah, pemegang izin, dan masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan. Dalam hal penjabaran *property rights* tersebut ditetapkan berdasarkan kontrak antara Pemerintah sebagai *principal* dan perusahaan sebagai *agent*.

Dalam konsep hubungan *principal-agent* tersebut, terjadinya korupsi, misalnya berupa penyuapan oleh *agent* untuk mendapatkan manfaat tertentu dari *principal*, disebabkan oleh motivasi dalam hubungan itu, besar-kecilnya peluang diketahuinya perbuatan tersebut, serta besar-kecilnya kerugian apabila perbuatan tersebut diketahui (van Rijckeghem and Weder, 2001 dalam Teorell,

2007). Semakin tertutup dan semakin kecil resiko perbuatan suap tersebut semakin tinggi motivasi untuk melakukannya.

C. LATIHAN

Setelah Anda mempelajari materi yang disajikan dalam modul ini, jawablah soal-soal latihan berikut:

1. Definisi mengenai kelembagaan telah disampaikan di dalam materi pelatihan. Jika semua definisi itu disatukan, apa lingkup kelembagaan yang dimaksud?
2. Terdapat asumsi mengenai perilaku orang/badan hukum untuk menentukan respon mereka terhadap kelembagaan yang dihadapi. Apa asumsi tersebut dan bagaimana penerapannya di dunia nyata?
3. Upaya untuk melakukan transformasi kelembagaan dapat dilakukan dengan mengubah *property rights*, *jurisdictional boundary* ataupun *transaction cost*. Apa yang dimaksud dengan ketiga faktor itu?
4. *Free riders* bukan selalu menjadi sifat orang/badan hukum, tetapi terjadi karena sifat sumberdaya alam dan/atau kegagalan kelembagaan. Jelaskan apa maksudnya?

D. RANGKUMAN

Pada dasarnya kelembagaan adalah segala sesuatu yang dapat menentukan apa yang boleh dan tidak boleh, baik dan buruk maupun benar dan salah; dan oleh karena itu kelembagaan menentukan perilakukan serta memberikan pilihan-pilihan bagi manusia atau organisasi. Perubahan kelembagaan yang dapat mempengaruhi perilaku manusia/organisasi tersebut dapat dilakukan antara lain melalui perubahan *property rights* atas sumberdaya, perubahan dalam batas kewenangan dari pelaku-pelaku yang terlibat setelah memperhatikan adanya biaya transaksi tinggi sebagai sifat yang melekat pada sumberdaya alam.

Situasi biaya transaksi tinggi dari sumberdaya alam mengakibatkan para pemegang izin merespon dan berperilaku sebagai penunggang gratis (*free rider*), yaitu memanfaatkan sumberdaya alam tanpa bersedia mengamankan dan melakukan reinvestasi secara berkelanjutan.

E. EVALUASI MATERI

Setelah Anda mempelajari materi yang disajikan dalam modul ini, jawablah soal-soal evaluasi berikut:

1. Dengan pengertian kelembagaan seperti dalam materi tersebut, jelaskan di dunia nyata yang Anda hadapi, kelembagaan tersebut wujud kongkritnya seperti apa?
2. Dengan pengertian kelembagaan seperti dalam materi tersebut, unsur-unsur kelembagaan apa yang menurut Anda paling memungkinkan terjadinya korupsi?
3. Bentuk transformasi kelembagaan seperti apa yang paling mungkin dilakukan untuk mengendalikan korupsi?

F. UMPAN BALIK DAN TINDAK LANJUT

Sejauhmana Anda dapat menyelesaikan Latihan dan Evaluasi Materi yang ada pada Bab ini? Apabila Anda telah mampu menjawab Latihan dan Evaluasi Materi pada Bab ini, berarti Anda telah menguasai materi ini dengan baik dan benar. Akan tetapi, jika Anda masih merasa ragu dengan pemahaman Anda mengenai materi yang terdapat pada Bab ini serta adanya keraguan dan kesalahan dalam menjawab Latihan dan Evaluasi Materi, maka disarankan Anda mempelajari kembali secara lebih intensif dengan membaca ulang materi dalam modul ini, membaca bahan referensi yang dipergunakan, berdiskusi dengan pengajar/fasilitator dan juga dengan sesama peserta Diklat lainnya.

BAB III

PRAKTIK KORUPSI: KASUS DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN



Indikator Keberhasilan:

Setelah mengikuti kegiatan pembelajaran ini, peserta mampu menguraikan praktik korupsi: kasus dalam pengelolaan sumber daya hutan.

A. MASALAH KELEMBAGAAN

Dengan memperhatikan kenyataan-kenyataan di lapangan timbul pertanyaan, mengapa dengan kelembagaan yang sama, perilaku orang atau perusahaan dapat berbeda? Dalam hal ini perlu dilihat pilihan atas dua asumsi di atas, bahwa seseorang mengambil keputusan untuk bertindak dapat berdasarkan pendekatan rasional atau pendekatan normatif. Seringkali di tempat tertentu, regulasi, norma bahkan budaya-kognitif tidak (lagi) dapat mengontrol, mengikat atau mempengaruhi perilaku yang didasarkan pada asumsi-asumsi tersebut. Tetapi di tempat lain, tidak. Alasan pertama, kelembagaan “mati” apabila hanya berupa perkataan (misalnya himbauan) dan obyek fisik (misalnya teks peraturan) belaka. Kelembagaan harus menjadi bagian dari kehidupan dan dasar tindakan pelaku-pelakunya.

Peters (2000) menyebutkan: *institutions must become “institutions”*. Alasan lain, regulasi dan norma akan efektif apabila didukung oleh kekuasaan yang mampu melakukan sanksi atas pelanggarnya. Sanksi itu sendiri akan benar-benar dapat dilakukan apabila disertai otoritas dan memperoleh legitimasi. Dalam hal ini dapat ditunjukkan bahwa kelembagaanlah yang mendukung suatu kegiatan dan aktor yang melakukannya. Kelembagaan menyediakan petunjuk dan sumberdaya untuk melakukan tindakan tertentu, sebaliknya juga membatasi dan melarang kegiatan tertentu untuk dilakukan oleh seseorang atau organisasi. Dengan kata lain, kembali ke awal tulisan ini, bahwa kelembagaan menentukan jenis keputusan yang diambil oleh seseorang atau organisasi.

Tiga pilar roh kelembagaan yaitu regulasi, norma dan budaya-kognitif di atas berfungsi untuk mengendalikan perilaku dengan cara berbeda. **Regulasi sebagai unsur kelembagaan** akan mampu mengendalikan perilaku bagi orang atau organisasi yang keputusannya lebih didasarkan pada pilihan-pilihan rasional. Regulasi akan lebih cocok digunakan untuk mengendalikan perilaku para pelaku dalam situasi kompetisi seperti perusahaan dan politikus. Persoalan yang muncul biasanya terletak pada besar-kecilnya biaya transaksi, yaitu biaya meregulasi para pelaku tersebut. Mengukur kinerja para pelaku sesuai yang diharapkan atau menentukan dan menjalankan sistem insentif agar regulasi ditaati, bukanlah tanpa biaya. Regulasi bahkan seringkali bukannya berfungsi mengendalikan perilaku, malah justru hanya menambah biaya yang harus ditanggung oleh pelaku ekonomi atau politikus.

Ekonomi biaya tinggi yang dialami pengusaha atau ratusan juta bahkan milyaran rupiah yang harus dibelanjakan calon anggota legislatif adalah contoh persoalan kelembagaan. Maka, dalam konteks ini, mempelajari kelembagaan juga mengajak kita untuk mempelajari teori *agency* dan teori biaya transaksi. Dalam kaitan kedua teori tersebut, misalnya ada pertanyaan: Apakah pemerintah itu netral, tatkala ia sebagai pembuat peraturan, wasit, sekaligus sebagai “pemaksa” agar peraturan dapat berjalan? Apakah pemerintah mempunyai ciri meningkatkan biaya transaksi? Apabila demikian, kelembagaan seperti apa yang dapat mengatasi perilaku pemerintah seperti itu?

Dalam bentuk **pilar normatif**, kelembagaan mampu mempengaruhi perilaku atas dasar pertimbangan moral. Dalam hal ini, logika kesesuaian memainkan peran. Perasaan malu atau perasaan dihargai akan muncul sebagai akibat tindakan melanggar atau tindakan berkesesuaian dengan nilai dan norma yang berlaku. Dan bukan rasa bersalah atau rasa benar sebagai akibat melanggar atau mematuhi regulasi. Pilar normatif digunakan untuk merumuskan tujuan dan cara mencapai tujuan. Pilar normatif dapat diberlakukan pada seluruh anggota masyarakat, namun kadang-kadang hanya berlaku pada kelompok masyarakat tertentu. Pilar normatif ini juga dapat menentukan batasan-batasan perilaku dan dalam waktu yang sama mendorong dilakukannya tindakan tertentu. Pilar normatif sering digunakan oleh kelompok-kelompok sosial tertentu, kelompok keagamaan, masyarakat adat, maupun kelompok yang dibentuk secara sukarela, yang mana keyakinan bersama dan nilai-nilai terwujud dan menjadi dasar untuk menentukan tindakan.

Pilar ketiga kelembagaan adalah **budaya-kognitif**. Dalam cara pandang ini, kenyataan bukanlah diukur sehingga setiap orang melihat ukuran yang sama, tetapi diartikan dari konsepsi-konsepsi bersama yang melahirkan pemaknaan terhadap kenyataan itu. Dalam pandangan ini, manusia sebagai organisme yang menterjemahkan kenyataan di luarnya sebagai stimulus, dan menjadi simbol-simbol yang terkumpul di dalam benaknya. Ciptaan di luar manusia adalah sebagaimana ciptaan yang dikreasikan di dalam benak manusia itu. Simbol-simbol, seperti kata dan tanda, membentuk arti yang dilekatkan pada obyek atau kejadian. Dalam pandangan ini, untuk memaknai suatu kejadian, bukan hanya menyatakan secara obyektif kejadian yang sebenarnya, melainkan menanyakan arti kejadian tersebut dari orang yang mengalaminya. Dalam analisis kelembagaan, adanya pilar budaya-kognitif membantu memahami bagaimana informasi diproses, disimpan, diinterpretasikan sebagai dasar pengambilan keputusan. Dengan pendekatan ini, dapat diketahui mengapa dari kejadian yang sama, beberapa pihak dapat berbeda dalam memaknai dan berbeda dalam mengambil sikap atas kejadian tersebut.

Dari uraian di atas, dapat ditunjukkan bahwa kelembagaan mempunyai dimensi cukup luas. Selain berdasarkan pendekatan pilihan rasional dan normatif sebagaimana diuraikan di atas, juga terdapat pendekatan historis dan empiris. Dalam pendekatan historis, unsur-unsur kelembagaan yang dibangun pada awalnya secara terus-menerus mempengaruhi perilaku hingga saat ini. Misalnya, mengapa tipe kebijakan kehutanan tidak berubah hingga saat ini – yaitu cenderung mengontrol dan mengawasi. Hal ini disebabkan karena regulasi, norma dan budaya-kognitif tahun 70an yang mengontrol dan mengawasi IUPHHK-HA (HPH) masih berakar hingga saat ini. Adapun dalam pendekatan empiris, ditekankan pada pertanyaan apakah perbedaan kelembagaan berpengaruh terhadap perbedaan kebijakan yang dipilih.

Beberapa literatur menyebutkan bahwa aliran investasi global cenderung menuju ke negara-negara yang mempunyai kelembagaan mapan dan efisien, bukan ke negara dengan persoalan-persoalan kelembagaan, seperti konflik sumberdaya alam dan tata ruang. Begitupun lambat dan mahal nya layanan birokrasi bagi kepentingan masyarakat luas juga disebabkan oleh persoalan yang sama yang mempengaruhi penetapan tujuan aliran investasi global di atas.

Terkait pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia, apa alasannya ketika pengelolaan hutan, tambang atau pemanfaatan pertanahan pada umumnya

secara esensial belum mengalami perbaikan fundamental. Apabila perubahan organisasi di tingkat kementerian negara dan perubahan berbagai peraturan-perundangan serta telah terjadinya peningkatan kualifikasi dan kualitas pendidikan SDM belum dapat menjawab persoalan tersebut, persoalannya ada pada kelembagaan.

B. KERUSAKAN HUTAN DAN KORUPSI

Lemahnya fungsi pengendalian deforestasi maupun degradasi hutan oleh Pemerintah tersebut juga terjadi di berbagai negara, dan hal itu antara lain disebabkan oleh terjadinya korupsi (Lambsdorff, 2003; Contreras-Hermosilla, 2000; Geist dan Lambin, 2002), terutama oleh tingginya diskresi kewenangan aparat pemerintah di sektor kehutanan (Contreras-Hermosilla, 2000). Kishor dan Damania (2007) menjelaskan bahwa korupsi dalam bidang kehutanan telah lama terjadi terutama di negara-negara berkembang. Persoalan korupsi pada perizinan pemanfaatan hasil hutan kayu umumnya sangat rumit, banyak tipologi dan modus yang beragam, serta dapat terjadi di setiap titik tata kelola kehutanan, dari proses di hulu hingga di hilir (Søreide, 2007).

Pope (1996) telah mengidentifikasi beberapa jenis biaya tidak resmi seperti: (a) suap untuk mendapat manfaat langka (misal: mendapat konsesi) dan menghindari biaya, (b) suap untuk mendapat diskresi yang menguntungkan (misal: menghindari/memperkecil pembayaran pajak), (c) suap untuk layanan cepat atau informasi “di dalam birokrasi” (misal: mempercepat perizinan), dan (d) Suap untuk mencegah kompetitor mendapat untung atau membuat kompetitor menambah biaya (membayar aparat untuk menggeledah pabrik kompetitor).

Perusahaan juga dapat melakukan suap atau pemerasan untuk pengesahan akuntansi publik perusahaan (Khisor dan Damania, 2007). Selain itu juga dapat terjadi pelaksanaan suap/peras dalam proses penerbitan izin usaha, mulai dari mendapatkan peta lokasi, rekomendasi izin atau penetapan izin oleh pejabat yang berwenang, selain pengurusan izin oleh pegawai pemerintah untuk kolega dan/atau familinya. Khisor dan Damania (2007) juga mengidentifikasi terjadinya suap atau pemerasan untuk mendapatkan pengesahan penebangan, penebangan di luar blok-di lokasi terlarang, jumlah produksi yang melebihi ketentuan maupun perpanjangan izin usaha, serta pelaksanaan suap atau pemerasan untuk kelancaran angkutan kayu dan untuk memperoleh sertifikasi hutan.

Sementara itu dari sisi pemberi izin, Khisor dan Damania (2007) menyatakan bahwa penyalahgunaan wewenang dapat terjadi dalam pembuatan kebijakan untuk pemusatan kekuasaan pada kelompok tertentu (*timber baron*) serta membuat kebijakan untuk keuntungan pihak tertentu (*rent-seizing*). Dalam usaha komersial, adanya biaya transaksi harus dikompensasi dengan tambahan pendapatan. Kompensasi itu, dalam pemanfaatan hutan alam produksi, dapat dilakukan dengan cara menebang lebih melebihi jatah produksi tahunannya. Dalam jangka waktu tertentu, perusahaan akan bangkrut, namun secara finansial perusahaan-perusahaan yang bangkrut itu belum tentu merugi (Kartodihardjo, 1998).

Berdasarkan pandangan Transparency International (2010), D.J. Callister (1992 dan 1999), A. Contreras-Hermosilla (1997), A. Krishnaswamy dan A. Hanson (1999), V. de Bohan, N. Doggart, J. Ryle, S. Trent dan J. Williams (1996), serta Human Rights Watch (2009), maka korupsi sebagai penyalahgunaan wewenang bidang kehutanan dapat diidentifikasi menurut empat aspek berikut:

1. **Kebijakan umum:** (a) Membuat kebijakan untuk pemusatan power (*timber baron*). (b) Membuat kebijakan untuk keuntungan pihak tertentu (*rent-seizing; state capture*). (c) Suap-peras untuk pengesahan akuntansi publik perusahaan.
2. **Pemberian izin:** (a) Suap-peras untuk memperoleh izin (peta, rekomendasi, penetapan). (b) Petugas mengurus izin untuk kolega/familinya.
3. **Pelaksanaan izin:** (a) Suap-peras untuk mendapatkan pengesahan penebangan, penebangan di luar blok-di lokasi terlarang, jumlah melebihi AAC, dan perpanjangan izin. (b) Suap-peras untuk kesalahan hitung dan ukur hasil hutan.
4. **Perdagangan hasil hutan:** (a) Suap-peras untuk kelancaran angkutan kayu. (b) Suap-peras untuk memperoleh sertifikasi hasil hutan.

C. KORUPSI DAN KELEMBAGAAN: KASUS KEHUTANAN

Skema perizinan pemanfaatan hasil hutan kayu dari hutan alam, hutan tanaman, dan tambang melalui izin pinjam pakai kawasan hutan, secara de facto telah mewujudkan kerusakan dan konversi hutan alam secara sistematis. Produksi kayu bulat dari hutan alam produksi selama 10 tahun terakhir telah digantikan oleh produksi dari hutan tanaman dan dalam waktu yang sama terjadi peningkatan usaha tambang (Kemenhut, 2014). Tambang di kawasan hutan, baik pada tahap eksplorasi maupun eksploitasi, seluas 25.983.486 Ha (5.022 perusahaan). Penambangan ini yang berada di hutan konservasi, yang

seharusnya dilarang sama sekali, seluas 1.372.398 Ha (379 perusahaan), di hutan lindung seluas 4.936.878 Ha (1.457 perusahaan) dan di hutan produksi seluas 19.674.210 Ha (4.327 perusahaan)⁸.

Pada periode yang sama, data Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) menunjukkan bahwa sejumlah 179 perusahaan usaha kayu dari hutan alam dan 139 perusahaan kayu dari hutan tanaman menuju kebangkrutan (APHI, 2013)⁹. Apabila hal tersebut terjadi, akan terdapat sekitar 39 juta Ha hutan produksi yang tidak ada pengelolanya, atau secara de facto terjadi *open access*. Kondisi ini akan semakin mempermudah terjadinya konversi hutan. Sejauh ini, peran sertifikasi hutan, perubahan peraturan, kebijakan yang terkait penurunan emisi seperti moratorium perizinan di hutan alam, perizinan online di Kementerian Kehutanan, maupun percepatan pengukuhan hutan negara belum mampu mengendalikan konversi dan kerusakan hutan (Austin, dkk, 2012; UNDP, 2013; UNDP, 2014).

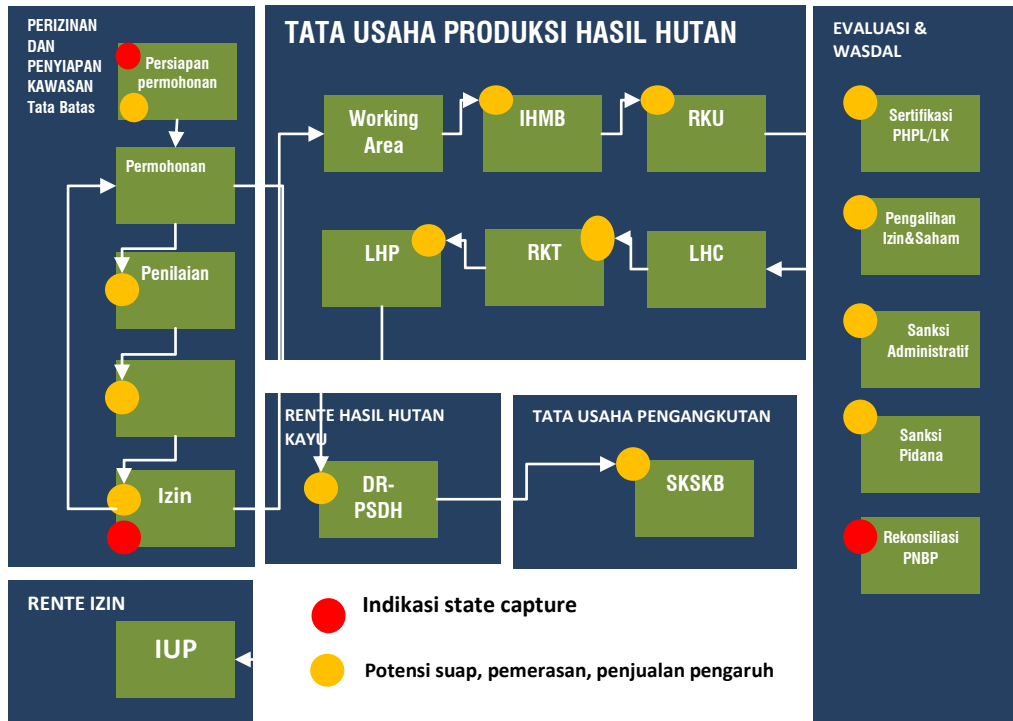
Untuk perizinan kehutanan ditengarai terdapat uang suap/peras sebesar antara Rp 680 juta sampai dengan Rp 22 milyar per perusahaan per tahun, sangat tergantung pada fase perusahaan apakah sedang mengurus perpanjangan izin atau tidak (KPK, 2013). Hal ini antara lain disebabkan oleh hasil tinjauan terhadap 27 peraturan yang mengatur perizinan hasil hutan dan penggunaan kawasan hutan, yangmana 13 peraturan diantaranya rentan penyebab korupsi. Akibatnya, dalam sistem bisnis proses usaha tersebut penuh dengan suap/peras, konflik kepentingan, perdagangan pengaruh, maupun *state capture*.

Titik rawan praktik transaksi biaya tinggi diidentifikasi dalam proses-proses perusahaan untuk mendapatkan izin, perencanaan hutan, produksi hasil hutan, penata-usahaan hasil hutan, pengelolaan kawasan hutan dan pelaksanaan kebijakan lain yang mendukung usaha di sektor kehutanan. Praktik rawan transaksi biaya tinggi ditemukan di hampir seluruh proses perizinan usaha kehutanan tersebut (**Gambar 3.1**)¹⁰.

⁸ Bahan presentasi Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan di KPK, 25 April 2014, pada Rapat Koordinasi Kementerian/Lembaga untuk Kegiatan Koordinasi dan Supervisi Pertambangan Mineral dan Batubara di 12 Provinsi

⁹ Bahan presentasi Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia (APHI) pada saat pembahasan permasalahan perizinan kehutanan oleh Direktur Jenderal Bina Usaha Kehutanan di Surabaya, Oktober 2013.

¹⁰ Gambar ini sebagai hasil tim peneliti untuk NKB-KPK yang dapat diunduh di <http://acch.kpk.go.id/gn-sda>



Keterangan: IUP = Izin Usaha Pertambangan, IHMB = Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala, RKU = Rencana Kerja Usaha, LHP = Laporan Hasil Produksi, RKT = Rencana Kerja Tahunan, LHC = Laporan Hasil Cruising, PHPL = Pengelolaan Hutan Produksi Lestari, LK = Legalitas Kayu, PNPB = Pendapatan Negara Bukan Pajak.

Gambar 3.1. Rantai Perizinan Usaha Kehutanan dan Titik-titik Terjadinya Suap/Peras

Pemohon izin harus mengeluarkan dua jenis biaya ketika mengurus perizinan. Pertama, biaya tetap akibat dikeluarkannya berbagai izin, yaitu pengesahan rencana kerja usaha, penataan batas area izin, pengesahan rencana kerja tahunan (RKT), Pengesahan rencana kerja usaha (RKU), inventarisasi hutan menyeluruh berkala (IHMB), pembuatan dan penggunaan koridor untuk angkutan hasil hutan, monitoring dan evaluasi serta pinjam pakai kawasan hutan untuk usaha tambang. Kedua biaya variabel yang meliputi semua biaya perizinan di luar dari kewajiban para pemohon atau pemegang izin. Besaran biaya untuk kedua jenis biaya transaksi di atas diketahui dari pengalaman pemohon izin ketika melakukan negosiasi untuk memperoleh izin (**Tabel 3.1**)¹¹.

¹¹ Materi ini dimodifikasi dari hasil tim peneliti untuk NKB-KPK yang dapat diunduh di <http://acch.kpk.go.id/gn-sda>

**Tabel 3.1. Keberadaan dan Nilai Transaksi
dalam Pelaksanaan Kebijakan Perizinan Kehutanan**

Pelaksanaan Kebijakan Perizinan	Jumlah Informan di Setiap Tingkat Transaksi							Penjelasan
	0	1	2	3	4	5	6	
PENGURUSAN IZIN								
Pencadangan kawasan hutan (SK 6273/2011)				2	2		1	Biaya sampai dengan Rp 25 juta untuk mendapat peta dan komitmen izin
Analisis makro-mikro (PerDirjen BUK No 5/11)			1	2	1	1	1	Dapat negosiasi sampai dengan Rp 200 juta agar luas izin dapat diatur
Pengurusan izin (P 50/10, 26/12)—rekomendasi Gub/Bup.					1	1	3	Rp 50 ribu sd Rp 100 ribu per Ha.
Pelayanan informasi perizinan secara online (P 13/2012)		5		2				Masih terdapat biaya untuk meluncurkan proses administrasi
Izin Pemanfaatan Kayu (P 14/11, P 20/13)				1	3		3	Biaya tim teknis lapangan-nego; tarif tergantung luas dan jenis kayu
Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (P 18/2011, P 14/2013)		2			1	1		Tergantung luas, dapat sampai Rp 15 milyar
Tukar menukar kawasan hutan (P 32/2010, P 41/2012)		1				1	1	Ada, tidak diketahui secara pasti
Pengalihan Saham (PP 6/07 jo PP 3/08)						3	1	Rp 2 milyar sd Rp 5 milyar
PERENCANAAN HUTAN								
Pengesahan rencana kerja usaha (RKU) (P 56/2009, P 24/11)		1	1	1		2	2	Revisi RKU perlu Rp 50 sd Rp 100 juta dan biaya pengesahan sampai Rp 200 juta
Pengesahan rencana kerja tahunan (RKT) (P 56/2009, 24/11)—menetapkan jatah produksi		1			3	2	2	Pengesahan dapat sampai Rp 150 juta. Biaya monitoring untuk 140 hr kerja x 8 orang.
Penataan batas areal izin (P 19/11, P 43/13)				1	1	1		Tidak ada standar biaya dan waktu kerja. Biaya tambahan sd Rp 300 juta
Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala (P 33/2009 jo P 5/2011)				2		1		Konsultan Rp 50 ribu per Ha. Pengesahan ada yang mencapai Rp 1 milyar (terkait perpanjangan izin).
PRODUKSI HASIL HUTAN								
Pemasukan dan penggunaan alat (P 53/2009)		5	1				1	Mengurus biaya administrasi dapat sampai Rp 50 jt
Kerjasama operasi dalam hutan tanaman (P 20/05, P 29/12)		1	1	1			1	Dapat mencapai Rp 100 juta
Pemenuhan tenaga teknis (GANIS) kehutanan (P 58/2009).			1	2	3	2	1	Biaya pelatihan Rp 30-40 juta per orang
Izin pembuatan dan penggunaan koridor (P 9/2010)		1	1		1	1	3	Izin ini sd Rp 15 juta, lama waktu tidak pasti
PENATA-USAHAAN HASIL HUTAN								
Sistem informasi penatausahaan hasil hutan dan penatausahaan DR-PSDH (P 8/2009)		2		2				Tidak pasti; membayar uang bulanan kepada petugas.
Sertifikasi Pengelolaan Hutan Lestari (HA, HT) (P 38/09, P 68/11, P45/12, P42/13)		1		2	3		1	Konsultan ±500 jt, 50-500 rb/pos (20-30 pos), Monev: 100-150 x SPT dibayar perusahaan
Verifikasi Legalitas Kayu (P 38/09, P 68/11, P45/12, P42/13)		1	1	2	1			
KEBIJAKAN LAIN								
Monitoring dan pengawasan rutin			1				4	Membayar biaya perjalanan dan akomodasi
Perlindungan hutan (termasuk apabila terjadi konflik sosial)					1	3		Rp 20-30 ribu /pasukan; Puluhan juta setoran rutin

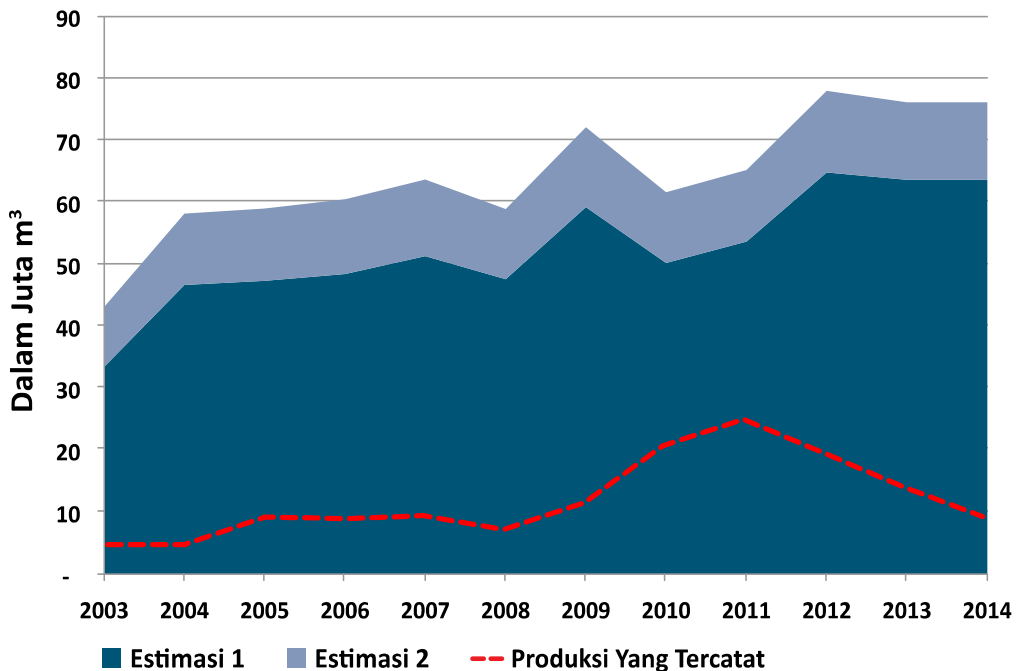
Keterangan: Angka dalam kolom pengaruh terhadap biaya transaksi (+6 biaya transaksi sangat besar, 0 tidak ada biaya transaksi) menunjukkan jumlah pengusaha yang menyatakan pendapatnya.

Dari analisis terhadap posisi biaya transaksi dan praktik suap pada titik-titik regulasi sebagaimana ditunjukkan pada **Gambar 3.1**, ditemukan bahwa tingginya biaya transaksi tetap terjadi baik untuk layanan yang sebelumnya tidak diatur pembebanannya kepada negara maupun yang telah memiliki standar biaya atau dianggarkan oleh negara. Kondisi tersebut menjadi insentif yang buruk bagi pelestarian hutan sekaligus diketahui bahwa masalahnya bukan semata-mata pada perubahan teks peraturan. Biaya transaksi tersebut harus dikompensasi dengan tambahan pendapatan, khususnya dalam pemanfaatan hutan alam produksi, baik dengan cara legal maupun tidak. Namun demikian, kajian perizinan ini tidak melihat secara khusus apakah bentuk pelayanan yang biayanya dibebankan ke negara itu memadai atau tidak. Meskipun begitu, temuan tersebut menegaskan perlunya pembuat kebijakan atau sistem administrasi perizinan untuk juga memperhatikan konsekuensi-konsekuensi biaya dan integritas penyediaan layanan akibat beban biaya yang timbul dalam pelaksanaan layanan.

Kondisi demikian itu masih berlangsung, terutama di daerah, berdasarkan kajian Tata Kelola Hutan dan Lahan oleh UNDP (2015). Di samping itu juga terdapat kerugian negara akibat pembalakan liar sebesar Rp 35 trilyun per tahun serta kekurangan bayar pajak tambang di kawasan hutan sebesar Rp 15,9 trilyun pertahun hanya di Kalimantan, Sumatra dan Papua saja dengan adanya dengan ditemukan 1.052 tambang di kawasan hutan yang tidak mempunyai izin pinjam pakai kawasan hutan (KPK, 2015).

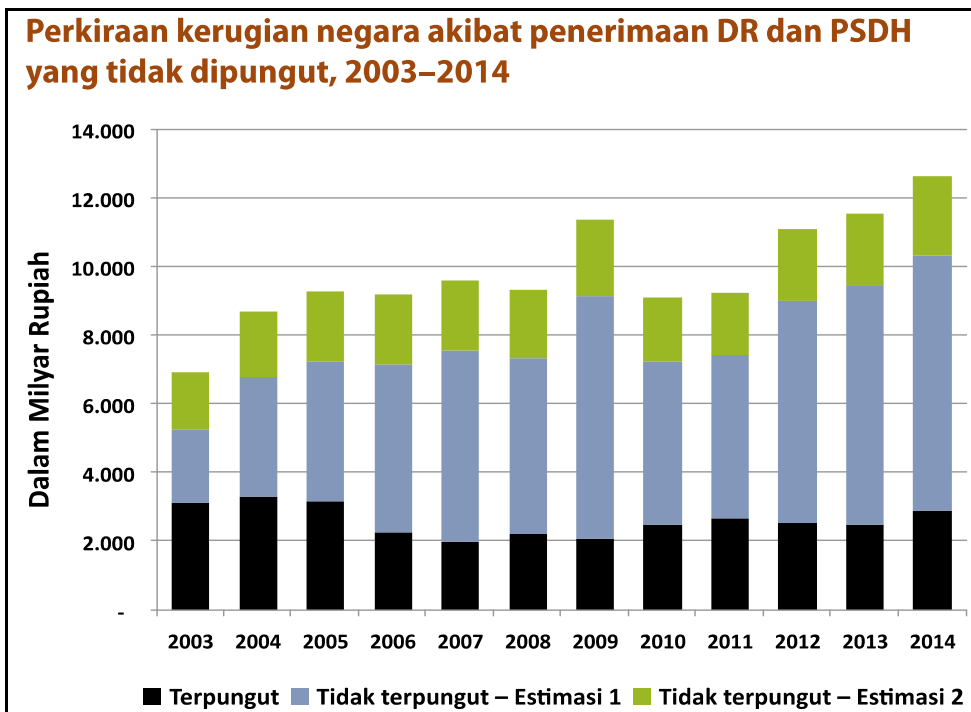
Dalam tahun 2015 itu pula dilakukan kajian PNBK Kehutanan oleh Litbang KPK dengan segenap rencana aksi yang saat ini sedang dikerjakan sampai dengan Desember 2017. Kajian ini menemukan antara lain bahwa dalam pengelolaan hutan alam produksi, selama periode 2003-2014, terdapat potensi 77% hingga 81% produksi kayu bulat tidak tercatat (**Gambar 3.2**). Pencatatan produksi kayu oleh KLHK hanya merangkum 19-23% dari total produksi kayu selama periode studi, sepanjang 2003-2014.

Produksi kayu yang sebenarnya dari hutan alam di Indonesia, 2003–2014



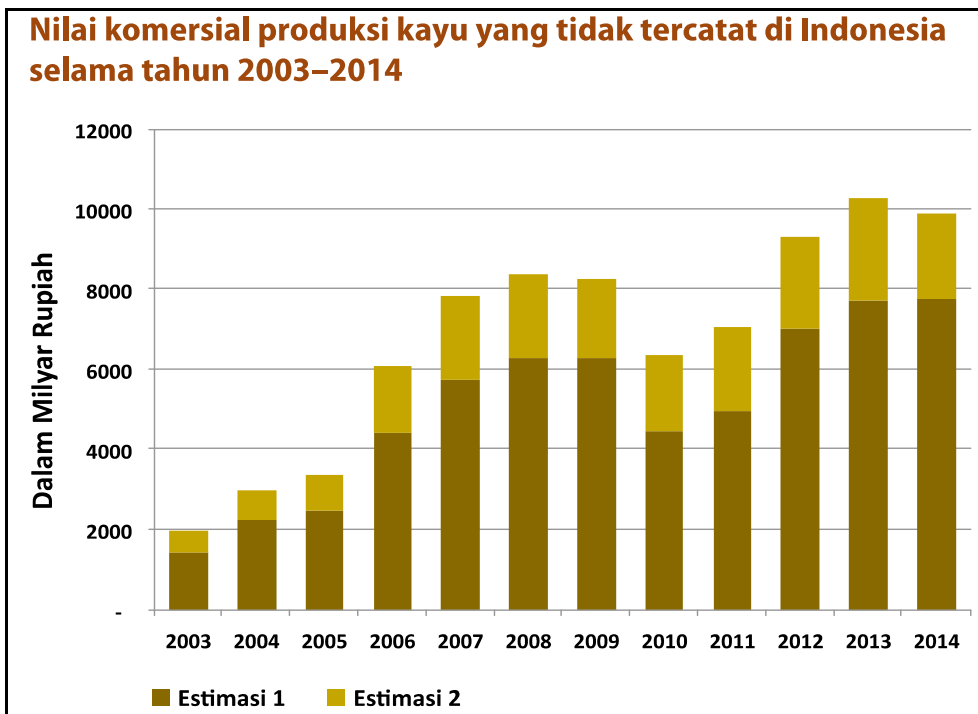
Gambar 3.2. Potensi Produksi Kayu Bulat yang Tidak Tercatat selama Periode 2003-2014

Dengan kondisi produksi kayu bulat yang tidak tercatat tersebut, negara dirugikan antara Rp 5,24 triliun hingga Rp 7,24 triliun per tahun selama periode 2003-2014 (**Gambar 3.3**). Kerugian negara akibat pemungutan penerimaan DR dan PSDH yang kurang maksimal mencapai US\$ 6,47-8,98 milyar (Rp. 62,8-86,9 triliun), sepanjang 2003-2014.



Gambar 3.3. Potensi Kerugian Keuangan dari DR/PSDH yang Tidak Terpungut per Tahun selama Periode 2003-2014

Di samping itu, dalam pelaksanaan konversi hutan untuk peruntukan sektor lain melalui izin pemanfaatan kayu (IPK), juga terdapat potensi kerugian negara antara Rp 49,8 trilyun hingga Rp 66,6 trilyun per tahun selama periode 2003-2014 (**Gambar 3.4**). Agregat kerugian negara yang atas nilai komersial domestik yang tidak tercatat mencapai US\$ 60,7-81,4 milyar (Rp. 598,0-799,3 trilyun), sepanjang 2003-2014.



Gambar 3.4. Potensi Kerugian Perekonomian Negara Akibat Nilai Kayu Tidak Terpungut Tiap Tahun selama Periode 2003-2014

Sejumlah faktor penentu yang terkait dengan sistem PNPB terdiri dari 5 bagian atau titik kritis sebagai berikut:

Pertama: Sistem Perizinan dan Penegakan Hukum. Seluruh perizinan kehutanan dalam lingkup yang ditelaah ini pada dasarnya mempunyai kelemahan, disamping tidak disertai keyakinan atas volume *stock* hutan sebagai dasar perencanaan serta lemah dalam perlindungannya, juga masih memiliki karakter berbiaya tinggi dan lemahnya penegakan hukum; terutama bagi pengendalian IUPHHK-HA dan IPK, yang mana tegakan hutan yang ada masih sepenuhnya dikuasai negara.

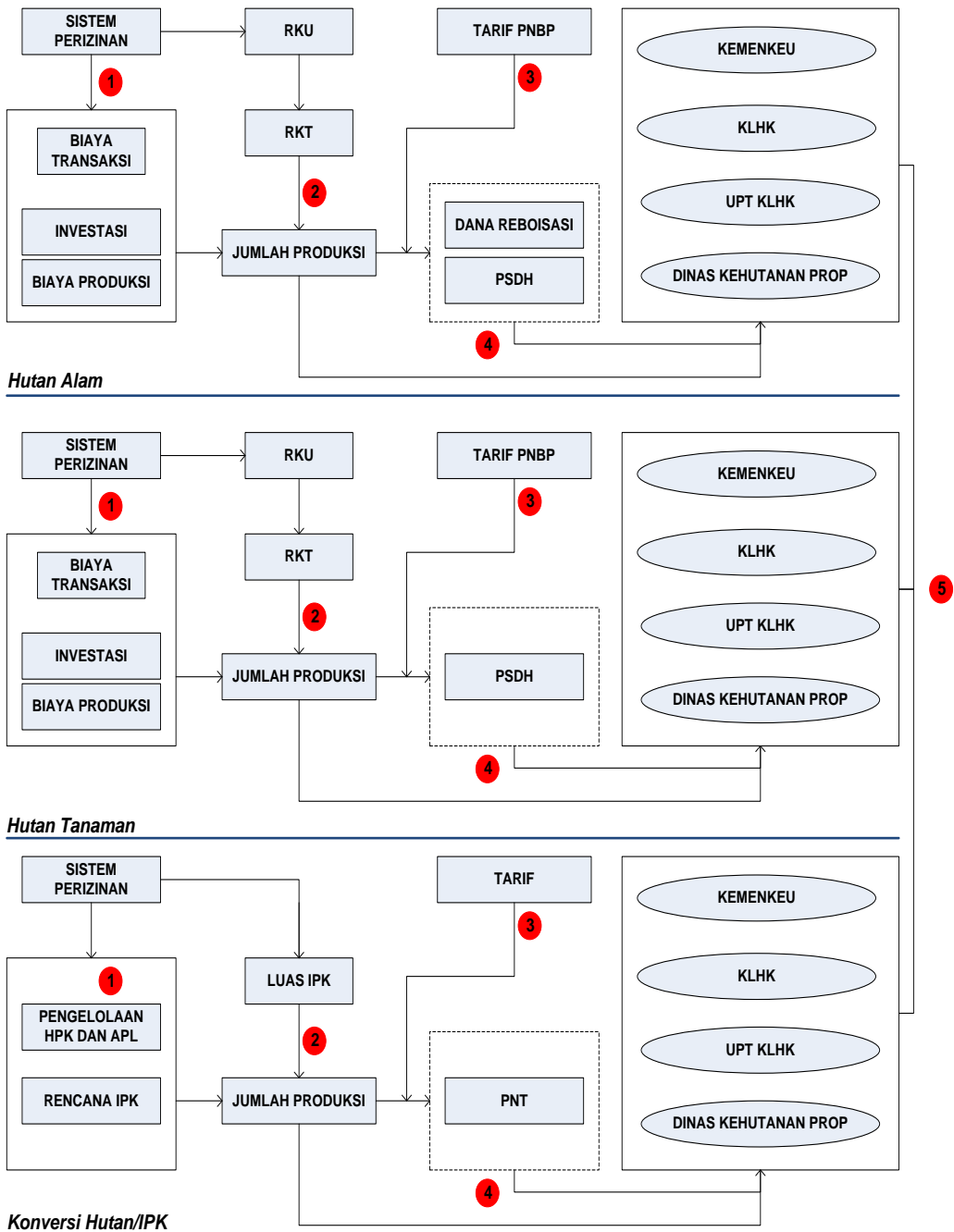
Kedua: Identifikasi Jumlah Produksi. Sistem GANIS-WASGANIS pada dasarnya mengandung konflik kepentingan yang terutama akibat kapasitas WASGANIS (kecakapan dan pembiayaan) rendah, serta mekanisme kontrol yang hanya menekankan keberadaan dokumen dengan kontrol lapangan yang minimal. Maka walaupun sebagian telah dijalankan dengan sistem *online*, tetapi kredibilitas sistem ini masih sangat tergantung pada kredibilitas perorangan.

Ketiga: Penetapan Tarif. Tarif dengan dasar perhitungan PNBP yang dikenakan untuk setiap jenis dan setiap ukuran kayu memerlukan tinggi dalam pengukurannya. Dengan kredibilitas persoalan yang rendah, sistem ini sangat mudah untuk dimanipulasi. Nilai tarif juga sangat menentukan apakah tarif tersebut efektif sebagai insentif/disinsentif dalam pengendalian produksi atau konversi hutan.

Keempat: Administrasi PNBP. Sistem yang ada belum dapat melakukan *cross check* atau pengendalian atau menentukan tingkat konsistensi antara produksi dan pembayaran PNBP, serta kemungkinan adanya kayu bulat ilegal dari luar sistem itu. Rekonsiliasi data secara *door to door* masih dijalankan dan proses ini di lapangan memerlukan biaya tambahan dari perusahaan.

Kelima: Koordinasi Antar Lembaga. Hubungan antar lembaga yang mempunyai kepentingan langsung, dan sekaligus sebagai mekanisme *cross check*, belum terbangun dalam sistem yang ada. Misalnya antara KLHK, KemKeu, Dinas Kehutanan, BPK, BPKP.

Kelima bagian atau titik kritis dalam sistem perizinan dan penarikan PNBP kehutanan tersebut ditunjukkan pada **Gambar 3.5**.



Gambar 3.5. Titik-titik Kritis dalam Sistem Perizinan dan Penarikan PNPB Kehutanan

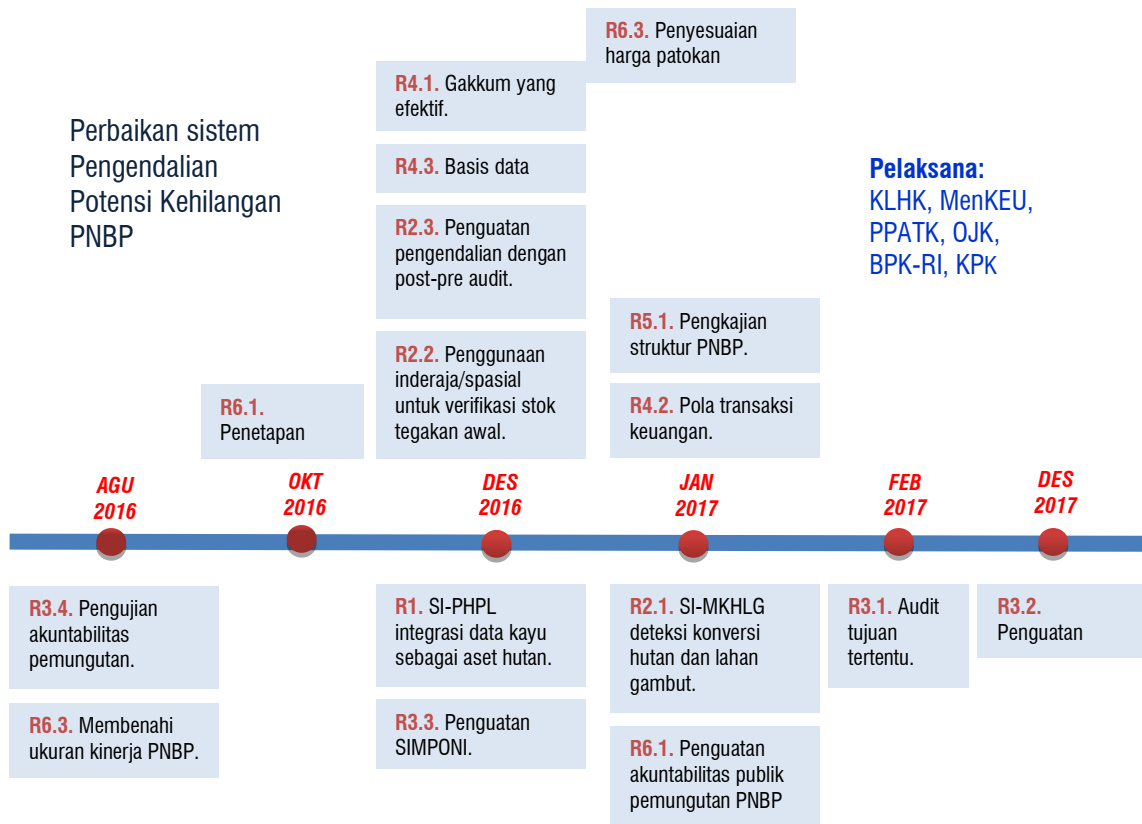
Pemerintah secara umum mempunyai konflik kepentingan dengan perizinan usaha besar karena kesalahan sistem dan pelaksanaan perizinan itu berarti kesalahan diri sendiri. Dari berbagai tinjauan maupun pembahasan, rendahnya kinerja usaha-usaha besar ini cenderung dihindari walaupun itu nyata terjadi. Sampai dengan 11 April 2016, luas usaha hutan alam (IUPHHK-HA) yang pernah mendapat sertifikat pengelolaan hutan produksi lestari (PHPL) dan/atau verifikasi legalitas kayu (VLK) seluas 16.5 juta Ha dengan luas efektif 12,2 juta Ha dari 220 perusahaan. Berdasarkan evaluasi KLHK (2016), kinerja yang baik 12, 9 juta Ha, buruk 2,5 juta Ha dan yang sudah mendapat peringatan berdasarkan P.39/2008 seluas 1 juta Ha.

Pertama: Dari semua perusahaan itu, tata batas yang telah ditetapkan hanya 17 perusahaan, yang masih dalam proses pengurusan tata batas 170 perusahaan dan yang sama sekali belum melaksanakannya 34 perusahaan. Perusahaan yang memenuhi standar VLK sebanyak 57 perusahaan (3,1 juta Ha). Perusahaan yang belum mengurus tata batas areal kerjanya sebanyak 22 perusahaan. Hanya 13 perusahaan (1,1 juta Ha) yang memegang sertifikat Pengelolaan Hutan Lestari (PHPL) dengan predikat baik.

Kedua: Untuk usaha hutan tanaman (IUPHHK-HT), dari 281 perusahaan seluas 10, 3 juta Ha, 104 perusahaan seluas 5,8 juta Ha di antaranya telah mendapat S-PHPL dan sebanyak 66 perusahaan dan/atau S-LK 53 perusahaan. Terhadap 53 perusahaan hutan tanaman yang telah mendapat S-LK tersebut, terdapat perusahaan yang belum ada penetapan tata batas areal kerja serta hasil evaluasi KLHK tidak layak dilanjutkan (dengan catatan atau dengan peringatan) sebanyak 12 perusahaan.

Konflik kepentingan tersebut bertambah dalam ketika disertai kebijakan bahwa pejabat struktural di Kementerian/Lembaga dapat ditempatkan sebagai komisararis perusahaan yang menjalankan kebijakan perizinan yang dibuatnya. Konflik kepentingan antara regulator dan operator ditemukan di sini.

Rencana aksi untuk mengatasi hal tersebut dituangkan dalam bentuk *milestone* perbaikan sistem pengendalian potensi kehilangan PNBPN, sebagaimana ditunjukkan pada **Gambar 3.6**.



Gambar 3.6. Milestone Perbaikan Sistem Pengendalian Potensi Kehilangan PNB

Rencana aksi (*milestone*) untuk mengatasi hal tersebut dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Pusat Pemantauan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

D. PENYEBAB DAN DAMPAK KORUPSI KEHUTANAN

Biaya Transaksi Perizinan¹²

Masalah Pengawasan Berlebihan

Di dalam seluruh mata rantai perizinan tersebut sebuah perusahaan, tergantung tahapannya, dalam satu tahun membelanjakan ongkos suap/peran antara Rp 680

¹² Materi ini merupakan ringkasan dari publikasi Kartodihardjo, H, Grahat Nagara, Abdul Wahid Situmorang (2015). Transaction cost of forest utilization licences: Institutional Issues. JMHT. Vol 21 (3). 184-191. December 2015.

juta sampai dengan Rp 22 milyar. Dalam hal pengawasan oleh pegawai Pemerintah dan Pemerintah Daerah, secara umum masih terdapat kebiasaan mengganti biaya perjalanan dan akomodasi oleh perusahaan berdasarkan Surat Perintah Tugas (SPT). Secara umum, perusahaan menerima 100 sampai 150 SPT per tahun. Kajian sebelumnya yang pernah dilakukan oleh Fakultas Kehutanan IPB (2012)¹³ menunjukkan di Kalimantan Tengah terdapat perusahaan hutan alam yang kedatangan tamu pengawas selama 278 hari dalam satu tahun. Pegawai Pemerintah, Propinsi dan Kabupaten yang melakukan pengawasan itu meminta informasi yang hampir sama kepada perusahaan.

Fenomena seperti itu menunjukkan bahwa kerusakan sumberdaya hutan bukan kurang pengawasan, tetapi justru kelebihan pengawasan, namun hanya menghasilkan laporan administratif tanpa bermakna sebagai instrumen pengendalian izin. Hilangnya fungsi pengendalian dalam pengawasan menyebabkan ancaman sanksi juga kehilangan efek jeranya, sehingga resiko hukum tersebut dapat dengan mudah dikelola dengan sejumlah biaya transaksi tertentu. Namun, biaya tinggi akibat pengawasan akhirnya dapat dikompensasi dengan penyesuaian terhadap pelaksanaan perizinan – khususnya dengan cara melawan hukum. Selain itu, tahapan-tahapan layanan publik dalam pelaksanaan perizinan, sering diposisikan menjadi alat untuk melaksanakan pengawasan. Pada hal, seringkali titik-titik dalam pengawasan tersebut tidak memberikan dasar bagi tindak lanjut menuju pengendalian perizinan.

Peraturan dan skema perizinan secara umum mengharuskan para calon pemegang izin mencari sendiri calon lokasi izin di dalam wilayah yang telah dialokasikan Pemerintah. Dengan demikian, swasta harus mempunyai informasi akurat tentang lokasi itu, karena akan menentukan kelayakan usahanya. Pemerintah/Pemda melakukan verifikasi ketepatan lokasi izin tersebut, namun dalam prakteknya informasi yang digunakan sangat terbatas. Akibatnya, hampir setiap lokasi izin masih terdapat konflik penggunaan atau pemanfaatan hutan oleh pihak lain, di samping itu Pemerintah/Pemda tidak pernah mengetahui potensi hutan yang sesungguhnya. Kondisi ini menjadikan pelaksanaan izin lebih banyak menjadi alat tawar-menawar (*bargaining*).

¹³ Data ini dihimpun untuk mengetahui masalah-masalah tata kelola perusahaan besar kehutanan (*good corporate governance*) yang dilakukan oleh Fakultas Kehutanan, IPB bekerjasama dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan.

Banyaknya fungsi pelayanan publik yang dilimpahkan kepada pihak pemegang izin juga menjadi alasan untuk lebih banyaknya alokasi fungsi aparat kehutanan dalam sistem perizinan sebagai pengawas dan pengendalian. Terutama terhadap layanan publik yang seharusnya menjadi prasyarat sebelum pelaksanaan perizinan. Penataan batas dan inventarisasi hutan, yang seyogyanya merupakan bagian dari perencanaan hutan sebelum tahapan pengelolaan, justru dibebankan kepada pemegang izin. Kondisi tersebut membuat Pemerintah tidak memiliki informasi yang memadai untuk menjadi tolak ukur yang pasti dan obyektif terhadap fungsi pengawasan dalam pelaksanaan perizinan.

Secara umum juga dijumpai masalah masih rendahnya kapasitas Pemda dalam menggunakan izin sebagai instrumen pengendalian. Kajian *review* perizinan oleh Unit Kerja Presiden untuk Pemantauan dan Pengawasan Pembangunan (UKP4) yang dilakukan tahun 2013 di sembilan kabupaten di tiga provinsi yaitu Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah dan Jambi, misalnya, menunjukkan bahwa dokumen perizinan sebagai instrumen pengendalian izin dan jumlah produksinya yang dimiliki oleh pejabat pemberi izin kurang dari 50%. Dokumen yang tidak dipunyai termasuk NPWP perusahaan. Kondisi demikian itu mencerminkan lemahnya Pemerintah/Pemda mengetahui besarnya kekayaan negara, tidak peduli terhadap kecilnya jumlah pendapatan negara serta nilai kerugian yang diakibatkan oleh sistem perizinan yang sedang berjalan. Dalam kondisi seperti itu, alih fungsi dan perusakan hutan bukanlah bagian penting dari pemerintahan yang ada.

Hasil kajian perizinan *online* di Kementerian Kehutanan pada tahun 2014 menunjukkan bahwa perbaikan mekanisme perizinan yang dilakukan oleh Kementerian Kehutanan belum mampu menjawab harapan pengguna layanan perizinan seperti kurangnya ketepatan waktu layanan dan biaya tidak resmi yang harus dikeluarkan oleh pengguna layanan merupakan masalah yang menjadi perhatian utama. Selain itu, akses terhadap informasi masih kurang paripurna, independensi penyedia layanan dari pengawas mereka masih lemah, dan perlakuan khusus kepada perusahaan-perusahaan masih teridentifikasi dan ini menimbulkan berbagai masalah.¹⁴ Hasil analisis isi sejumlah peraturan Kementerian Kehutanan mengungkapkan masalah-masalah di atas diperparah dengan kurangnya peraturan menyeluruh berkenaan dengan pengawasan, sanksi

¹⁴ Lihat halaman xiv, Kajian Perizinan Online: Menuju Terwujudnya Perbaikan Tata kelola Hutan Indonesia (UNDP Indonesia, 2015).

terhadap tindak korupsi, dan tindak-lanjut terhadap pengaduan (UNDP Indonesia, 2015).

Ketidakadilan Perizinan

Mahalnya biaya pengurusan dan pelaksanaan perizinan serta rendahnya pelayanan publik, menyebabkan setidaknya dua masalah. Pertama, saluran mendapatkan legalitas untuk memanfaatkan hutan negara secara *de facto* hanya terbatas disediakan bagi usaha besar, karena masyarakat adat/lokal tidak mampu membayarnya. Kedua, dalam setiap urusan penyelesaian konflik penggunaan kawasan hutan negara, pertambangan maupun perkebunan, siapa yang paling berhak memanfaatkan sumberdaya alam itu adalah siapa saja yang mampu menunjukkan bukti legalitas sesuai peraturan-perundangan. Usaha besar mampu mendapatkan syarat legalitas itu walaupun harus membayar mahal, tetapi masyarakat adat/lokal tidak mampu melakukannya (Kartodihardjo, dkk, 2013). Dalam 10 tahun terakhir komposisi pemanfaatan hutan antara usaha besar dan kecil tidak berubah, yaitu dengan angka 97% untuk usaha besar dan 3% untuk usaha kecil (Kemenhut, 2014).¹⁵

Pelayanan yang memihak tersebut di berbagai tempat menjadi pemicu kecemburuan, perasaan tertekan dan frustrasi, serta rasa pelakuan tidak adil yang sangat mendalam bagi masyarakat adat/lokal. Bentuk-bentuk konflik pemanfaatan hutan dan lahan antara perusahaan dan masyarakat yang pemicunya dapat disebabkan oleh hal-hal yang tidak penting (sepele), sesungguhnya di pihak masyarakat mempunyai akar masalah yang sangat mendalam seperti itu¹⁶.

Isi Peraturan

Kondisi di lapangan di atas antara lain disebabkan oleh isi peraturan perundangan perizinan yang di dalamnya menetapkan kewenangan-kewenangan, memberi rekomendasi maupun pemberian izin, namun juga terdapat diskresi yang luas serta mekanisme pelaksanaan peraturan yang tidak transparan¹⁷. Selain itu dalam pembuatan peraturan juga masih dilingkupi *state*

¹⁵ Ketimpangan akses pemanfaatan sumberdaya hutan juga dipergunakan sebagai salah satu indikator untuk mengukur aspek ketidakadilan pemanfaatan sumberdaya hutan (UNDP, 2013; UNDP 2015).

¹⁶ Kenyataan ini antara lain diperoleh dari pengakuan-pengakuan masyarakat yang berkonflik dengan perusahaan. Informasi ini diperoleh dalam pelaksanaan studi national inquiry konflik masyarakat adat di kawasan hutan, tahun 2014, pada 38 kasus di Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

¹⁷ Sekurang-kurangnya terdapat 34 peraturan yang terkait langsung dengan pelaksanaan perizinan. Peraturan tersebut telah disampaikan dalam Tabel 1 kolom 1.

capture yaitu adanya pemihakan atau pemenuhan kepentingan bagi pihak-pihak tertentu, ketidak-jelasan batas waktu pemberian izin, maupun hal-hal lain yang menyebabkan ketidak-adilan berusaha. Analisis peraturan perizinan kehutanan berdasarkan pendekatan *corruption impact assesment* (**Tabel 3.2**) juga menunjukkan peraturan-peraturan itu rentan menimbulkan peras/suap dan korupsi.

Tabel 3.2. Hasil Analisis *Corruption Impact Assesment* (CIA) terhadap Peraturan Perizinan Kehutanan

Variable CIA	Pengertian	Penilaian Peraturan		
Kemudahan Pelaksanaan		IUPHHK-HA	IUPHHK-HT	IPPKH
1. Kecukupan Beban Pelaksanaan	Kewajaran biaya & korbanan dlm melaksanakan peraturan	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Ada masalah
2. Kecukupan tingkat hukuman	Besaran hukuman dibandingkan dengan aturan sejenis	Ada masalah	Ada masalah	Ada masalah
3. Kemungkinan perlakuan memihak	Apakah kelompok tertentu diuntungkan	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah
Ketepatan Kebijakan				
1. Kejelasan peraturan	Kejelasan siapa, apa, dan batasan kewenangan	Ada masalah	Ada masalah	Ada masalah
2. Ketepatan lingkup kewenangan	Ketepatan kewenangan diukur dari norma lokal dan internasional	Ada masalah	Ada masalah	Ada masalah
3. Keobyektifan standar kebijakan	Kejelasan pelaksanaan diskresi dan penjabarannya oleh pihak ke-3	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah
Transparansi				
1. Akses dan Keterbukaan	Keterbukaan pembuatan dan pelaksanaan peraturan	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah
2. Dapat diprediksi	Proses izin dan administrasi pelaksanaan dapat diprediksi	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah
3. Sistem pengendalian korupsi	Ada kontrol khusus pelaksanaan korupsi dan dijalankan secara konsisten	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah

Keterangan: IUPHHK-HA = Izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dari hutan alam, IUPHHK-HT = Izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dari hutan tanaman, IPPKH = Izin pinjam pakai kawasan hutan (untuk tambang).

Kelemahan dalam muatan peraturan perundang-undangan tersebut meliputi setidaknya tiga tipe, yaitu:

Pertama, terjadinya celah dalam artian kekosongan peraturan, hal ini meliputi tidak diaturnya kriteria yang tegas dalam pemberian izin, standar waktu, standar biaya, sehingga memungkinkan diskresi yang lebih luas. Sebagai misal, dengan ketiadaan pengaturan yang jelas terkait penentuan luasan areal perizinan, maka *principal*, dalam hal ini Pemerintah, memiliki keleluasaan menentukan besaran luas secara diskretif, sekaligus memberikan ruang bagi *agen* (pemohon izin) untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan mengenai luasan tersebut, tanpa akuntabilitas yang memadai.

Kedua, adanya peraturan yang saling tumpang tindih yang memberikan peluang bagi aparat pemerintah untuk memiliki pilihan dalam penerapan hukum. Sebagai misal, dengan masuknya satu perbuatan melawan hukum, baik itu dalam aturan yang mengatur ancaman administratif sekaligus juga dengan aturan yang mengatur ancaman pidana, maka penegak hukum memiliki pilihan dan wewenang untuk memilih penegakan hukum di antara keduanya. Hilangnya obyektivitas penerapan aturan tersebut dapat menjadi dasar terjadinya suap dan bahkan pemerasan.

Ketiga, dengan metode CIA tersebut dapat ditemukan juga regulasi yang memang dengan sengaja memberikan ruang untuk memberikan kemudahan tertentu secara spesifik terhadap jenis perizinan tertentu, yang berpotensi menjadi dasar bagi terjadinya perbuatan melawan hukum dalam artian yang lebih luas.

Berdasarkan kajian tersebut, Kementerian Kehutanan telah melakukan perubahan peraturan perizinan¹⁸. Berdasarkan implementasi peraturan baru ini, walaupun terdapat pengakuan dari perusahaan bahwa biaya transaksi berkurang, namun di Kabupaten dan Propinsi, biaya transaksi tersebut masih terjadi¹⁹. Bagi perusahaan (*agent*), sebagaimana ditunjukkan dalam penilaian variabel CIA bahwa kemudahan pelaksanaan peraturan menjadi masalah, ketidak-wajaran biaya dan korbanan bagi perusahaan²⁰ berdampak pada tidak

¹⁸ Peraturan yang diubah yaitu mengenai pembatasan luas perizinan (menjadi P. 8/2014), permohonan dan perluasan perizinan hutan alam, tanaman dan restorasi ekosistem (menjadi P. 31/2014), inventarisasi hutan menyeluruh berkala pada hutan alam (menjadi P. 33/2014) dan pada hutan tanaman (menjadi P.30/2014).

¹⁹ Wawancara dilakukan dengan beberapa pengusaha di Samarinda, Palangkaraya dan Riau.

²⁰ Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia (APHI) dalam pernyataannya menyebutkan bahwa untuk lokasi-lokasi yang angkutan kayu bulatnya sudah melebihi 100 km, biaya produksi dan transaksi pr m3 sudah melebihi Rp 1,1 juta. Hal ini menunjukkan bahwa profit margin usaha ini tidak lagi layak secara finansial.

dilaksanakannya peraturan, sehingga perbuatan melawan hukum menjadi bersifat sistemik. Bagi Pemerintah (*principal*) mempunyai target yang tidak tepat, baik secara substansial maupun adanya target yang tidak didukung oleh biaya dan kapasitas²¹ memadai, serta bentuk pertanggungjawaban kinerja yang lebih fokus pada penyerapan anggaran dapat mengakibatkan inefisiensi dalam penggunaan anggaran negara dan dimungkinkan terjadinya korupsi yang mengakibatkan kerugian negara²².

Akuntabilitas dan Transparansi Informasi

Selain mengenai regulasi, aspek akuntabilitas publik dan transparansi menambah insentif dalam korupsi dan sekaligus terjadinya deforestasi dan degradasi hutan. Kelemahan transparansi tersebut sering terjadi dalam berbagai bentuk, baik itu karena tidak tersedianya informasi dasar yang menjadi dasar pertanggungjawaban pelaksanaan penyelenggaraan urusan kehutanan, juga karena tidak dikelolanya informasi tersebut sebagai informasi lembaga. Pendalaman dan evaluasi di beberapa provinsi²³ ditemukan bahwa informasi terkait pelaksanaan perizinan seringkali dikelola oleh individu atau personal aparat kehutanan tertentu. Sehingga ketika instansi yang bersangkutan tidak dapat memberikan layanan publik yang memadai tanpa kehadiran individu tersebut.

Di sisi lain, akuntabilitas terhadap informasi tersebut juga lemah, karena informasi yang ada tidak pernah diuji, digunakan atau bahkan disampaikan – tidak hanya kepada publik, tetapi juga kepada instansi lain yang sebenarnya memerlukan informasi kehutanan yang sama. Sebagai misal, informasi mengenai cadangan stok tegakan hutan yang dihasilkan melalui *timber cruising* yang dimiliki Dirjen Bina Usaha Kehutanan (sekarang Dirjen Pengelolaan Hutan Lestari) tidak digunakan oleh Dirjen Planologi Kehutanan²⁴ sebagai dasar mengambil keputusan terkait konversi hutan atau pinjam pakai kawasan. Lebih lanjut,

²¹ Di daerah, pelaksanaan perizinan menjadi tanggung-jawab Bupati/Gubernur sesuai kewenangannya serta Dinas Kehutanan sebagai instansi teknis pelaksanaannya di lapangan. Terdapat pula unit pelaksana teknis Kementerian Kehutanan yang membidangi pemantauan pemanfaatan hutan produksi, yaitu Balai Pemantauan Pemanfaatan Hutan Produksi (BP2HP). Balai ini bertugas untuk menyiapkan tenaga teknis (GANIS) yaitu pegawai perusahaan pemegang izin, melalui pelatihan, dan pengawas tenaga teknis tersebut (WASGANIS) yaitu petugas dari Dinas Kehutanan maupun BP2HP. Dalam prakteknya, pemantauan perizinan oleh WASGANIS sangat lemah dengan sarana kerja sangat terbatas. BP2HP tidak bekerja melakukan pengawasan secara menyeluruh, karena pengawasan pelaksanaan perusahaan hutan secara menyeluruh dilakukan oleh Dinas Kehutanan Provinsi maupun Kabupaten.

²² Ini dibuktikan oleh kajian Litbang KPK (2015) dalam tinjauannya untuk mengidentifikasi potensi kehilangan PNBP Kehutanan. Hasil kajian ini belum dipublikasikan.

²³ Hasil wawancara dengan staf Dinas Kehutanan yang dilakukan di propinsi Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah dan Riau.

²⁴ Kedua Direktorat Jenderal (Dirjen) ini berada dalam Kementerian yang sama, yaitu Kementerian Kehutanan. Dirjen Planologi Kehutanan menyiapkan areal kerja izin dan Bina Usaha Kehutanan menentukan kelayakan dan pelaksanaan perizinan berdasarkan pengelolaan hutannya.

rendahnya akuntabilitas khususnya akuntabilitas publik justru membuat korupsi semakin sistemik. Tanpa akuntabilitas publik, bahkan fungsi pengawasanpun menjadi kriminogenik. Korupsi bergeser dari yang non kolusif, menjadi korupsi yang kolusif dengan biaya transaksi yang disepakati bersama. Ketika menjadi korupsi yang kolusif, korupsi di kehutanan semakin sulit untuk diidentifikasi dan dicegah. Karena baik *agen* maupun *principal* tidak memiliki insentif untuk melaporkan (Smith, et.al, 2003). Terutama mengingat biaya transaksi tersebut kemudian terasosiasi sebagai asuransi bagi pemegang izin untuk risiko tertangkap atau diproses hukum. Rendahnya akuntabilitas tersebut, membuat resiko lebih sepadan dengan biaya suap dan nilai rente yang diperoleh dari aktivitas melawan hukum.

Institusi dan Tekanan Perubahan

Suap/peras yang dilakukan dalam perizinan di atas dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi berdasarkan pengertian bahwa korupsi dilakukan apabila seseorang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri dengan mengingat kekuasaan atau kewenangan yang melekat pada jabatan dan kedudukannya²⁵. Maka, korupsi adalah akibat-akibat dari perbuatan atau tindakan tersebut. Perbuatan dan tindakan tersebut terjadi bukan karena tidak berfungsinya institusi negara, namun ada institusi lain yang lebih mendapat legitimasi dan kepercayaan di antara pegawai pemerintah dan masyarakat (Robbins, 2000). Oleh Ribot dan Peluso (2013), institusi lain tersebut dianggap sebagai bentuk akses dengan tidak mengindahkan regulasi formal dan terjadi atas adanya *web of power* berbagai pihak yang berkepentingan terhadap akses tersebut.

Perry (1997) dalam Robbins (2000) menyebutkan bahwa korupsi difahami sebagai jaringan tawar-menawar atau transaksi antar individu yang melibatkan kepercayaan, pengkhianatan, penipuan, subordinasi untuk kepentingan tertentu, kerahasiaan, keterlibatan beberapa pihak, dan saling menguntungkan. Anggota dalam jaringan tersebut terikat dalam hubungan sosial yang sering disebut sebagai modal sosial, yaitu hubungan antara orang-orang yang memfasilitasi tindakan (Ostrom, 1992). Hubungan tersebut akan terus bertahan sejauh

²⁵ Berdasarkan Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 13 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

terdapat energi, usaha, investasi, atau biaya transaksi untuk mempertahankannya.

Konseptualisasi terjadinya korupsi tersebut dapat dibuktikan terjadi di lapangan. Informan²⁶ yang diwawancarai terkait adanya suap/peras dalam perizinan besar kehutanan menyebutkan bahwa seluruh proses itu dapat terjadi akibat adanya tekanan besar yang mengintervensi proses perizinan atau pengabaian peraturan karena antara pemberi dan pengawas perizinan akhirnya terjadi hubungan *clientele* bahkan di luar proses izin berlangsung. Seorang informan²⁷ menyebutkan bahwa setelah satu tahun perusahaan berjalan ia masih diminta sejumlah uang pada acara-acara khusus pemberi izin. Informan ini juga menyebutkan bahwa sangat sulit untuk tidak memberikan uang atau bentuk lainnya karena dalam dunia usaha, yangmana setiap tahun harus mendapat pengesahan berbagai rencana kerja, harus dapat menjaga hubungan baik dengan pemberi dan pengawas perizinan. Terbukanya data dan informasi dari hasil studi Fakultas Kehutanan IPB mengenai masalah pengawasan perizinan di Kalimantan Tengah seperti diuraikan di atas, kemudian juga telah menyebabkan adanya tekanan-tekanan terhadap pemberi sumber informasi²⁸.

Terkait dengan hubungan *clientele*, Nordbholt (2000) menyebutkan bahwa terjadinya korupsi di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari sejarah korupsi itu sejak jaman penjajahan. Ia menjelaskan bahwa korupsi di Indonesia sangat dipengaruhi oleh peran elit politik maupun elit pejabat pemerintah, baik perannya secara langsung dalam pelaksanaan peraturan maupun dalam pembuatan peraturan dan kebijakan publik. Praktek-praktek ini dianggap menjadi patron bagi pegawai-pegawai tingkat menengah dan pelaksana di lapangan.

Kehilangan PNBP Kehutanan²⁹

Kajian ini berfokus pada Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) di sektor kehutanan yang dikenakan pada produksi kayu bulat berupa Dana Reboisasi (DR)

²⁶ Pegawai perusahaan yang perusahaannya di Sumatera Selatan, Riau, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Timur menyampaikan hal ini.

²⁷ Pernyataan ini diberikan oleh seseorang yang memunyai pekerjaan khusus mengurus perizinan untuk berbagai perusahaan yang meminta jasanya. Wawancara dilakukan di Bogor bulan Mei 2015.

²⁸ Informan di Palangkaraya memberikan informasi bahwa setelah adanya publikasi hasil kajian tersebut, beberapa pengusaha mendapat tekanan dari beberapa pihak. Kondisi pengawasan tersebut oleh Asosiasi Pengusahaan Hutan (APHI) Komisariat Daerah (Komda) Kalimantan Tengah dibuat laporannya dalam bentuk booklet. Laporan ini dilarang dipublikasikan.

²⁹ Materi ini merupakan ringkasan dari publikasi Komisi Pemberantasan Korupsi (2015). Menghentikan Kehilangan DR dan PSDH: menuju strategi peningkatan akuntabilitas dalam pemungutan PNBPN di sektor kehutanan. Jakarta.

dan Provisi Sumberdaya Hutan (PSDH) dari hutan alam maupun dari kegiatan *land clearing* baik untuk hutan tanaman, kebun, maupun tambang. Selama periode 2003-2013 PNBP tersebut sebesar antara Rp 2,6-4,9 Trilyun per tahun yang diperoleh dari produksi kayu bulat sebesar antara 3,5-6,4 juta m³ per tahun – serta kayu dari pelaksanaan *land clearing* sebesar antara 950.000-19 juta m³ per tahun.

Pendapatan negara dari PNBP Kehutanan pada dasarnya tergantung pada jumlah kayu yang ditebang dan nilai tarif yang dikenakan. Sejauh ini, jumlah kayu yang ditebang sudah didasarkan pada kebijakan yang cukup detail dan operasional serta sebagian menggunakan sistem online, meskipun masih ditemui berbagai kelemahan. Penetapan tarif PNBP kehutanan bukan hanya berkaitan dengan jumlah PNBP yang akan dapat diperoleh Pemerintah, tetapi juga untuk



**Gambar 3.7. Contoh Penimbunan Kayu Hasil
Land Clearing yang PNBP Tidak Dibayar**

membentuk insentif/disinsentif dalam pelaksanaan pengusahaan hutan – sepanjang biaya produksi dan harga kayu diketahui dengan tepat. Di pihak lain, jumlah produksi kayu bulat sangat dipengaruhi oleh sistem pengusahaan hutan secara lebih luas, termasuk terjadinya pungutan-pungutan ilegal yang berpengaruh terhadap jumlah biaya produksi. Pada titik ini, efektivitas nilai tarif PNBP sebagai insentif/disinsentif juga sangat ditentukan.

Dalam kajian ini, identifikasi masalah dilakukan berdasarkan potensi kehilangan produksi kayu bulat di atas serta belum efektifnya proses perizinan dalam menanggulangi adanya suap/peras (KPK, 2013) serta survei ke Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur dan Riau. Dari statistik jumlah produksi di atas diketahui bahwa produktivitas hutan alam sebesar antara 12,59-23,02 m³/Ha dan angka ini berada dibawah rata-rata produksi kayu bulat agar tetap menguntungkan, yaitu sebesar 30-40 m³/Ha. Berdasarkan asumsi mengenai

potensi produksi normal yaitu sebenar 35 m³/Ha (Sumatera), 40 m³/Ha (Kalimantan), 35 m³/Ha (Papua), 38 m³/Ha (Maluku dan Sulawesi) dan luas penebangan sebesar 1% (Estimasi-1) dan 1,75% (Estimasi-2) dari luas konsesi hutan alam (IUPHHK-HA). Adapun produksi kayu bulat dari land clearing diasumsikan terjadi sebanyak 70% (Estimasi-1) dan 80% (Estimasi-2) dari luas deforestasi yang memproduksi kayu komersial. Potensi produksi land clearing sebesar rata-rata 65 m³/Ha (Sumatera), 76 m³/ha (Kalimantan), 87 m³/Ha (Papua) dan 81 m³/Ha (Maluku, Sulawesi).

Berdasarkan estimasi di atas diperoleh kemampuan Pemerintah untuk memungut DR sekitar 30-38% dari jumlah yang seharusnya dapat dipungut, sedangkan untuk penarikan PSDH sebesar 21-27%. Dengan demikian, potensi DR dan PSDH yang tidak terpungut pada 2003-2014 berjumlah 6,5-9,0 miliar US\$ (Rp. 8,45-11,7 Trilyun) per tahun. Kelemahan sistem administrasi/penatausahaan produksi kayu dan pemungutan PNPB dijumpai pada sejumlah titik, yaitu:



Pertama, data perencanaan dan penatausahaan hasil hutan kayu yang diperlukan untuk pemungutan PNPB seringkali tidak lengkap, tidak konsisten, dan/atau tidak akurat, serta tidak digunakan secara efektif sebagai instrumen pengendalian. Dengan fakta-fakta sebagai berikut:

1. Data produksi kayu yang ditampilkan oleh KLHK menunjukkan inkonsistensi kalau dibandingkan dengan berbagai sumber lain.
2. Gap antara rencana produksi dalam RKT dan realisasi produksi LHP yg tidak rasional memberikan indikasi bahwa angka rencana dan produksi tidak dapat digunakan sebagai kontrol.
3. Data areal kerja yang direncanakan dan yang dilaporkan untuk menghasilkan kayu juga dilaporkan tidak sesuai atau tidak konsisten.
4. Laporan produksi dari IPK dari propinsi seringkali hilang di statistik KLHK.
5. Statistik KLHK tidak membedakan dengan jelas antara kayu dari hutan tanaman dan kayu dari pembukaan lahan, khususnya untuk pembangunan HTI.

6. Data spasial belum secara optimal disusun dan dimanfaatkan untuk alat pengawasan dan penilaian perencanaan hutan dan produksi kayu.
7. Data PNPB oleh setiap perusahaan tidak dibuukan secara sistematis sehingga dapat menjadi alat kontrol.

Kedua, lemahnya koordinasi antar lembaga melemahkan pengawasan atas produksi kayu dan pemungutan PNPB. Dengan fakta-fakta sebagai berikut:

1. Ruang koordinasi Kementerian Keuangan terkait dengan PNPB terbatas dan sepenuhnya bergantung pada laporan dari Kementerian Kehutanan.
2. KLHK bergantung pada Dinas Kehutanan untuk memeriksa volume kayu yang diproduksi dan untuk pemungutan PNPB, padahal, kepentingannya keduanya tidak sepenuhnya sejalan.
3. KLHK, Gubernur, dan Bupati menerbitkan bermacam izin terkait kehutanan dan pemungutan, tetapi koordinasinya tidak mewujudkan informasi spasial dan statistiknya yang terintegrasi.

Ketiga, pengendalian internal yang ada tidak handal untuk memastikan integritas penatausahaan hasil hutan kayu dan pemungutan PNPB. Dengan fakta-fakta sebagai berikut:

1. Rumitnya alur tata usaha dan terbatasnya pengawasan memberikan terlalu banyak peluang bagi pejabat kehutanan yang memegang posisi penting dalam menatausahaan hasil hutan kayu untuk melakukan kecurangan.
2. Verifikasi fisik terhadap informasi yang dikelola perusahaan dilakukan dengan uji petik yang sangat terbatas, sehingga tidak mampu menghasilkan atau dijadikan data yang kredibel atas produksi atau ketersediaan tegakan.
3. Dengan verifikasi fisik dengan uji petik yang sangat terbatas, sehingga tidak mampu menghasilkan atau dijadikan data yang kredibel atas produksi atau ketersediaan tegakan, Pemerintahan menggunakan kebijakan Pakta-Integritas.
4. Pengendalian internal terbatas hanya dilakukan dalam bentuk penyebaran dokumen tembusan, sementara regulasi yang ada tidak memberikan petunjuk tentang apa tindak lanjutnya.
5. Mekanisme untuk verifikasi data inventori tegakan dari IHMB lemah, sehingga KLHK tidak dapat melakukan pengawasan terhadap produksi hasil hutan kayu dengan efektif
6. Mekanisme verifikasi stok tegakan untuk izin pembukaan lahan sangat lemah, sehingga menghambat kemampuan pemerintah untuk menghitung perkiraan produksi dan perkiraan PNPB sebelum pemanenan.

7. Laporan Hasil Cruising (LHC) seringkali dihasilkan tanpa pemeriksaan di lapangan yang memadai oleh Dinas Kehutanan, sehingga melemahkan fungsi verifikasi rencana produksi yang dinyatakan dalam RKT.
8. Laporan Hasil Penebangan (LHP) yang disediakan oleh perusahaan seringkali tidak diverifikasi secara menyeluruh oleh Dinas Kehutanan, sementara KLHK tidak memiliki mekanisme untuk memeriksa ulang laporan volume dan jenis kayu yang dilaporkan telah ditebang.
9. Lemahnya pengendalian dokumen Surat Keterangan Sahnya Kayu Bulat (SKSKB) memberikan peluang pengangkutan kayu tanpa membayar kewajiban
10. PNBP dan SKSKB juga tidak diwajibkan untuk Kayu Bulat Kecil.

Keempat, mekanisme akuntabilitas eksternal yang ada tidak memadai untuk mencegah kerugian negara akibat manipulasi terhadap informasi produksi kayu dan pemungutan PNBP. Dengan fakta-fakta sebagai berikut:

1. Meskipun kawasan hutan dianggap hak publik, baik KLHK maupun Dinas Kehutanan tidak mengeluarkan laporan akuntabilitas secara rutin tentang kinerjanya dalam menjaga hutan atau aset hasil hutan untuk PNBP.
2. Pemeriksaan PNBP Kehutanan yang dilakukan oleh BPK belum secara efektif memeriksa potensi pendapatan yang seharusnya diperoleh berdasarkan data produksi aktual, maupun menganalisa faktor risiko yang bisa mempengaruhi pemungutan PNBP yang lebih rendah dari yang seharusnya.
3. Pemegang izin pemanfaatan hutan tidak pernah diaudit kinerjanya untuk menilai apakah laporan produksi kayu dan pembayaran PNBP-nya sesuai dengan laporan keuangan perusahaan.
4. Statistik Kehutanan yang diterbitkan oleh KLHK dan pemerintah daerah seringkali memuat data yang dinilai terlalu umum sehingga melemahkan fungsinya sebagai alat untuk meningkatkan akuntabilitas.
5. Basis data SIPUHH merupakan alat penting untuk memastikan transparansi produksi kayu dan pembayaran PNBP di tingkat perusahaan, namun demikian tidak tersedia secara lengkap dan seringkali tidak dapat diakses publik.
6. Audit SVLK hanya terfokus pada pemenuhan administratif dan pemeriksaan lapangan yang terbatas, sementara perusahaan yang telah memiliki sertifikasi memiliki hak untuk 'self-approval' atas produksi kayunya, sehingga melemahkan pengawasan yang dilakukan oleh pejabat kehutanan.

Kelima, terbatasnya efektivitas penegakan hukum di sektor kehutanan memberikan celah bagi tumbuhnya 'ekonomi-bayangan' terhadap kayu yang ditebang secara ilegal. Dengan fakta-fakta sebagai berikut:

1. Sebagian besar kawasan hutan tidak dalam pengawasan yang efektif, sehingga rentan terhadap penebangan berlebih oleh pemegang izin dan perambahan.
2. Lembaga penegak hukum masih belum optimal dalam menggunakan pendekatan anti-korupsi atau kecurangan, penggelapan pajak, dan pencucian uang untuk mendeteksi kejahatan melalui alur dalam sistem keuangan atas harta hasil kejahatan di sektor kehutanan ("*follow the money*"), penghindaran pembayaran PNBP, termasuk diantaranya penghindaran pembayaran PNBP.
3. Larangan ekspor kayu dan meningkatnya gap harga internasional dan domestik memberikan insentif terhadap penyelundupan kayu.
4. Pemerasan, suap dan korupsi terjadi di setiap tahap perizinan dan tata usaha hasil hutan kayu (KPK 2013); meskipun, upaya pemberantasan korupsi oleh KPK berulang kali berhasil menindak beberapa kasus terkait kehutanan.

Keenam, struktur royalti kehutanan yang ada rumit dan tarifnya tidak menjadi instrumen insentif dan disinsentif yang baik. Dengan fakta-fakta sebagai berikut:

1. Tarif yang didasarkan pada volume terlalu sulit untuk diawasi, mengingat kayu harus dihitung dan diperiksa secara fisik setelah produksi (akan tetapi sebelum kayu tersebut dipindahkan dari lokasi penebangan).
2. Struktur DR yang rumit juga memberikan ruang terjadinya korupsi dan kecurangan (tarif ditentukan beragam berdasarkan diameter, spesies, kualitas, wilayah, dan nilai konversi mata uang).
3. Nilai tarif DR dan PSDH ditentukan lebih banyak berdasarkan proses politis, ketimbang berdasarkan harga kayu yang sebenarnya atau penyesuaian inflasi, sehingga nilai nominal jatuh secara signifikan sejak tahun 1990-an.
4. Harga patokan yang menjadi dasar tarif PSDH jauh lebih rendah dari harga pasar.
5. Pemungutan PNT yang bertujuan menjadi disinsentif bagi pembukaan lahan, nilainya tidak mencerminkan nilai dari ketersediaan tegakan tersebut secara ekonomis.
6. Tingkat tarif tidak secara khusus didasarkan pada prosentase rente ekonomi yang diperoleh oleh perusahaan kehutanan dan afiliasinya.

SURAT PERNYATAAN

Pada hari ini Rabu, tanggal Delapan belas bulan Desember tahun Duaribu Tigabelas, bertempat di Kantor Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat, saya yang bertanda tangan dibawah ini :

1. Nama : KADANG SULITA.
Nomor Register : 00075-10/PKB-R/XVII/2011
Jabatan : Petugas Pembuat LHP-KB pada PT. Mayangkara Tanaman Industri.

Menyatakan telah memeriksa specimen tanda tangan atas nama saya sendiri pada dokumen Laporan Hasil Penebangan LHP-KB PT. Mayangkara Tanaman Industri dari nomor 01/PT. MTI-HTI/LHP-KB/I/2012 s/d nomor 08/PT. MTI-HTI/LHP-KB/IV/2012, 13/PT. MTI-HTI/LHP-KB/VII/2012 s/d nomor 18/PT. MTI-HTI/LHP-KB/X/2012 dan LHP-KBK dari nomor 01/PT. MTI-HTI/LHP-KBK/X/2012 s/d nomor 08/PT. MTI-HTI/LHP-KBK/IX/2012, 13/PT. MTI-HTI/LHP-KBK/XI/2012 s/d nomor 18/PT. MTI-HTI/LHP-KBK/X/2012.

Berdasarkan pemeriksaan saya terhadap dokumen LHP-KB dan LHP-KBK PT. Mayangkara Tanaman Industri yaitu LHP-KB dari nomor 01/PT. MTI-HTI/LHP-KB/I/2012 s/d nomor 02/PT. MTI-HTI/LHP-KB/I/2012, 04/PT. MTI-HTI/LHP-KB/II/2012 s/d 05/PT. MTI-HTI/LHP-KB/III/2012, 13/PT. MTI-HTI/LHP-KB/VII/2012, 15/PT. MTI-HTI/LHP-KB/VIII/2012 s/d nomor 18/PT. MTI-HTI/LHP-KB/IX/2012 dan nomor 21/PT. MTI-HTI/LHP-KB/XI/2012 s/d 22/PT. MTI-HTI/LHP-KB/XI/2012 tidak ditandatangani oleh petugas yang berwenang dan LHP-KBK dari nomor 01/PT. MTI-HTI/LHP-KBK/I/2012 s/d nomor 02/PT. MTI-HTI/LHP-KBK/I/2012, 04/PT. MTI-HTI/LHP-KBK/II/2012 s/d 05/PT. MTI-HTI/LHP-KBK/III/2012, 13/PT. MTI-HTI/LHP-KBK/VII/2012, 15/PT. MTI-HTI/LHP-KBK/VIII/2012 s/d nomor 18/PT. MTI-HTI/LHP-KBK/IX/2012 dan nomor 21/PT. MTI-HTI/LHP-KBK/XI/2012 s/d 22/PT. MTI-HTI/LHP-KBK/XI/2012 tidak ditandatangani oleh petugas yang berwenang (data terlampir dan tidak terpisahkan dari Surat Pernyataan Ini).

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan tanpa tekanan dari pihak manapun, selanjutnya ditanda tangani pada hari, tanggal, bulan dan tahun tersebut diatas untuk penggunaan seperlunya.

Pontianak, 18 Desember 2013.

Mengetahui :
Kepala Bidang Bina Produksi,

Petugas Pembuat LHP,

FRANSEDA D.JAOENG S. Hut., MH.
NIP. 19651119 199803 1 004.

KADANG SULITA.
Noreg. 00075-10/PKB-R/XVII/2011.

DAFTAR LAPORAN HASIL PENEBAHAN KAYU BULAT (LHP-KBK)
PT. MAYANGKARA TANAMAN INDUSTRI TAHUN 2012
(KABUPATEN SANGGAU)

No	Bulan	Per./Tgl.	No. LHP	P - LHP	Volume	LHP Ditandatangani oleh Petugas Yang Berwenang	
						Ya	Tidak
1.	Januari	I/15	01/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/I/2012	Kadang Sulita	Nihil		✓
		II/31	02/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/I/2012	Kadang Sulita	104,89		✓
2.	Pebruari	I/15	03/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/II/2012	Kadang Sulita	11,46	✓	
		II/29	04/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/II/2012	Kadang Sulita	Nihil		✓
3.	Maret	I/15	05/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/III/2012	Kadang Sulita	1.657,45		✓
		II/31	06/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/III/2012	Kadang Sulita	1.210,45	✓	
4.	April	I/15	07/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/IV/2012	Kadang Sulita	Nihil	✓	
		II/30	08/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/IV/2012	Kadang Sulita	390,10	✓	
5.	Juli	I/15	13/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/VII/2012	Kadang Sulita	51.877,23		✓
		II/30	14/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/VII/2012	Kadang Sulita	50.953,95	✓	
6.	Agustus	I/15	15/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/VIII/2012	Kadang Sulita	53.802,55		✓
		II/30	16/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/VIII/2012	Kadang Sulita	Nihil		✓
7.	Sept.	I/15	17/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/IX/2012	Kadang Sulita	26.748,13		✓
		II/30	18/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/IX/2012	Kadang Sulita	Nihil		✓
8.	November	I/15	21/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/XI/2012	Kadang Sulita	Nihil		✓
		II/30	22/PT.MTI-HTI/LHP-KBK/XI/201	Kadang Sulita	Nihil		✓
JUMLAH					188.756,21		

**Gambar 3.8. Contoh Persoalan Akuntabilitas
Tata Usaha Kayu dan Pemungutan PNPB**

E. LATIHAN

Setelah Anda mempelajari materi yang disajikan dalam modul ini, jawablah soal-soal latihan berikut:

1. Sebagaimana terdapat masalah sosial, masalah ekonomi, masalah politik dan sebagainya, masalah kelembagaan adalah khas. Berikan contoh masalah kelembagaan tersebut?
2. Telah terjadi biaya tinggi dalam perizinan kehutanan dari temuan hasil penelitian pada 2013. Apakah kondisi tersebut cenderung tetap terjadi pada saat ini, jelaskan? Faktor apa saja sebagai penyebabnya?
3. Telah terjadi pula potensi kehilangan kekayaan negara dari PNBK Kehutanan dari temuan hasil penelitian 2015. Apakah kondisi tersebut cenderung tetap terjadi pada saat ini, jelaskan? Faktor apa saja sebagai penyebabnya?

F. RANGKUMAN

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa masih sedang terjadi adanya suap/peras yang terkait dengan pelaksanaan perizinan. Demikian pula sedang terjadi kehilangan kekayaan negara baik dalam pengelolaan hutan produksi maupun pemanfaatan kayu dalam pelaksanaan konversi hutan menjadi perkebunan serta pada saat pemanfaatan kayu pada pelaksanaan izin pinjam pakai hutan untuk kegiatan tambang. Secara umum dapat disebutkan bahwa hal-hal tersebut terjadi akibat lemahnya kelembagaan. Dari perspektif kelembagaan ini mencakup lemahnya peraturan-perundangan, lemahnya norma-norma social maupun masih adanya budaya memberi imbalan atas pelaksanaan perizinan. Peraturan-perundangan tersebut tidak menyelesaikan persoalan *property rights* atas sumberdaya alam, kontrak antara Pemerintah dan pemegang izin, sifat biaya transaksi tinggi dari sumberdaya alam sebagai penyebab terjadinya *free riders* juga belum tertangani. Di samping itu, lemahnya informasi dan rendahnya keterbukaan informasi atas sumberdaya alam yang dimiliki negara/Pemerintah juga sebagai penyebab rendahnya akuntabilitas dalam pengelolaan sumberdaya alam.

G. EVALUASI MATERI

Setelah Anda mempelajari materi yang disajikan dalam modul ini, jawablah soal-soal evaluasi berikut:

1. Perizinan dalam pemanfaatan hasil hutan telah dan sedang terjadi suap/peras ratusan hingga milyaran rupiah per perusahaan per tahun. Telah pula diketahui bahwa salah satu penyebabnya adalah isi regulasi yang berpotensi

- menimbulkan korupsi. Walaupun dua temuan itu benar, apakah benar bahwa isi regulasi tersebut menyebabkan suap/peran dan berikan contohnya?
2. Sejalan dengan konsep kelembagaan yang telah dipelajari sebelumnya, secara teoritis/konseptual, bagaimana transformasi kelembagaan dilakukan untuk mengurangi terjadinya biaya tinggi dalam perizinan dan mengurangi potensi kehilangan kekayaan negara?

H. UMPAN BALIK DAN TINDAK LANJUT

Sejauhmana Anda dapat menyelesaikan Latihan dan Evaluasi Materi yang ada pada Bab ini? Apabila Anda telah mampu menjawab Latihan dan Evaluasi Materi pada Bab ini, berarti Anda telah menguasai materi ini dengan baik dan benar. Akan tetapi, jika Anda masih merasa ragu dengan pemahaman Anda mengenai materi yang terdapat pada Bab ini serta adanya keraguan dan kesalahan dalam menjawab Latihan dan Evaluasi Materi, maka disarankan Anda mempelajari kembali secara lebih intensif dengan membaca ulang materi dalam modul ini, membaca bahan referensi yang dipergunakan, berdiskusi dengan pengajar/fasilitator dan juga dengan sesama peserta Diklat lainnya.

BAB IV

PENCEGAHAN KORUPSI DARI PERSPEKTIF KELEMBAGAAN



Indikator Keberhasilan:

Setelah mengikuti kegiatan pembelajaran ini, peserta mampu menyusun pencegahan korupsi dari perspektif kelembagaan.

A. STRATEGI KELEMBAGAAN DALAM PENCEGAHAN KORUPSI³⁰

Strategi kelembagaan dalam pencegahan korupsi memandang bahwa persoalan korupsi tidak diartikan sebagai persoalan pelaku-pelaku korup, peraturan yang tidak berjalan, lemahnya penegakan hukum atau peran negara tidak berfungsi, tetapi lebih melihatnya sebagai adanya institusi alternatif oleh suatu jaringan yang dipelihara oleh kekuasaan yang secara *de facto* lebih besar daripada kekuasaan legal negara, yang mana sumberdaya sosialnya juga berasal aparat-aparat negara. 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. Berbeda dengan pendekatan hukum, pendekatan kelembagaan melihat sekaligus peran regulasi secara *de jure* dan apa yang terjadi di lapangan secara *de facto*.

Praktik korupsi dalam perspektif kelembagaan menunjukkan bahwa timbulnya biaya transaksi dalam perizinan misalnya hampir seperti prosedur kerja yang sudah biasa dilakukan atau sengaja dikeluarkan. Tujuannya untuk mendapat pelayanan khusus atau dapat memenangkan persaingan dari kompetitor yang dihadapi. Dalam keseharian, pelaksanaan perizinan, pegawai Pemerintah/Pemda yang melayani pelaksanaan perizinan dianggap mempunyai jasa yang harus dihargai dan bukan akibat kerja yang seharusnya dilakukan sesuai posisinya sebagai pegawai Pemerintah/Pemda. Hubungan-hubungan ini sudah

³⁰ Materi ini bersumber dari Kartodihardjo, H. 2016. *Diskursus dan Kebijakan Institusi-Politik Kawasan Hutan: Menelusuri Studi Kebijakan dan Gerakan Sosial Sumberdaya Alam di Indonesia*. Orasi Ilmiah Guru Besar Tetap Kebijakan Kehutanan Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor. Bogor: Institut Pertanian Bogor, halm. 27-29.

seperti diikat oleh suatu norma tertentu dan menjadi kebiasaan yang terasa aneh apabila tidak dilakukan. Adapun untuk maksud mendapatkan kemudahan khusus atau mengalahkan kompetitor agar mendapat sesuatu, dilakukan dengan cara-cara khusus, baik secara langsung kepada pejabat pengambil keputusan atau melalui jaringan tertentu yang dapat terhubung dengan pejabat terkait. Pertimbangan ini biasanya murni demi keuntungan finansial. Langkah semacam ini tidak akan dilakukan apabila tidak masuk hitungan kelayakan usaha secara keseluruhan. Dalam hal keputusan-keputusan perizinan yang masih dikuasai oleh iklim perizinan dengan watak yang demikian itu, langkah-langkah pelaksanaan kebijakan alokasi pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan secara *de facto* dapat berjalan dalam suatu struktur atau institusi yang bukan institusi formal sebagaimana yang seharusnya.

Berdasarkan kenyataan tersebut di atas, persoalan korupsi tidak diartikan sebagai persoalan pelaku-pelaku korup, peraturan yang tidak berjalan, lemahnya penegakan hukum atau peran negara tidak berfungsi, tetapi lebih melihatnya sebagai adanya institusi alternatif oleh suatu jaringan yang dipelihara oleh kekuasaan yang secara *de facto* lebih besar daripada kekuasaan legal negara, yang mana sumberdaya sosialnya juga berasal aparat-aparat negara. Sebagaimana disebutkan Perry (1997) dan Alatas (1990) yang dikutip oleh Robbins (2000) bahwa 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. Maka korupsi bukan akibat tidak berfungsinya lembaga negara yang menjalankan regulasi sebagai institusi legal, melainkan terdapat institusi alternatif yang bersaing dengan institusi legal untuk mendapat legitimasi dan kepercayaan dari pelaku-pelaku yang beragam di dalam lembaga negara maupun masyarakat luas.

Hal itu sesuai dengan teori institusi yang menegaskan bahwa transaksi, kepercayaan, modal sosial, dan struktur insentif, aturan maupun norma semua penting dalam menjelaskan pola perilaku dan hasil-hasilnya (Ostrom, 1990). Bedanya dengan pendekatan hukum, pendekatan institusi melihat sekaligus peran regulasi secara *de jure* dan apa yang terjadi di lapangan secara *de facto*. Seperti dalam pendekatan Ostrom (2005) mengenai *institutional analysis development/IAD*, yang menentukan perilaku manusia dalam arena aksi kehidupannya bukan teks peraturan (*rule in form*), tetapi bagaimana

peraturan itu bekerja mempengaruhi dunia nyata yang juga dipengaruhi oleh berbagai faktor lain (*rule in use*). Faktor-faktor lain itu di antaranya adalah pengetahuan mengenai peraturan maupun sumberdaya yang dimiliki seperti kekayaan, jabatan, informasi, pengetahuan, ketokohan, dan sebagainya.

Pendekatan tersebut mempunyai konsekuensi cara pencegahan berbeda daripada menggunakan konsep yang telah biasa digunakan, bahwa korupsi diartikan sebagai pemanfaatan sumberdaya publik untuk kepentingan pribadi, yang disebabkan oleh tidak bekerjanya peran negara dan rendahnya ketertiban. Pendekatan ini lahir dari program penyesuaian struktural (*structural adjustment*) dan tuntutan keuangan internasional untuk transparansi (Bank Dunia, 1995). Dengan pendekatan teori institusi itu, prinsip pencegahan terjadinya korupsi dalam pengelolaan sumberdaya alam dengan memodifikasi Robbins (2000) dapat dilakukan melalui penelusuran terhadap empat karakteristik institusi yang korup sebagai berikut:

Pertama, memperbaiki regulasi dan kebijakan. Berdasarkan hasil *Corruption Impact Assesment/CIA* dapat diperbaiki regulasi dan kebijakan. 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.

Kedua, mencegah eksklusivisme dalam pengelolaan sumberdaya alam. Korupsi dalam pengelolaan sumberdaya alam paling mungkin terjadi dalam konfigurasi di mana pejabat memonopoli penerapan standar lingkungan, mengontrol eksternalitas atau menentukan pencabutan izin secara eksklusif. Apabila sistem pengendalian sebagian besar kawasan hutan bersifat tertutup atau memiliki hak eksklusif untuk menerbitkan izin, ada kemungkinan kuat terjadi kemudahan memberi lisensi dan suap yang sifatnya preferensial. Apabila institusi bekerja dalam kondisi kelembagaan seperti itu, penetapan keputusan-keputusan akan masuk ke dalam — mekanisme pasar yang berada di luar jangkauan hukum, dan korupsi dapat mengganggu dirinya sendiri.

Ketiga, menerapkan *code of conduct* secara ketat. Institusi yang memungkinkan terjadinya korupsi, seperti institusi publik lainnya, dapat diprediksi akan stabil keberadaannya apabila pelanggaran etika di dalamnya berkesinambungan. Jika

ada pejabat diketahui telah disuap tanpa ada peringatan atau sanksi, maka pelanggaran norma atau kepercayaan sudah terbangun dalam lingkungan itu, dan seluruh sistem kerja akan runtuh. Dalam kondisi seperti itu, orang-orang yang punya integritas menjadi — menyimpang dari sistem yang korup itu, atau dalam kondisi yang lebih buruk, mereka mungkin disingkirkan atau dibuat kondisi agar bisa dihukum.

Keempat, mengembangkan *leadership* antikorupsi. Institusi yang korup, apabila dilihat dari dalam oleh pelaku-pelakunya, tidak akan terlihat sebagai lembaga yang korup, sebaliknya tetap dilihat sebagai lembaga yang *legitimated*. Hal ini karena konfigurasi institusional membentuk harapan anggota-anggotanya, cara berpikir sekalipun menjadi biasa. Pembentukan "budaya" korupsi akan membiarkan adanya konflik etika atau rasionalitas yang bertentangan.

B. STRATEGI PENCEGAHAN KORUPSI BERDASARKAN FORMULA KLITGAARD DAN SANDOVAL

Praktik korupsi yang dilihat dari perspektif kelembagaan pada dasarnya mempunyai dua arah, yaitu:

Pertama: Terwujudnya korupsi memang berada di dalam kelembagaan itu sendiri (Teorell, 2007). Dalam hal ini, kelembagaan diartikan sebagai aturan main baik secara formal seperti peraturan-perundangan maupun kontrak yang dibuat secara legal ataupun kelembagaan informal seperti norma-norma sosial. Misalnya, dalam bentuk pungutan atas kayu jati yang telah dibeli oleh pedagang kayu dari hasil lelang, pernah dilakukan oleh Pemda di Jawa berdasarkan surat resmi.

Kedua: Perilaku rasional dari aktor-aktor yang seharusnya mengikuti aturan main maupun norma sosial tersebut. Dalam hal ini, apakah kelembagaan tersebut lemah dan mempunyai cacat bawaan sebagai penyebab terjadinya korupsi atau tidak, aktor-aktor itu sebagai penyebab korupsi itu terjadi.

Pencegahan terjadinya korupsi juga dapat dilakukan berdasarkan pendekatan klasik oleh Robert Klitgaard maupun pendekatan yang disebut sebagai *structural corruption approach* (SCA) oleh Sandoval-Ballesteros (2013):

PENDEKATAN MIKRO ORGANISASI (Klitgaard)	PENDEKATAN STRUKTURAL/SCA (Sandoval)
Korupsi = Monopoli keputusan publik + Diskresi – Akuntabilitas	Korupsi = Penyalahgunaan wewenang + Impunitas – Partisipasi publik

Pendekatan Klitgaard dan Sandoval tersebut dapat digunakan untuk melakukan pencegahan korupsi baik dalam sektor publik maupun dalam sektor *private* (korporasi/perusahaan):

Pertama: Dalam pendekatan Klitgaard, korupsi dapat diatasi dengan mencegah terjadinya kewenangan yang berlebihan atau monopoli, mengurangi terjadinya diskresi atau tindakan-tindakan di luar prosedur, serta meningkatkan akuntabilitas.

Kedua: Dalam pendekatan pencegahan korupsi berdasarkan konsep SCA dari Sandoval, sebagai pengembangan dari pendekatan Klitgaard tersebut, pengendalian terjadinya korupsi dapat dilakukan dengan cara mengurangi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), mengurangi impunitas atau kebal hukum oleh karena adanya perlindungan-perlindungan, serta meningkatkan partisipasi masyarakat termasuk perlunya keterbukaan informasi bagi publik.

C. LATIHAN

Setelah Anda mempelajari materi yang disajikan dalam modul ini, jawablah soal-soal latihan berikut:

1. Pelajari masing-masing cara pandang untuk melakukan pencegahan korupsi dari pendekatan Paul Robbins, Robert Klitgaard, dan Irma E. Sandoval-Ballesteros?
2. Pelajari dan jelaskan perbedaan cara pandang untuk melakukan pencegahan korupsi dari pendekatan Paul Robbins, Robert Klitgaard, dan Irma E. Sandoval-Ballesteros?

D. RANGKUMAN

Dalam pendekatan kelembagaan, terjadinya korupsi bukan disebabkan oleh perilaku individual atau organisasi, tetapi oleh aturan main maupun norma-norma yang mempengaruhi perilaku individu/organisasi tersebut. Oleh karena itu, pencegahan terjadinya korupsi dilakukan bukan dengan menghukum pelakunya, tetapi dengan memperbaiki unsur-unsur penentu kelembagaan. Tawaran pencegahan terjadinya korupsi oleh Robbins (2000) menjawab

persoalan kelembagaan itu. Adapun pencegahan terjadinya korupsi oleh Sandoval- Ballesteros (2013) lebih menekankan adanya persoalan tata-kelola yang buruk (*bad governance*) maupun pengaruh politik secara luas.

E. EVALUASI MATERI

Setelah Anda mempelajari materi yang disajikan dalam modul ini, jawablah soal-soal evaluasi berikut:

1. Apa perbedaan pencegahan korupsi dari perspektif hukum dan dari perspektif kelembagaan?
2. Untuk melakukan pencegahan korupsi di dalam perusahaan, dari pengalaman Anda sendiri, pendekatan mana di antara Paul Robbins, Robert Klitgaard, dan Irma E. Sandoval-Ballesteros yang dapat dilakukan? Apa alasannya?

F. UMPAN BALIK DAN TINDAK LANJUT

Sejauhmana Anda dapat menyelesaikan Latihan dan Evaluasi Materi yang ada pada Bab ini? Apabila Anda telah mampu menjawab Latihan dan Evaluasi Materi pada Bab ini, berarti Anda telah menguasai materi ini dengan baik dan benar. Akan tetapi, jika Anda masih merasa ragu dengan pemahaman Anda mengenai materi yang terdapat pada Bab ini serta adanya keraguan dan kesalahan dalam menjawab Latihan dan Evaluasi Materi, maka disarankan Anda mempelajari kembali secara lebih intensif dengan membaca ulang materi dalam modul ini, membaca bahan referensi yang dipergunakan, berdiskusi dengan pengajar/fasilitator dan juga dengan sesama peserta Diklat lainnya.

BAB V

PENUTUP

A. EVALUASI KEGIATAN BELAJAR

Dalam mengikuti kegiatan pembelajaran Modul **Praktik Korupsi Dilihat Dari Sisi Kelembagaan** ini, peserta Diklat diharapkan mengerjakan soal-soal evaluasi kegiatan belajar untuk mengukur tercapainya tujuan pembelajaran.

Soal-soal evaluasi dapat diberikan kepada peserta Diklat sebelum (*pre-test*) dan setelah (*post-test*) mempelajari materi yang disajikan dalam modul ini. *Pre-test* dijadikan sebagai *baseline*, sedangkan *post-test* bertujuan untuk mengukur peningkatan pembelajaran peserta. Jawablah soal-soal berikut:

1. Apa yang dimaksud dengan kelembagaan (*institution*)? Jelaskan kelembagaan tersebut wujud kongkritnya seperti apa yang Anda hadapi di dunia nyata?
2. Dengan pengertian kelembagaan yang Anda ketahui, unsur-unsur kelembagaan apa yang menurut Anda paling memungkinkan terjadinya korupsi?
3. Bentuk transformasi kelembagaan seperti apa yang paling mungkin dilakukan untuk mengendalikan korupsi?
4. Perizinan dalam pemanfaatan hasil hutan telah dan sedang terjadi suap/peras ratusan hingga milyaran rupiah per perusahaan per tahun. Telah pula diketahui bahwa salah satu penyebabnya adalah isi regulasi yang berpotensi menimbulkan korupsi. Walaupun dua temuan itu benar, apakah benar bahwa isi regulasi tersebut menyebabkan suap/peran dan berikan contohnya?
5. Sejalan dengan konsep kelembagaan yang telah dipelajari sebelumnya, secara teoritis/konseptual, bagaimana transformasi kelembagaan dilakukan untuk mengurangi terjadinya biaya tinggi dalam perizinan dan mengurangi potensi kehilangan kekayaan negara?
6. Apa perbedaan pencegahan korupsi dari perspektif hukum dan dari perspektif kelembagaan?
7. Untuk melakukan pencegahan korupsi di dalam perusahaan, dari pengalaman Anda sendiri, pendekatan mana di antara Paul Robbins, Robert Klitgaard, dan Irma E. Sandoval-Ballesteros yang dapat dilakukan? Apa alasannya?

B. UMPAN BALIK DAN TINDAK LANJUT

Pemahaman peserta Diklat terhadap keseluruhan konten materi modul dinilai berdasarkan jawaban-jawaban yang diberikan terhadap soal-soal evaluasi kegiatan belajar dalam modul. Penilaian mengacu pada kategori sebagai berikut:

Rentang Nilai Jawaban yang Benar	Kategori	Keterangan
90,1 - 100	A	Sangat Baik
80,1 - 90	B	Baik
< 80	C	Cukup

Dengan rumus penentuan nilai sebagai berikut:

$$\text{Nilai} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100$$

Apabila memperoleh nilai A dan B, maka peserta Diklat dapat melanjutkan kegiatan pembelajaran ke modul berikutnya.

Sedangkan peserta Diklat yang mendapatkan nilai C disarankan untuk melakukan hal-hal berikut:

- 1) Membaca ulang materi modul.
- 2) Memperkaya pemahaman dengan mempelajari referensi yang tertera pada daftar pustaka dalam modul.
- 3) Mendiskusikan dengan instruktur/fasilitator dan juga dengan sesama peserta Diklat lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ascher, W. 1993. *Political Economy and Problematic Forestry Policies in Indonesia: Obstacle to Incorporating Sound Economics and Science*. Centre for Tropical Conservation, Duke University.
- Austin K, Alisjahmana A, Darusman T, Boediono R, Budianto BE, Busch J, Purba C, Indrarto GB, Pohnan E, Putraditama A, Stolle F. 2012. *Indonesia's forest moratorium: Impacts and next steps [working paper]*. Washington D.C. (US): World Resource Institute
- Barzel, Y. 1991. *Economic Analysis of Property Rights*. Sydney: Cambridge University Press.
- Contreras-Hermosilla, A. 2000. *Underlying causes of forest decline*. Occasional paper No 30. Bogor: Center for International Forestry Research.
- Dauvergne, P. 1993. *The Politic of Deforestation in Indonesia*. Paper dipresentasikan di Seminar SEADOC, University of British Columbia, Januari 1993.
- Kartodihardjo, H. 1998. *Peningkatan Kinerja Pengusahaan Hutan Alam Produksi melalui Kebijakan Penataan Institusi*. Disertasi. Bogor: Sekolah Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor.
- Kartodihardjo, H, Bramasto N, Didik S, Ahmad D. 2013. *Development of Small Holder Plantation Forests: An Analysis from Policy Process Perspective*. Jurnal Manajemen Hutan Tropika, Vol. XIX, (2): 111-118.
- Kartodihardjo, H. 2016. *Diskursus dan Kebijakan Institusi-Politik Kawasan Hutan: Menelusuri Studi Kebijakan dan Gerakan Sosial Sumberdaya Alam di Indonesia*. Orasi Ilmiah Guru Besar Tetap Kebijakan Kehutanan Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Kementerian Kehutanan. 2014. *Statistik Kawasan Hutan 2013*. Jakarta: Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Kementerian Kehutanan.
- King, D. Y. 1996. *The Political Economy of Forest Sector Reform in Indonesia*. Journal of Environment and Development, 5(2): 216-232.
- Kishor, N and Richard, D. 2007. *Crime and Justice in Garden of Eden: Improving governance and corruption reducing corruption in the forestry sector*. Washington, D C: World Bank.
- Geist, H. J and Eric F Lambin. 2002. *Proximate Causes and Underlying Driving Forces of Tropical Deforestation*. BioScience 52(2):143-150.
- Lambsdorff, J. G. 2007. *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- North, D. C. 1991. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nordbholt, NG. S. 2000. "Corruption and Legitimacy in Indonesia: an Exploration" in Heleen E. Bakker and Nico G. Schulte Nordholt (ed) *Corruption and Legitimacy*. Amsterdam: SISWO Publication 393.
- Ostrom, E. 1992. *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Pakpahan, A. 1989. "Kerangka Analitik untuk Penelitian Rekayasa Sosial: Perspektif Ekonomi Institusi", dalam: *Prosiding Patanas: Evolusi Kelembagaan Pedesaan Di Tengah Perkembangan Teknologi Pertanian*. Bogor: Pusat Pengembangan Agro Ekonomi.
- Pope, J. (Ed). 1996. *The TI Source Book*. Berlin: Transparency International.
- Ribot, J and Peluso, N. L. 2003. *A Theory of Access*. Rural Sociology 68 (2): 153–181.
- Robbins, P. 2000. *The rotten institution: corruption in natural resource management*. Political Geography 19 (2000) 423–443.
- Ross, M. 1995. *Conditionality and Logging Reform in the Tropic*. Princeton, NJ: Politics Department, Princeton University. Robbins, P. 2000. *The rotten institution: corruption in natural resource management*. Political Geography 19 (2000) 423–443.
- Ross, M. 1995. *Conditionality and Logging Reform in the Tropic*. Princeton, NJ: Politics Department, Princeton University.
- Sandoval-Ballesteros, I. E, 2013. *From Institutionla to Structutral Corruption: Rethinking Acoountability in a World of Public-Private Partnership*. Edmond J. Safra Working Paper No 33. Harvard University. Cambridge.
- Scott, W. 2001. *Institutions and Organizations*. Second Edition. London: SAGE.
- Schmid A. 1987. *Property, Power, and An Inquiry into Law and Economy*. New York: Praeger.
- Schlager dan Ostrom. 1992. *Property Right Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis*. Land Economic 68(3): 249-262.
- Smith, J., Obidzinski, K., Subarudi, dan Suramenggala, I. 2003. *Illegal logging, collusive corruption and fragmented governments in Kalimantan, Indonesia*. International Forestry Review 5(3): 293-302.
- Søreide, T. 2007. *Forest concessions and corruption*. Anti Corruption resource center. Norway: CHR Michelsen Institute.
- Subarudi. 2016. *Kebijakan Resolusi Konflik Usaha Tambang di Kawasan Hutan: Studi Kasus di Kalimantan Timur*. Disertasi. Bogor: Sekolah Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor.

- Teorell, J. 2007. *Corruption as an Institution: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand*. QoG Working paper Series 2007:5. Goteborg University, Sweden.
- UNDP Indonesia. 2013. *The 2012 Forests, Land and REDD + Governance Index*. Jakarta: UNDP and UN-REDD Programme.
- UNDP Indonesia. 2015. *Towards Better Forest Governance for REDD+ in Indonesia: An Evaluation of the Forest Licensing System*. Jakarta: UNDP, UN-REDD Programme and Ministry of Environment and Forestry.
- UNDP Indonesia. 2015. *The 2014 Forests Governance Index*, Jakarta: UNDP, UN-REDD Programme and Ministry of Environment and Forestry.

DAFTAR ISTILAH

- Kelembagaan** : Kelembagaan mencakup regulasi, norma dan elemen-elemen budaya-kognitif, bersama-sama dengan kegiatan dan sumberdaya yang ada, sebagai upaya mewujudkan stabilitas dan cara memaknai sesuatu di dalam kehidupan. Dengan fondasi berupa regulasi, norma dan budaya-kognitif tersebut, kelembagaan berlangsung dari generasi ke generasi berikutnya dan membentuk perilaku seseorang, masyarakat, organisasi maupun bangsa.
- Korupsi** : Perbuatan seseorang secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri dengan mengingat kekuasaan atau kewenangan yang melekat pada jabatan dan kedudukannya (Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 13 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).
- Praktik Kelembagaan** : Praktik bekerjanya kelembagaan yang secara khusus dimaknai berdasarkan (a) konsep mengenai biaya transaksi dan (b) konsep mengenai hubungan *principal* dan *agent* sebagai bentuk hubungan pemberi dan penerima mandat. Dengan makna tersebut, ketika seseorang atau organisasi mengambil keputusan ya atau tidak, diambil atau tidak diambil, diterima atau ditolak, dan berbagai jenis keputusan lainnya, maka kelembagaan menjadi faktor yang menentukan perilaku manusia.



Komisi Pemberantasan Korupsi

Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat

Gedung Dwiwarna KPK

Jl. Kuningan Persada Kav. 4, Jakarta Selatan 12920