

KPP@D BRIEF

**Reformasi Birokrasi Perizinan Usaha untuk Mendorong
Perekonomian Daerah**

Praktik Unggul Reformasi Administrasi Pajak Daerah

Masalah dan Solusi Terhadap Problematika Netralitas ASN

Terhambat di Hulu, Riset Sulit Berkembang

Nasib Rakyat di Lilit Tambang, Bukan Salah Tuhan



Artikel

- 3** REFORMASI BIROKRASI PERIZINAN USAHA UNTUK MENDORONG PEREKONOMIAN DAERAH



Sumber gambar: beritasatu.com

- 8** PRAKTIK UNGGUL REFORMASI ADMINISTRASI PAJAK DAERAH



Sumber gambar: scimag.unid.ac.id

- 13** MASALAH DAN SOLUSI TERHADAP PROBLEMATIKA NETRALITAS ASN



Sumber gambar: kompasiana.com

- 17** TERHAMBAT DI HULU, RISET SULIT BERKEMBANG



Sumber gambar: news.vanderbilt.edu

- 22** NASIB RAKYAT DI LILIT TAMBANG, BUKAN SALAH TUHAN



Sumber gambar: antaranews.com

Susunan Redaksi | **Pemimpin Redaksi:** Herman Nurcahyadi Suparman | **Expert Reviewer:** Robert Na Endi Jaweng |
Staff Redaksi: Boedi Rheza, Henny Prasetyowati, Lenida Ayumi, Bernadus Tri Utomo |
Distribusi: Maria Regina Retno Budiastuti, Eka Sukmana, Agus Salim | **Desain/Layout:** Winantyo

Alamat Redaksi | Gedung Permata Kuningan Lt.10, Jl. Kuningan Mulia Kav. 9C, Guntur, Setiabudi, Jakarta Selatan, 12980 |
 [021] 8378 0642/53 | [021] 8378 0643 | kppod@kppod.org | www.kppod.org | kppod | KPPOD_Jakarta

Sumber gambar sampul diperoleh dari: <http://nagrog-online.blogspot.com>, <https://wartapolitik.id> & <https://www.kompasiana.com>

PEKERJAAN RUMAH REFORMASI BIROKRASI

Indonesia berikhtiar memiliki birokrasi kelas dunia. Citra negatif birokrasi (di mata publik) selama ini dan terutama, birokrasi sebagai mesin penggerak pembangunan, menjadikan ikhtiar tersebut patut didukung seluruh elemen, baik pemerintah sendiri, maupun masyarakat sipil dan dunia usaha. Sebagai bentuk dukungan, KPPOD Brief edisi kali ini menerbitkan sejumlah artikel yang berusaha mengupas sejumlah pekerjaan rumah yang mesti diselesaikan pemerintah untuk membangun birokrasi kelas dunia.

Artikel pertama mendeskripsikan tantangan reformasi perizinan usaha di Indonesia. Penulis menawarkan dua elemen strategis untuk memecahkan persoalan tersebut: regulasi (dan upaya deregulasi) maupun birokrasi (dan upaya debirokratisasi). Undang-undang payung mesti segera dirancang untuk mengakomodir seluruh agenda reformasi perizinan.

Sementara pada artikel kedua, penulis memaparkan reformasi administrasi pajak sebagai titik kunci peningkatan pendapatan asli daerah (PAD). Pembenahan regulasi dan kebijakan saja tidak cukup untuk mengerek naik pemasukan dari sektor pajak, tetapi mesti diikuti dengan reformasi administrasi dengan pendekatan *good governance*.

Artikel ketiga menggambarkan tantangan reformasi birokrasi terutama yang sedang dihadapi Aparatur Sipil Negara dalam penerapan asas netralitas dalam kontestasi politik. Birokrat yang netral merupakan kunci pelayanan publik yang berkualitas. Namun, pada praktiknya, politisasi birokrasi dan birokrat berpolitik menjadi “penyakit bawaan” yang sulit disembuhkan dalam pilkada.

Pada artikel keempat, penulis mengungkapkan urgensi reformasi birokrasi dari sisi dunia penelitian. Birokrasi perizinan penelitian menghambat penelitian di hulu. Upaya revisi atau penghapusan regulasi perizinan penelitian menjadi tawaran solusi penulis untuk mengatasi persoalan ini.

Sementara artikel terakhir menggambarkan soal yang beda tetapi masih senada dengan cita-cita reformasi birokrasi. Industri pertambangan merugikan masyarakat lokal berawal dari proses birokrasi yang tidak transparan. Pelibatan multistakeholder dalam penerbitan sebuah regulasi atau kebijakan, termasuk di bidang pertambangan, mesti menjadi asas yang ditaati birokrat.

Semoga artikel-artikel ini mampu menambah antusiasme kita, terutama pemerintah, dalam mengejar cita-cita birokrasi dunia.

Selamat membaca.



H. Nurcahyadi Suparman
Pemred KPPOD Brief/
Analisis Kebijakan KPPOD

REFORMASI BIROKRASI PERIZINAN USAHA UNTUK MENDORONG PEREKONOMIAN DAERAH

Dinamika kekuatan dan komposisi pemain dalam perekonomian global saat ini kian menyiratkan sengitnya persaingan antar negara maupun aktor-aktor pasar. Membaiknya pertumbuhan ekonomi, meningkatnya tensi perang dagang Amerika Serikat versus China, bahkan persaingan negara-negara di Asia Tenggara dalam kerangka MEA (Masyarakat Ekonomi ASEAN) menuntut Indonesia mampu menjamin efisiensi dan membangun kapasitas daya saing nasional. Isu persaingan antarnegara ini juga kerap ditegaskan Presiden Joko Widodo dalam banyak kesempatan termasuk dalam pidato kenegaraannya. Di tengah perubahan ekonomi global saat ini, pemerintah harus bergerak cepat untuk mendorong daya saing ekonomi nasional melalui reformasi perizinan.¹⁾

Permasalahan tata kelola perizinan ini tercermin pada studi terakhir KPPOD mengenai Tata Kelola Ekonomi Daerah (TKED) di tahun 2016²⁾. Riset yang diselenggarakan di 33 provinsi ini masih menemukan permasalahan utama pada tata kelola ekonomi daerah, terutama di lingkup perizinan usaha. Pelaku usaha di daerah memiliki persepsi yang buruk terhadap layanan perizinan di daerah. Kondisi tersebut diakibatkan oleh ketidakjelasan standar

waktu, tarif, syarat dan akses informasi. Selain studi TKED, studi Bank Dunia Ease of Doing Business 2018 (EoDB) turut menggambarkan situasi serupa. Studi tersebut menekankan pada jumlah prosedur, waktu dan biaya yang harus dilalui pelaku usaha dalam menyelenggarakan usaha di suatu negara.³⁾ Indonesia berada pada peringkat 144 (indikator memulai usaha) dan peringkat 108 (izin-izin mendirikan bangunan) dari 190 negara.⁴⁾

Temuan studi TKED dan EoDB menunjukkan bahwa pemerintah masih belum menyentuh kebutuhan dasar pelaku usaha untuk mendapatkan izin. Pelaku Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) cenderung berisiko besar jika tidak berizin. Lebih lanjut, besarnya jumlah UMKM di Indonesia akan sangat berpengaruh terhadap daya saing ekonomi nasional.



M. Yudha Prawira
Analisis Kebijakan KPPOD

Hernando De Soto menyebutkan bahwa kebanyakan manusia saat ini sulit melakukan pelacakan dan validasi kepemilikan terhadap asetnya. Besarnya ruang ketidakpastian mengakibatkan aset-aset kepemilikan menjadi *“dead capital”*.⁵⁾ Padahal, kemudahan validasi

dan pelacakan aset akan meningkatkan pendapatan pajak pemerintah dan memberikan kepastian hukum

- 1) Langkah strategis tersebut adalah mengendalikan impor, memacu ekspor dan meningkatkan arus modal masuk dengan menggunakan instrumen fiskal, pemberian insentif, serta memastikan reformasi perizinan bisa berjalan dengan efektif. Pidato Presiden pada Penyampaian Keterangan Pemerintah atas Rancangan Undang-Undang tentang RAPBN Tahun 2019 beserta Nota Keuangan, Jakarta, 16 Agustus 2018, diakses dari <http://setkab.go.id/pidato-presiden-pada-penyampaian-keterangan-pemerintah-atas-rancangan-undang-undang-tentang-rapbn-tahun-2019-beserta-nota-keuangan-jakarta-16-agustus-2018/>, pada 19 Agustus 2018.
- 2) KPPOD, *Tata Kelola Ekonomi Daerah 2016*. (Jakarta: KPPOD, 2017), 11.
- 3) Terdapat sepuluh indikator dalam studi EoDB, yaitu indikator memulai usaha, izin mendirikan bangunan, mendapatkan akses listrik, pendaftaran bangunan, mendapatkan pinjaman, perlindungan hukum bagi investor, pembayaran pajak, perdagangan lintas batas, penguatan kontrak, penyelesaian sengketa dan regulasi tenaga kerja.
- 4) World Bank. *Ease of Doing Business 2018: Ease of Doing Business in Indonesia*. (Washington DC: World Bank, 2017), 4.
- 5) Konsep *dead capital*, terutama dalam kasus tanah, menggambarkan rendahnya pemberian validasi (pelayanan perizinan) atas kepemilikan tanah yang berpotensi menjadikan tanah *dead capital* atas aset yang dimiliki masyarakat. Konsep ini diuraikan secara mendasar dalam bukunya *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (New York: Basic Books, 2000), 29-30

bagi masyarakat, terutama pelaku usaha. Dengan demikian perizinan tidak saja menjadi bagian dari kemudahan berusaha tetapi juga membuka akses: mengonversi properti seperti tanah atau bangunan menjadi “*living capital*”.

Tulisan ini akan menganalisa kebijakan pemerintah terkait reformasi birokrasi perizinan. Tulisan ini bersumber dari riset aksi KPPOD yang bertujuan untuk mengidentifikasi perubahan pasca dilakukan perencanaan aksi, implementasi, dan refleksi.

Kondisi Birokrasi Perizinan di Daerah

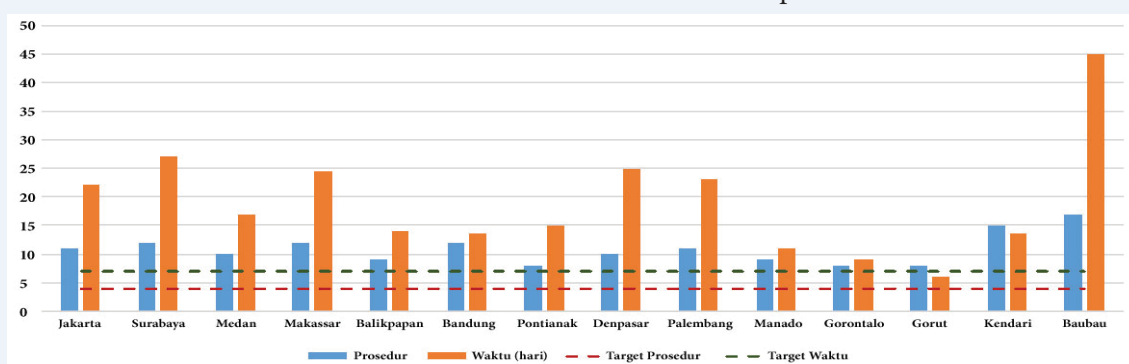
Beberapa kewenangan penanaman modal, termasuk tata laksana penerbitan izin usaha menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan UU No. 23/2014. Pemda sepatutnya menciptakan tata kelola pelayanan perizinan yang baik, yakni mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat. Namun kinerja dan capaian pelaksanaan birokrasi perizinan di daerah

justeru menunjukkan kondisi sebaliknya, sebagaimana terlihat di grafik 1 berikut.

Proses pengurusan izin-izin terkait pendirian perusahaan (badan usaha seperti PT) membutuhkan rata-rata 19 hari dengan 10 prosedur (lihat grafik 2). Ini terjadi karena belum paripurnanya pelimpahan kewenangan perizinan kepada Dinas Penanaman Modal dan PTSP, penerbitan izin masih bersifat manual, bahkan masih ada persyaratan Surat Keterangan Domisili Usaha (SKDU) yang ditandatangani kepala dusun hingga kecamatan.

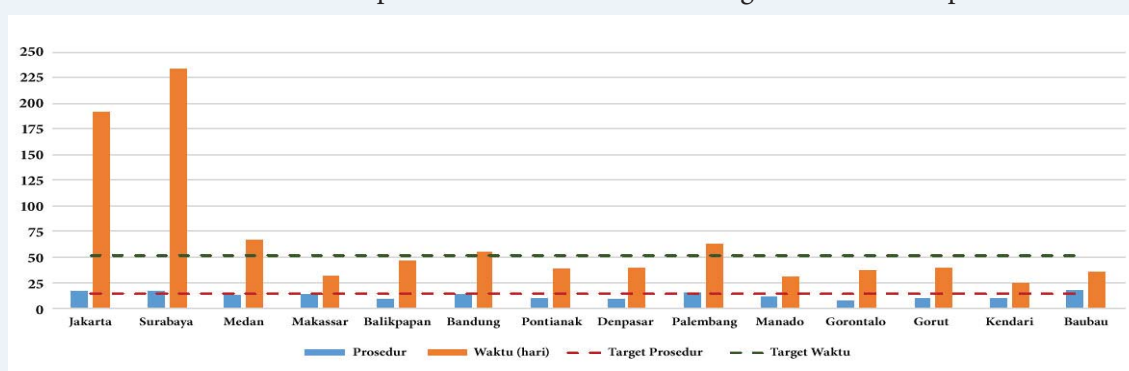
Indikator izin pendirian bangunan justru lebih kompleks. Pelaku usaha harus melalui rata-rata 13 prosedur dengan rata-rata waktu pengurusan 67 hari untuk mendirikan bangunan sederhana. Senada dengan penerbitan SIUP dan TDP, untuk Izin Mendirikan Bangunan (IMB) pelaku usaha membutuhkan waktu 7-10 hari untuk melengkapi prasyarat sebelum mengajukan permohonan.

Grafik 1. Indikator Memulai Usaha di 14 Kabupaten/Kota



Sumber: Studi EoDB 2018, Studi Kemudahan Berusaha KPPOD di tahun 2016 dan 2017⁶⁾

Grafik 2. Indikator Mendapatkan Izin-Izin Pendirian Bangunan di 14 Kabupaten/Kota



Sumber: Studi EoDB 2018, Studi Kemudahan Berusaha KPPOD di tahun 2016 dan 2017⁷⁾

6) Data Jakarta dan Surabaya bersumber dari Studi Bank Dunia *Ease of Doing Business 2018: Ease of Doing Business in Indonesia*. (Washington DC: World Bank, 2017); Data Medan, Makassar, Balikpapan, Bandung, Pontianak, Denpasar, Palembang, Manado, bersumber dari Studi KPPOD, *Reformasi Kemudahan Berusaha: Evaluasi Pelaksanaan Paket Kebijakan Ekonomi di Daerah*. (Jakarta: KPPOD, 2016); Data Gorontalo, Gorontalo Utara, Kendari, Baubau, bersumber dari Studi KPPOD, *Evaluasi Kemudahan Berusaha di Daerah*. (Jakarta: KPPOD, 2017).

7) Ibid.

Agenda Reformasi Birokrasi Perizinan

Dalam kerangka riset aksi, temuan studi digunakan KPPOD untuk mengadvokasi kebijakan dan memberikan asistensi penguatan kapasitas implementasi di daerah. Sasaran perbaikan dalam birokrasi perizinan adalah simplifikasi persyaratan dan jenis izin, penguatan kelembagaan PTSP, pelayanan perizinan terintegrasi, serta kejelasan kebijakan tata ruang. Pemerintah juga telah menindaklanjuti tiga tahapan reformasi perizinan melalui Paket Kebijakan Ekonomi XII dan penguatan kelembagaan PTSP (2016), kebijakan percepatan

kemudahan berusaha (2017), dan pelayanan perizinan terintegrasi/Online Single Submission (OSS) (2018). Rincian kebijakan dan kesesuaiannya dengan advokasi yang dilakukan KPPOD dapat dilihat di tabel 1 berikut.

Pembacaan terhadap strategi reformasi birokrasi perizinan menunjukkan bahwa pendekatan sentralistik dari pemerintah pusat kepada daerah masih dilakukan. Sepatutnya, reformasi perencanaan dan implementasi dilakukan dengan melibatkan pemerintah daerah, agar memunculkan inovasi dari bawah (*bottom-up*).⁹⁾ Juga, tanpa perencanaan yang holistik dan sistematis,

Tabel 1. Peta Perbaikan Birokrasi Perizinan

Agenda Advokasi KPPOD ⁸⁾	Bentuk Reformasi	Sasaran Perbaikan
Penyederhanaan Perizinan - Penyederhanaan perizinan melalui deregulasi penggabungan SIUP-TDP - Penyederhanaan seluruh regulasi sektoral menjadi izin usaha - Mendorong pemerintah daerah menerbitkan Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) - Menyederhanakan prosedur-prosedur verifikasi dan validasi yang melibatkan persetujuan tetangga, RT, RW, Kelurahan dan Kecamatan	Paket Kebijakan Ekonomi (PKE) XII	Paket kebijakan ekonomi XII ini Pemerintah telah menerbitkan dua regulasi dan satu surat edaran. - Permendag No. 14 Tahun 2016 Penerbitan SIUP-TDP secara simultan dalam waktu 2 hari - Permen PUPR 6/2016 Penerbitan IMB (khusus bangunan sederhana 1 lantai: 3 hari kerja, dan bangunan sederhana 2 lantai 4 hari kerja) - Surat Edaran Menteri PUPR 10/2016. - Percepatan waktu penerbitan IMB dan SLF untuk bangunan gudang UMKM seluas 1.300 m²
Penguatan Kelembagaan PTSP Mendorong penguatan kelembagaan PTSP dalam nomenklatur dinas.	Penguatan Kelembagaan PTSP	Kebijakan penguatan kelembagaan PTSP dilakukan dengan PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. PP tersebut menguatkan PTSP menjadi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP)
Reformasi Regulasi dan Penguatan NSPK - Mendorong pemerintah melakukan reformasi regulasi dan mengadopsi metode regulatory impact assesment (RIA) - Mendorong pemerintah menerbitkan Norma Standar Prosedur dan Kriteria (NSPK) untuk penyelenggaraan pelayanan perizinan di daerah.	Percepatan Pelaksanaan Kemudahan Berusaha	Dua tahap yang dimandatkan dalam Perpres No. 91 Tahun 2017, yakni: - Tahap I - Pembentukan Satuan Tugas (Satgas) untuk pengawalan dan penyelesaian hambatan perizinan dalam pelaksanaan berusaha (<i>end to end</i>). - Penerapan perizinan <i>checklist</i> pada KEK, FTZ, Kawasan Industri, dan Kawasan Pariwisata - Penerapan perizinan dengan penggunaan data <i>sharing</i> - Tahap II - Reformasi peraturan perizinan berusaha - Penerapan Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi (<i>Single Submission</i>)

8) Ibid.

9) Titus Tandi Datu, H. Juanda Nawawi. *Implementation of good governance and bureaucratic reform in Indonesia*. (International Journal of Academic Research Part B; 2014); 6 (3), 5-9

Agenda Advokasi KPPOD	Bentuk Reformasi	Sasaran Perbaikan
Integrasi pelayanan perizinan	Pelayanan Perizinan Terintegrasi (<i>Online Single Submission/ OSS</i>)	Pembentukan Lembaga OSS (<i>Online Single Submission</i>), merupakan bagian dari langkah reformasi birokrasi perizinan berdasarkan Perpres No.91/2017. Pembentukan lembaga OSS ini ditindaklanjuti dengan melahirkan PP No.24/2018 tentang Pelayanan Perizinan Usaha Secara Terintegrasi Secara Elektronik. Lembaga OSS dibentuk sebagai bagian dari kebijakan sistem perizinan usaha terintegrasi yang melibatkan pemerintah pusat dan daerah (Provinsi dan Kab./ Kota). Selain pembentukan OSS, di dalam PP ini juga mengatur tentang penyederhanaan perizinan sektoral yang kemudian digabung dan dihapus.

tidak ada pemetaan dan korelasi yang jelas antara paket kebijakan satu dengan lainnya, maupun kaitan intrinsiknya dengan upaya percepatan kemudahan berusaha.

Selain itu, kebijakan OSS seharusnya ditempatkan sebagai lanjutan dari kebijakan percepatan berusaha. Namun, basis hukum dari kebijakan OSS ini merupakan PP No. 24/2018 sedangkan percepatan berusaha adalah peraturan presiden. Amanat pembentukan regulasi hanya dapat dilakukan dari peraturan yang lebih tinggi terhadap peraturan yang lebih rendah, sehingga basis hukum kebijakan OSS menjadi tidak tepat. Bahkan, keberadaan OSS cenderung memungguni mandat UU No. 23/2014 dan UU No. 25/2007 yang mengamankan kewenangan pemberian izin kepada PTSP, bukan lembaga OSS terpusat. Dengan demikian, kebijakan yang mengatur tentang percepatan kemudahan berusaha serta lembaga OSS sepatutnya diatur di dalam wadah regulasi yang lebih tinggi (UU). Hal ini juga bernilai positif guna menghindari tumpang tindih regulasi dan pertentangan dengan ketentuan peraturan yang lebih tinggi, terutama UU sektoral.

Permasalahan selanjutnya pada aspek *business process* pelayanan perizinan. Sebelumnya, masing-masing pemda bahkan pemerintah pusat memiliki portal perizinan yang telah dikembangkan. Namun, saat ini proses layanan perizinan dapat dilakukan secara terpusat melalui Lembaga OSS. Standarisasi dan penggunaan platform nasional ini diharapkan bisa menjawab variasi antar daerah yang tajam dalam

kualitas tata kelola perizinan: desain OSS mumpuni untuk melakukan *sharing* dan integrasi data terhadap beberapa prosedur memulai usaha, seperti pendaftaran perusahaan, percepatan proses perizinan dan *sharing* data melalui nomor identitas berusaha. Namun, mekanisme verifikasi dan simplifikasi perizinan masih belum terjawab. Seharusnya, penggunaan teknologi diarahkan untuk menyelesaikan masalah elementer serta mendukung efisiensi dan produktivitas organisasi. Keberadaan teknologi juga bermanfaat untuk menurunkan biaya transportasi dan komunikasi, efisiensi logistik dan mengurangi pengeluaran anggaran pemerintah dan pelaku usaha.¹⁰⁾

Catatan Akhir

Layanan perizinan masih menjadi tantangan utama dalam peningkatan efisiensi bisnis dan daya saing ekonomi Indonesia. Panjangnya prosedur, waktu dan syarat telah menimbulkan biaya transaksi dan resiko ketidakpastian bisnis yang serius.

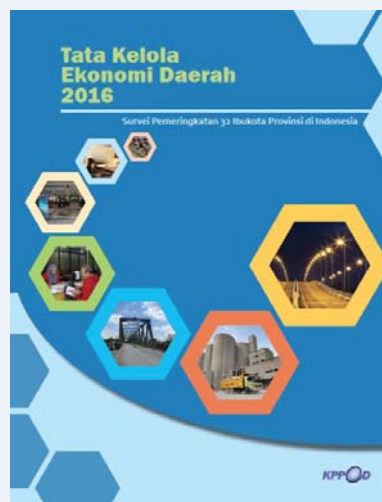
Untuk memasuki tahapan reformasi berikutnya, pemerintah perlu memperhatikan dua elemen strategis, yakni regulasi (dan upaya deregulasi) maupun birokrasi (dan upaya debirokratisasi). Permasalahan regulasi yang tertuang dalam kebijakan reformasi birokrasi perizinan sepatutnya segera diselesaikan dengan menyusun undang-undang payung yang dapat mengakomodir agenda reformasi. Kelahiran UU yang mengatur *closed-list system* perizinan harus menjadi bagian dari agenda penyusunan strategi besar reformasi regulasi atau deregulasi perizinan.

10) Diakses dari <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond>, pada 25 Agustus 2018

Selain itu, aspek birokrasi juga perlu diperhatikan. Di tahap awal, dibutuhkan perencanaan yang lebih komprehensif dan holistik terkait reformasi birokrasi atau debirokratisasi, yang melibatkan daerah dan dapat terukur capaiannya. Lalu, sebagai bagian integral dalam reformasi kelembagaan guna mencapai efisiensi *business process* layanan perizinan, desain sistem elektronik perlu dilakukan dengan pengintegrasian data-data perizinan dalam format

satu data dan mendorong implementasi *one map* di daerah.

Jika langkah di atas dilakukan secara sistematis dan konsisten tentunya tujuan reformasi perizinan usaha akan tercapai. Reformasi aspek regulasi dan birokrasi berpengaruh sangat signifikan dalam tata kelola layanan perizinan usaha untuk membangun kapasitas nasional yang berdaya saing ekonomi. ■



PRAKTIK UNGGUL REFORMASI ADMINISTRASI PAJAK DAERAH

Pajak dan retribusi daerah merupakan instrumen penting dalam perekonomian. Selain menjadi sumber utama penerimaan daerah (fungsi *budgeter*), pajak dan retribusi juga sangat mempengaruhi dinamika investasi yang turut menentukan pertumbuhan ekonomi daerah (fungsi *regulerend*). Namun sejauh ini, fungsi *regulerend* pajak dan retribusi daerah masih luput dari perhatian negara. Fakta tersebut ditunjukkan oleh kajian KPPOD (2017) yang menemukan masih terdapat permasalahan pada UU No.28/2009 --baik di sisi regulasi (*tax policy*) maupun tataran implementasi (*tax administration*)-- yang tidak hanya berimplikasi terhadap kapasitas fiskal tetapi juga kinerja investasi daerah.

Rendahnya kapasitas fiskal, di satu sisi, menjadi persoalan krusial mengingat kondisi kemandirian daerah yang masih jauh panggang dari api. Sementara di sisi lain, kebijakan pajak yang mendistorsi kinerja investasi juga menjadi problem yang tak kalah akut. Kedua persoalan ini membutuhkan perhatian serius pemerintah dan DPR dalam rencana revisi UU No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD). Harapannya, perubahan kebijakan dan regulasi perpajakan daerah berdampak positif bagi peningkatan kapasitas fiskal sekaligus memacu pertumbuhan investasi daerah.

Keberhasilan sebuah kebijakan dan regulasi pajak sangat bergantung pada administrasi pajak. Ini menarik mengingat kebijakan dan regulasi perpajakan Indonesia telah mengalami

beberapa perubahan. Di era reformasi saja, UU PDRD telah direvisi dua kali (berpotensi untuk menjadi ketiga kalinya di 2018). Mengawali era otonomi daerah, pemerintah menerbitkan UU No. 34/2000. Regulasi ini menerapkan sistem terbuka (*open list*) yang memberi ruang seluas-luasnya kepada daerah untuk menetapkan pajak dan retribusi. Kemudian regulasi ini diamandemen dengan UU No. 28/2009 yang menerapkan sistem tertutup (*closed-list*).



H. Nurcahyadi Suparman
Analisis Kebijakan KPPOD



Lenida Ayumi
Analisis Kebijakan KPPOD

Persoalannya saat ini, peran pajak dan retribusi daerah belum optimal dalam membiayai pembangunan daerah. Kondisi ini menggeser bandul masalah perpajakan dari kebijakan ke administrasi pajak. Bahwa reformasi perpajakan tidak hanya fokus pada pembenahan kebijakan dan regulasi, tetapi mesti menyasar perbaikan sisi administrasi perpajakan

Good Governance dan Reformasi Administrasi Perpajakan

Tata kelola pemerintahan yang baik dapat merancang sistem perpajakan yang baik dan ramah investasi serta mendorong pertumbuhan ekonomi.¹⁾ Pajak merupakan instrumen simbiosis mutualisme antara masyarakat dan negara. Melalui pajak, negara atau pemerintah (daerah) bisa menyediakan pelayanan publik yang berkualitas. Masyarakat mendapat manfaat langsung dan tidak langsung atas pajak yang dibayarkannya ke negara. Peningkatan pelayanan publik yang baik pada gilirannya mendorong masyarakat untuk patuh membayar pajak.²⁾

1) Mohammad Iqbal Hossain, "The Quality of Governance and Tax Effort: Evidence from Developed and Developing Countries", Graduate School of Public Policy, University of Tokyo, July 2014, hlm. 9
2) Ibid, Hlm. 10



Sumber gambar: cendananews.com

Pada konteks reformasi pajak, *good governance* memiliki aspek kuantitatif dan kualitatif. Efisiensi dan efektivitas dapat dilihat sebagai indikator aspek kuantitatif. Sedangkan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas merupakan indikator aspek kualitatif. Dua tugas utama reformasi administrasi pajak adalah mencapai efektivitas dan kapasitas yang lebih tinggi untuk mencapai tingkat kepatuhan pajak yang tinggi; dan efisiensi atau kapasitas untuk meminimalisir biaya administrasi per unit pendapatan pajak (Ott, 1998: 9-11). Administrasi pajak dianggap efektif jika tercapai rasio kepatuhan pajak yang tinggi, dan dianggap efisien ketika rasio biaya administrasi menjadi rendah.

Problematika Administrasi Pajak

Perkembangan terkini menunjukkan, daerah masih memiliki ketergantungan yang besar terhadap dana perimbangan (transfer dari pemerintah pusat) daripada pendapatan asli daerah (PAD). Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS), pada 2017, ketergantungan provinsi sebesar 46,6% dan kabupaten/kota sebesar 66,4%. Bandingkan dengan PAD dari sektor pajak pemerintah provinsi yang hanya sebesar 37,7% dan kabupaten/kota hanya 6,6%.

Persoalan administrasi pajak ini berkorelasi dengan statistik pengaduan masyarakat kepada Direktorat Jenderal Pajak. Mayoritas pengaduan terkait dengan prosedur administrasi perpajakan yakni 49 persen dan peraturan perpajakan 39 persen. Studi KPPOD (2018) memperlihatkan sejumlah akar permasalahan administrasi perpajakan, khususnya pajak dan retribusi daerah, sebagai berikut:

Pertama, sejumlah pemda masih menerapkan pembayaran pajak dan retribusi secara manual. Sistem ini dinilai tidak efektif dari sisi biaya dan waktu. Selain itu, pertemuan langsung antara petugas pemda dan pembayar pajak dan retribusi berpotensi menciptakan praktik korupsi. Oleh karenanya, wajib pajak mengharapkan penerapan sistem *online*.

Kedua, kapasitas SDM perpajakan daerah (fiskus) masih menjadi persoalan. Pemda kesulitan menemukan tenaga ahli yang sesuai dengan kebutuhan perpajakan daerah seperti pemeriksa, juru sita, dan penilai. Keterbatasan ini berimbas pada terhambatnya proses pembayaran pajak dan retribusi terutama dari para pelaku usaha.

Ketiga, implementasi pengawasan pusat dan provinsi terhadap regulasi kabupaten/kota belum optimal dijalankan. Hingga 2017 terdapat 500-an perda pungutan bermasalah. Ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat dan provinsi tidak serius untuk mengawasi perda-perda pungutan.

Keempat, pada kasus pajak tertentu, sistem *self-assessment* yang diterapkan tidak didukung kapasitas SDM dan kapasitas teknologi wajib pajak. Kondisi ini diperparah oleh keterbatasan pemda dalam menyiapkan sistem terintegrasi antara wajib pajak dengan kas daerah. Selain itu, pemda juga mengalami keterbatasan tenaga pemeriksa yang memiliki kualifikasi khusus. Meski ada program pendidikan-pelatihan, pemda tetap membutuhkan SDM yang memiliki basis keilmuan di bidang tersebut.

Kelima, persoalan administrasi pajak dalam aspek pelaksanaan *earmarking*. Sistem belum

mampu mengarahkan penggunaan pajak sesuai peruntukannya, seperti Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) yang sebagian dimanfaatkan untuk membangun atau mengembangkan infrastruktur jalan atau sarana transportasi; atau Pajak Penerangan Jalan yang dipergunakan untuk pembangunan atau perbaikan fasilitas penerangan jalan. Dalam penerapannya, sistem *earmarking* tidak berjalan efektif karena pemda mempunyai sektor-sektor prioritas. Berdasarkan studi KPPOD mengenai Tata Kelola Ekonomi Daerah (TKED) tahun 2017, kondisi ini terbukti dengan keluhan wajib pajak terkait infrastruktur jalan atau fasilitas penerangan jalan yang buruk.

Sistem administrasi yang buruk menciptakan ruang bagi penunggakan atau penghindaran pajak yang berakibat pada rendahnya penerimaan daerah. Kondisi administrasi pajak yang tidak berkualitas juga menimbulkan eksekusi negatif bagi pertumbuhan investasi. Para pelaku usaha “enggan” berinvestasi lantaran administrasi pajak yang berbelit-belit dan tidak sesuai dinamika dunia usaha yang membutuhkan proses yang efektif dan efisien.

Belajar dari Kota Cilegon dan Kota Balikpapan

Sejak 2013, Pemerintah Kota Cilegon melalui Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah (DPPKD) sukses mengoptimalkan kualitas pelayanan

pajak dalam upaya peningkatan PAD dengan memodernisasi administrasi perpajakan.

Kota Balikpapan juga sukses melakukan reformasi administrasi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Keberhasilan tersebut tergambar dalam peningkatan realisasi penerimaan daerah dari sektor pajak: dari 170 miliar rupiah pada 2011 menjadi 344 miliar rupiah pada 2013. Selain itu, Kota Balikpapan juga sukses meningkatkan transparansi keuangan daerah dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.³⁾ Tabel berikut mendeskripsikan strategi kedua pemerintah kota dalam mereformasi administrasi perpajakannya sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Catatan akhir

Penggunaan prinsip-prinsip *good governance* oleh Pemerintah Kota Cilegon dan Balikpapan dalam melakukan reformasi administrasi pajak, mendukung kesuksesan berupa peningkatan PAD. Pembenahan yang terus-menerus di level kebijakan dan regulasi tidak akan mampu mendorong peningkatan PAD dan iklim investasi, jika tidak diikuti dengan perbaikan di sisi administrasi perpajakan. Di sisi lain, implementasi *good governance* dalam reformasi administrasi pajak menciptakan kepercayaan publik terhadap pemerintah sehingga patuh dalam membayar pajak dan tidak ragu untuk berinvestasi. ■

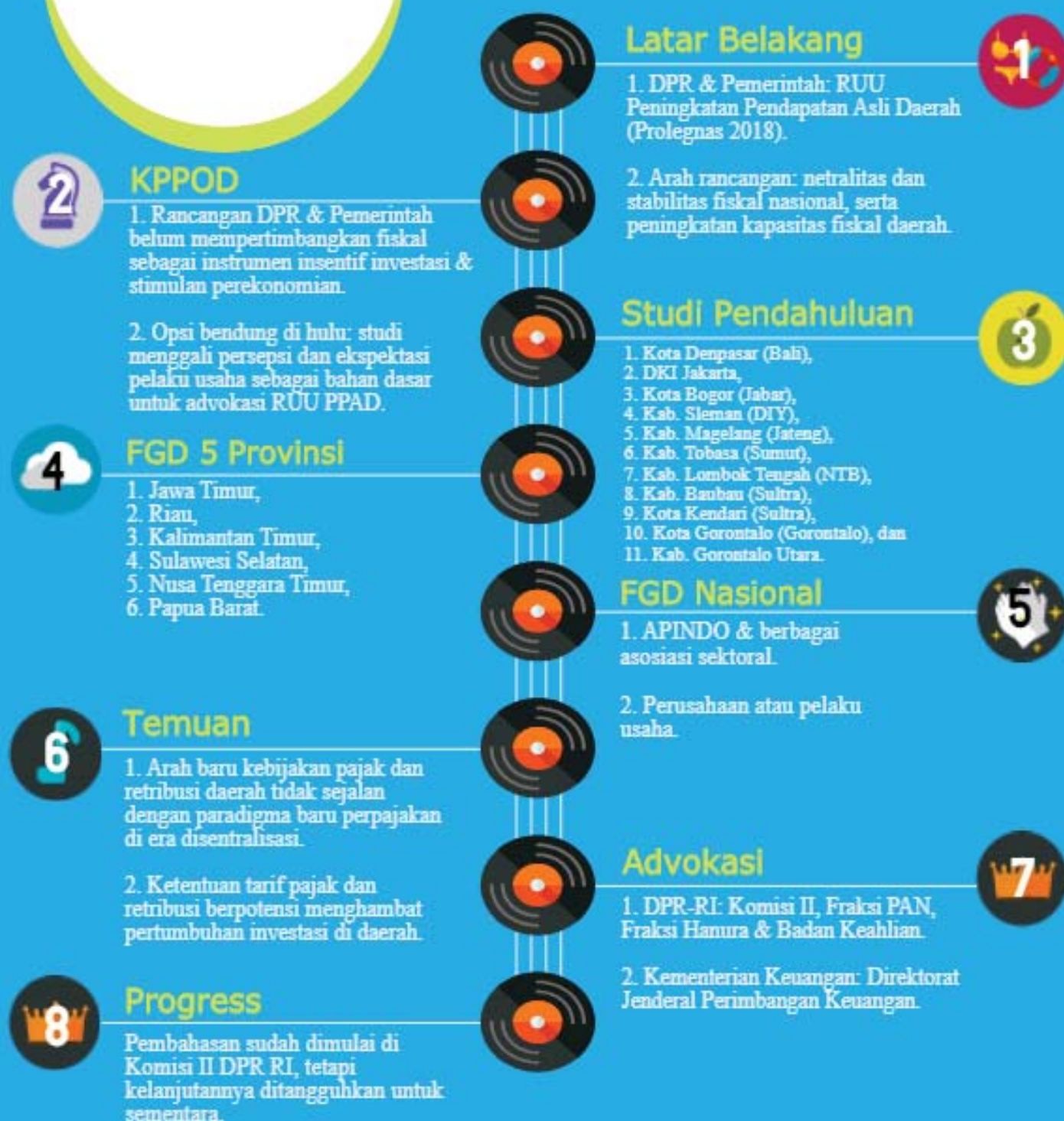
Tabel 1. Strategi Reformasi Administrasi Perpajakan

Prinsip <i>Good Governance</i>	Kota Cilegon	Kota Balikpapan
Efisiensi dan Efektivitas	Pembentukan dua UPTD Pajak Daerah yang terintegrasi secara online untuk percepatan layanan dan efisiensi waktu dan biaya baik bagi pemda maupun wajib pajak; sistem pembayaran PBB <i>online</i>	Pembayaran PBB Secara Elektronik (<i>e-Tax</i>) untuk memudahkan wajib pajak membayar PBB secara <i>online</i> melalui ATM dan tidak terikat jam kantor Dispenda. Sistem ini sukses meningkatkan nilai setoran PPB cukup tinggi yaitu 400 juta rupiah per hari.
	SMS Gateway untuk menginformasikan SPTPD atau pemberitahuan masyarakat yang belum melunasi pajak. Penggunaan fasilitas ini sukses menurunkan tunggakan sebesar 80% (sekitar 1 miliar rupiah) dari angka tunggakan 4 miliar rupiah pada 2012-2013	Bekerja sama dengan Kantor Pelayanan Pajak (KPP) dalam proses pengalihan PBB untuk merapikan obyek pajak dan transfer pengetahuan dan teknologi
	Service Delivery - Petugas dinas lapangan menyampaikan dokumen langsung kepada wajib pajak dan menerima laporan atau aduan melalui <i>hotline</i> .	

3) Elizabeth Karlinda, “Menarik Animo Masyarakat Membayar Pajak, Praktik Baik Pengelolaan PBB P2 di Kota Balikpapan”, dalam KPPODBrief Edisi Juli-September 2014, hlm.14-18.

Prinsip <i>Good Governance</i>	Kota Cilegon	Kota Balikpapan
Transparansi	SIMPAD (Sistem informasi Manajemen Pajak Daerah) untuk mengakomodasi sistem perpajakan daerah mulai dari pendataan, penetapan, penagihan, pembukuan sampai pelaporan yang terintegrasi secara IT.	Program Digitalisasi Tanah dan Bangunan , di mana Dispenda bekerja sama dengan instansi terkait seperti Kantor Pertanahan, Bappeda, Dinas Tata Kota dan Perumahan, dan DPMPSTSP untuk validasi dan sinkronisasi data (Dinas Tata Ruang dan Badan Penanaman Modal); digitalisasi dan pemetaan data melalui foto satelit (Kantor Pertanahan dan Bappeda).
	Sistem informasi tagihan PBB (website dan aplikasi) sebagai instrumen kontrol setoran pajak sehingga wajib pajak dapat mengetahui tagihan pajaknya setiap saat.	
	Sistem monitoring pendapatan menyediakan informasi jumlah pembayaran pajak secara <i>real time</i> . Kepala daerah dapat mengecek setiap pendapatan yang masuk ke kas daerah sehingga bisa dijadikan pengontrol kinerja fiskus.	
Partisipasi	Melibatkan masyarakat dalam forum RT/RW (FOKER-C) sebagai sarana penyebaran informasi PBB sekaligus mensosialisasikan peran penerimaan daerah dalam pelaksanaan program-program pro-rakyat.	Bekerja sama dengan 500 ketua RT untuk membarui dan menyampaikan SPPT PBB - Para ketua RT diberikan formulir pembaruan dan validasi data yang ada di wilayahnya masing-masing untuk diserahkan kembali ke Dispenda. Para ketua RT juga digerakkan untuk menyampaikan SPPT PBB kepada warganya. Untuk meningkatkan semangat, ketua RT diberi insentif sebesar Rp 3000/SPPT dan diberi bonus Rp 3000 untuk setiap pembayaran PBB oleh masyarakat.
Akuntabilitas	Penerapan ISO dalam Pelayanan Pajak - Sistem dan prosedur pelayanan pajak dibakukan dengan Standar Manajemen Mutu ISO 9001:2008. Penerapan ISO ini berefek positif yang terindikasi dari ketiadaan keluhan terkait ketidakjelasan prosedur.	
	Sistem pengendalian dan pengamanan dokumen SPPT dan SSPD (<i>security printing</i>) - Fasilitas ini menjamin SPPT dan SSPD dari tindakan pemalsuan.	
	Kerja sama dengan Kejaksaan Negeri Cilegon untuk mengamankan penerimaan pajak daerah dari tunggakan pajak sekaligus penyelesaian masalah hukum pajak.	

STUDI DAN ADVOKASI RUU PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH



MASALAH DAN SOLUSI TERHADAP PROBLEMATIKA NETRALITAS ASN

Pilkada sebagai bentuk pesta demokrasi selalu memicu beragam diskursus di berbagai kalangan dari tahun ke tahun. Salah satunya terkait kenetralan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam kontestasi pilkada. ASN (Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja di instansi pemerintah) diharapkan mampu bersikap netral seperti yang diamanatkan UU No. 5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah No. 53/2010 tentang Disiplin ASN. Namun, masih banyak ASN yang melakukan berbagai pelanggaran. Netralitas sendiri diyakini sebagai asas fundamental dalam pemilu yang harus dipenuhi oleh para penyelenggara negara, penyelenggara pemilu, anggota tentara dan kepolisian, serta jajaran ASN.

Institusi birokrasi wajib menjaga netralitas dan bebas dari intervensi politik. Lalu bagaimana dengan praktiknya? Institusi birokrasi dan politik ternyata saling mempengaruhi. Di satu sisi, politik mengintervensi birokrasi (politisasi birokrasi) melalui desain kebijakan maupun restrukturisasi pegawai dengan alasan penempatan sumber daya manusia yang tepat guna dalam meningkatkan kualitas pelayanan. Di sisi lain, perilaku birokrat kerap memiliki motif politik dengan kandidat kepala daerah (birokrasi berpolitik). Dengan demikian, praktik birokrasi berpolitik tidak dapat dihindarkan.

Ketidaknetralan ASN dalam pilkada disebabkan oleh banyak faktor yang mendorong birokrasi atau ASN

berpolitik. Seperti, kepentingan untuk menaiki jenjang karir secara cepat, atau kuatnya hubungan patronase¹⁾. Keinginan untuk memperoleh jabatan membuat ASN mau berspekulasi dengan menjadi bagian dari tim sukses dan berharap jika kandidat yang didukung menang, para birokrat tersebut mendapatkan keuntungan jabatan. Demi balas budi, biasanya proses promosi jabatan bisa melanggar aturan kepangkatan. Pelanggaran-pelanggaran ini membuktikan bahwa netralitas ASN menjadi masalah dalam birokrasi saat ini.

Ujian terhadap Netralitas ASN

Hubungan antara birokrasi dan politik, pada kenyataannya saling mempengaruhi dan sulit untuk diputuskan serta cenderung mengarah pada “lingkaran setan”. Berbagai peraturan, dari Undang-Undang hingga peraturan Kementerian/Lembaga, nyatanya tidak dapat membatasi interaksi antara politik dan birokrasi. Ini menjadi fenomena umum di setiap kontestasi politik di daerah.

Kondisi inilah yang disebut patologi politik, di mana ruang-ruang birokrasi yang seharusnya netral dan profesional dalam memberikan pelayanan publik “dipaksa” masuk ke ranah politik.

Ini diperparah dengan tidak adanya “sistem perlindungan” di birokrasi untuk membentengi dirinya terhadap intervensi politik. Kondisi buruk tersebut, memunculkan permasalahan antara birokrasi dan politik yang cenderung merugikan ASN, termasuk penempatan jabatan yang tidak berdasarkan kompetensi



Henny Prasetyowati
Analisis Kebijakan KPPOD

1) Hubungan patronase menciptakan ketergantungan dan hutang politik yang harus “dibayar” individu kepada patron dalam berbagai bentuk dan kerap dipaksa untuk berbuat ilegal tanpa mengindahkan hak-hak publik, sebagaimana menjadi temuan studi KPPOD, “Studi Netralitas ASN dalam Pilkada 2018: Studi Kasus di 5 Provinsi di Indonesia” (KPPOD, 2018). Serta, memperkuat kritik Karl Max dalam “Critique of Hegel’s Philosophy of Right” (Oxford University Press, 1970).



dan rekam jejak kinerja (*merit system*), namun karena faktor personal dan politik (*spoil system*).

Idealnya, hubungan birokrasi dan politik saling bersinergi untuk berkontribusi bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik. Keduanya secara bersamaan melakukan *check and balances* guna menjaga eksistensi dan esensi otonomi daerah agar berjalan di jalur yang benar. Namun, di sisi lain, hubungan tersebut menunjukkan fenomena sebaliknya, yaitu perilaku yang mengutamakan kepentingan pribadi/golongan dan meminggirkan kepentingan publik. Perilaku-perilaku keberpihakan akhirnya mendekati pelanggaran yang membawa ASN pada ketidaknetralan sikap dalam pilkada.

Birokrasi Patrimonial dan Konteks Netralitas

Budaya patrimonial merupakan salah satu bentuk patologi dalam birokrasi. Ada lima jenis patologi birokrasi, yaitu²⁾: 1) patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi; 2) patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional; 3) patologi yang timbul karena tindakan para aparat birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku (birokrasi patrimonial); 4) patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif, dan 5) patologi yang merupakan akibat situasi

internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

ASN yang membuka diri ke arena politik tentu sudah mempertimbangkan konsekuensi yang akan dihadapi, terutama potensi kehilangan jabatan di struktur pemerintahan. Bukan tanpa sebab, praktik lobi-lobi mencari jabatan kerap dilakukan karena mekanisme kenaikan jenjang karir masih diwarnai intervensi politik. Sehingga, pola pengisian jabatan cenderung tidak transparan dan tidak mengandalkan kualifikasi serta kompetensi.

Pelanggaran yang berkembang juga tidak terlepas dari peran sentral kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) –yang diatur dalam UU ASN dan PP No. 11/2017 tentang Manajemen ASN. Sebagai PPK, kepala daerah berwenang untuk mengangkat, memindahkan, memberhentikan, dan membina ASN. Kepala daerah yang umumnya politisi atau kader partai sering memanfaatkan birokrasi untuk kepentingan partai politiknya. Pelanggaran ini sulit dihilangkan tanpa dukungan pengawasan dan penegakan hukum yang lebih kuat.

Dalam konteks netralitas birokrasi, UU ASN menjadi landasan hukum untuk berperilaku netral terhadap kegiatan politik praktis, yaitu tidak memihak atau tidak membantu salah satu pihak yang berkontestasi dalam pilkada, serta tetap profesional dalam melayani

2) Sondang Siagian, "Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya". Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.

masyarakat. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 ayat (2), *“Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik”*. Selanjutnya, pemaknaan netralitas dan penerapannya merujuk pada pasal 2 huruf f yang menegaskan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN harus berdasarkan asas netralitas, yakni setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Selain itu, pengawasan terhadap etika dan perilaku ASN telah diatur dalam PP No. 53/2010.

Untuk menjaga netralitas, UU ASN hanya melarang ASN menjadi anggota dan pengurus partai politik. Seiring dengan berkembangnya sistem demokrasi, intervensi politik tidak cukup jika “hanya” diukur dari keterlibatan seseorang sebagai anggota atau pengurus partai politik. Namun, UU ASN juga menyebutkan bahwa PNS yang merupakan bagian dari ASN tetap diberikan hak untuk memilih dalam pemilu serta diberikan ruang untuk dipilih menjadi pejabat negara melalui mekanisme politik.

Standar ganda inilah yang menjadikan makna netralitas bias. Definisi dan kriteria untuk menjaga netralitas belum diatur lebih rinci. Tak heran, bentuk-bentuk pelanggaran netralitas ASN marak terjadi.

Praktik Aktual Pelanggaran Netralitas, Pengawasan dan Penegakan Hukum

Data dan informasi yang dihimpun Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menunjukkan adanya dugaan pelanggaran netralitas menjelang pelaksanaan pilkada 2018³⁾, dengan berbagai modus dan motif. Dugaan pelanggaran netralitas meliputi keberpihakan dan konflik kepentingan yang terjadi di lingkungan birokrasi, dengan modus intervensi program dan anggaran, mobilisasi birokrasi, maupun intervensi politik dalam pengisian jabatan seperti mutasi, demosi, dan promosi⁴⁾. Juga, modus lain seperti keikutsertaan dalam acara deklarasi, penggunaan foto dengan atribut ASN, ucapan dan tindakan menghimbau ASN lain untuk memilih paslon tertentu, dan tindakan lain yang mengarah pada kegiatan berpolitik praktis.

Tindak lanjut penanganan pelanggaran netralitas ASN dilakukan oleh pengawas internal (pemerintah

daerah) dan pengawas eksternal (KASN dan Badan Pengawas Pemilihan Umum). Namun, dalam regulasi yang berlaku, pengawasan internal dilakukan tiga tim berbeda: inspektorat daerah (berdasarkan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah); Majelis Kode Etik (berdasarkan PP No. 42/2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps PNS); dan tim pemeriksa yang dibentuk oleh PPK (berdasarkan PP No. 53/2010 tentang Disiplin PNS). Perbedaan lembaga pengawas netralitas ini berdampak pada perbedaan mekanisme pemeriksaan dan sanksi. Kondisi demikian rentan terjadi tumpang tindih di daerah sehingga berdampak pada proses penanganan pelanggaran yang tidak optimal.

Bawaslu sebagai pengawas eksternal belum memiliki payung hukum yang kuat, karena hanya diatur untuk konteks Pemilu (UU No. 7/2017, Pasal 93 huruf f), bukan untuk konteks pilkada (UU No. 10/2016). Oleh karena itu, pengawasan oleh Bawaslu justru berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang karena melampaui tugas dan fungsi yang diberikan. Pengawas eksternal lainnya seperti KASN juga memiliki keterbatasan dari segi otoritas, sumber daya manusia serta anggaran sehingga memengaruhi lambatnya penanganan pelanggaran netralitas ASN di daerah. KASN hanya berwenang memberikan rekomendasi kepada kepala daerah selaku PPK dan pejabat penegak pelanggaran kode etik bila terjadi pelanggaran netralitas. Upaya maksimal yang dapat ditempuh KASN adalah menyurati presiden bila rekomendasi tidak ditindaklanjuti instansi yang berwenang. Ketidadaan otoritas KASN untuk memberikan sanksi kepada ASN yang melanggar memengaruhi lambatnya penanganan kasus pelanggaran sehingga tidak memberikan efek jera.

Sanksi telah diatur secara tegas dalam PP No. 53/2010, berupa penundaan kenaikan gaji dan pangkat, penurunan pangkat, pembebasan dari jabatan, hingga pemberhentian baik secara hormat maupun tidak hormat. Namun kenyataannya, pemberian sanksi oleh PPK hanya sebatas teguran dan surat peringatan. Hal ini tentu tidak menimbulkan efek jera dan ASN.

Catatan Akhir

Adapun rekomendasi tindak lanjut sebagai bentuk penguatan reformasi birokrasi yang bisa dilakukan oleh pemerintah adalah sebagai berikut:

3) KASN, 2018

4) KPPOD, *“Studi Netralitas ASN dalam Pilkada 2018: Studi Kasus di 5 Provinsi di Indonesia”* (KPPOD, 2018).

1. **Merumuskan ulang batasan netralitas ASN dalam kegiatan politik.** Ambiguitas penafsiran dan meleburnya aspek politik di lingkungan pemerintahan turut mempengaruhi banyaknya ASN yang melakukan pelanggaran.
2. **Meninjau kembali kedudukan kepala daerah sebagai PPK.** Dengan kedudukan kepala daerah sebagai PPK, ASN menghadapi situasi dilematis. PPK yang saat ini dipegang oleh kepala daerah sebagai jabatan politik, diserahkan wewenangnya pada sekretaris daerah yang menduduki jabatan karier tertinggi (bukan pada pejabat politik seperti kepala daerah).
3. **Penguatan otoritas dan kedudukan hukum dari rekomendasi KASN dalam penjatuhan sanksi.** KASN yang bertugas mengawasi netralitas ASN, perlu diperkuat dengan wewenang untuk memberikan sanksi secara langsung. Ini akan berdampak positif bagi penyelenggaraan pilkada yang netral dan demokratis.
4. **Penguatan kedudukan, otoritas, dan kapasitas inspektorat daerah untuk menjaga netralitas ASN.** Kedudukan dari inspektorat daerah yang selama ini berada dibawah kepala daerah, berdampak pada wewenang inspektorat yang terbatas. ■

VISI & MISI KPPOD

VISI

KPPOD ikut mewujudkan pembangunan ekonomi bagi kesejahteraan rakyat dengan mendorong terciptanya iklim usaha yang kondusif di seluruh Indonesia.

MISI

KPPOD menganalisa, menilai dan memberikan masukan bagi kebijakan dan praktik Pemerintah Pusat dan Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah bagi pembangunan ekonomi nasional.

TERHAMBAT DI HULU, RISET SULIT BERKEMBANG

Pelaksanaan riset di Indonesia, terutama bidang sosial-ekonomi tidak terlepas dari keberadaan birokrasi perizinan. Birokrasi perizinan merupakan langkah awal untuk mendapatkan legalitas --semacam “karcis masuk” untuk mengakses data maupun narasumber pemerintah, jaminan perlindungan, dan lain sebagainya-- demi kelancaran kerja-kerja di lapangan. Terdapat dua dokumen perizinan penelitian yaitu “Izin” dan “Rekomendasi”.

Pengurusan izin dan rekomendasi penelitian memiliki prosedur yang berbeda-beda, sesuai dengan praktik lazim atau Standar Operasional Prosedur (SOP) yang berlaku di daerah. Variasi tersebut berdampak terhadap perbedaan dokumen persyaratan dan waktu yang ditempuh untuk memproses izin penelitian lintas daerah (variasi lokal). Tiga bentuk rekomendasi penelitian yang wajib diperoleh adalah rekomendasi penelitian dari kementerian dalam negeri (Kemendagri), pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Institusi berbeda cara dalam menindaklanjuti perizinan penelitian. Ada lembaga yang tidak mau mengurus rekomendasi penelitian. Mereka berpendapat bahwa tanpa perizinan penelitian, akses terhadap data maupun narasumber bisa diperoleh. Kedua, lembaga yang tidak mengetahui adanya prosedur perizinan penelitian, namun akan melakukan pengurusan setelah mengetahuinya. Terakhir, lembaga-lembaga yang selalu mengurus perizinan penelitian.

Nomenklatur Izin dan Rekomendasi Penelitian

Ada dua jenis kerangka regulasi yang mengatur pelaksanaan birokrasi perizinan penelitian. Pertama,

kerangka yang didasari oleh UU No. 18/ 2002 tentang Sistem Penelitian, Pengembangan dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, yang selanjutnya diatur lebih rinci melalui PP No. 45/2009 dan PP No. 22/2005. Kerangka ini mengatur izin penelitian yang dilakukan oleh lembaga (perguruan tinggi, lembaga, badan usaha) asing dan perizinan penelitian yang memiliki dampak resiko tinggi dan berbahaya.



Boedi Rheza
Analisis Kebijakan KPPOD

Kedua, kerangka yang berdasarkan pada Permendagri No. 64/2011 yang diubah dengan Permendagri No. 7/2014. Aturan ini terbit karena adanya kepentingan Kemendagri untuk mengontrol aktivitas penelitian yang diselenggarakan oleh Warga Negara Indonesia (WNI) yang terdiri dari individu, lembaga penelitian, badan usaha, aparatur pemerintahan, organisasi kemasyarakatan, dan lainnya. Adapun perbedaan antara dua kerangka tersebut dapat dilihat pada tabel 1.

Keberadaan Rekomendasi Penelitian di Tingkat Nasional

Surat rekomendasi penelitian memiliki aspek historis dan sosiologis. Menurut latar historis, rekomendasi penelitian diberlakukan sejak 1972 (berbentuk radiogram), untuk menjaga keamanan NKRI dan Pancasila dari kepentingan politik. Sedangkan latar sosiologis adalah munculnya proses pengurusan rekomendasi penelitian yang lazim dilakukan masyarakat. Sehingga Kemendagri berinisiatif menerbitkan regulasi pedoman untuk tertib administrasi.

Rekomendasi penelitian dari Kemendagri diperlukan jika penelitian dilakukan di lingkup nasional (Kementerian dan Lembaga) atau lintas provinsi (dua provinsi atau lebih). Hal ini dipertegas melalui Surat

Tabel 1. Ringkasan Perbandingan Regulasi Izin dan Rekomendasi Penelitian

UU No. 18/2002			
	PP No. 20/2005 Izin Penelitian Asing	PP No. 45/2009 Izin Penelitian Berisiko Tinggi dan Berbahaya	Permendagri No. 64/2011 <i>jo.</i> Permendagri 7/2014 Rekomendasi Penelitian
Tujuan	Menghindari adanya kegiatan penelitian dan pengembangan perguruan tinggi asing, lembaga penelitian dan pengembangan asing, badan usaha asing, dan orang asing, yang merugikan masyarakat dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.	Menghindari penyimpangan, dan/atau penyalahgunaan Kegiatan Litbangrap Iptek yang Berisiko Tinggi dan Berbahaya; menjamin dan melindungi kepentingan pelaksana Kegiatan Litbang-rap Iptek yang Berisiko Tinggi dan Berbahaya, masyarakat, bangsa, dan negara, serta keseimbangan tata kehidupan manusia dengan kelestarian fungsi lingkungan hidup	1. Menjadi bahan pertimbangan pemberian izin penelitian oleh pemerintah daerah 2. Menjadi acuan bagi peneliti dalam memperoleh izin penelitian 3. Tertib secara administrasi.
Obyek	Kegiatan penelitian dan pengembangan oleh perguruan tinggi asing, lembaga penelitian dan pengembangan asing, badan usaha asing, dan orang asing di wilayah NKRI (Dengan daftar bidang penelitian yang disusun oleh Peraturan Menteri di bidang penelitian, pengembangan, dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi)	Daftar bidang penelitian berisiko tinggi dan berbahaya (disusun oleh Kementerian Kesehatan, Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan dan Kementerian Perikanan)	Setiap orang yang melakukan penelitian (WNI)
Instansi Penerbit Izin	Menteri di bidang penelitian, pengembangan dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi	Kementerian Kesehatan, Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan dan Kementerian Perikanan	1. Menteri melalui Direktur Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik, untuk penelitian lingkup nasional atau lintas provinsi 2. Gubernur melalui SKPD yang membidangi urusan kesatuan bangsa dan politik provinsi, untuk penelitian lingkup provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya 3. Bupati/Walikota melalui SKPD yang membidangi urusan kesatuan bangsa dan politik kabupaten/kota, untuk penelitian lingkup kabupaten/kota.

Edaran¹⁾ tertanggal 16 September 2016 dan ditujukan kepada OPD Kesbangpol, menyebutkan bahwa:

- ❖ Penentuan lingkup penelitian hanya didasarkan pada lokasi kegiatan penelitian, bukan pada lokasi sekolah/kampus dan/atau domisili peneliti

- ❖ Rekomendasi penelitian hanya diterbitkan satu kali oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan lingkup penelitian masing-masing.

1) Surat Edaran ini diterbitkan karena instansi pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah kerap mengurus rekomendasi penelitian yang berada di luar lingkungannya: seharusnya hanya diurus di tingkat provinsi atau kabupaten/kota, namun OPD Kesbangpol daerah kerap mensyaratkan surat rekomendasi penelitian dari Kemendagri.

Alur Pengurusan Rekomendasi Penelitian

Pengurusan rekomendasi penelitian di Kemendagri membutuhkan waktu 6 hari dan tidak memerlukan biaya, sebagaimana dijelaskan dalam gambar 1 berikut.

Keberadaan Rekomendasi Penelitian di Provinsi

Di daerah, rekomendasi penelitian diberikan oleh gubernur (provinsi) dan bupati/walikota (kabupaten/kota) melalui Bakesbangpol. Namun, pelaksanaan di daerah bervariasi, sebagaimana tersaji di tabel 2.

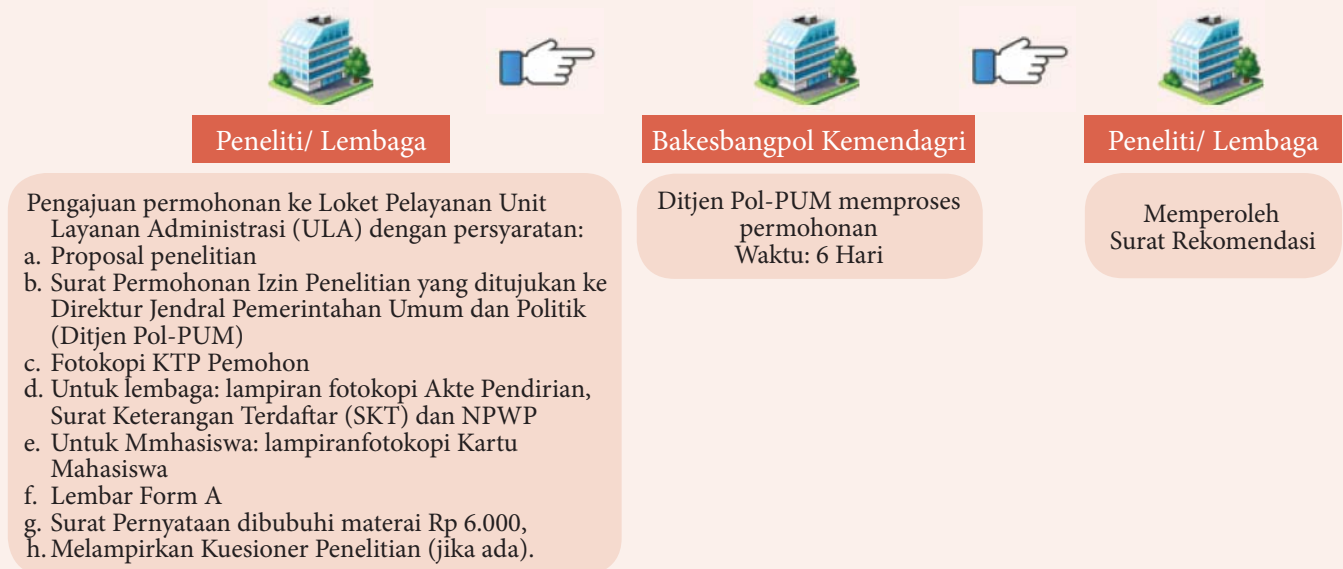
Tujuan rekomendasi penelitian adalah untuk menjamin tertib administrasi dan pengendalian, di mana pelaksanaan penelitian tidak berlawanan dengan ideologi dan mengganggu kepentingan umum. Motif lainnya untuk mengontrol keamanan dengan mengawasi

lalu lintas orang yang keluar masuk wilayah. Di sisi lain, rekomendasi penelitian bermanfaat karena dapat memudahkan dan memberikan perlindungan bagi peneliti dari hal-hal yang tidak diinginkan ketika proses pengumpulan data, terutama untuk tema penelitian ekstrim seperti terorisme dan keamanan.

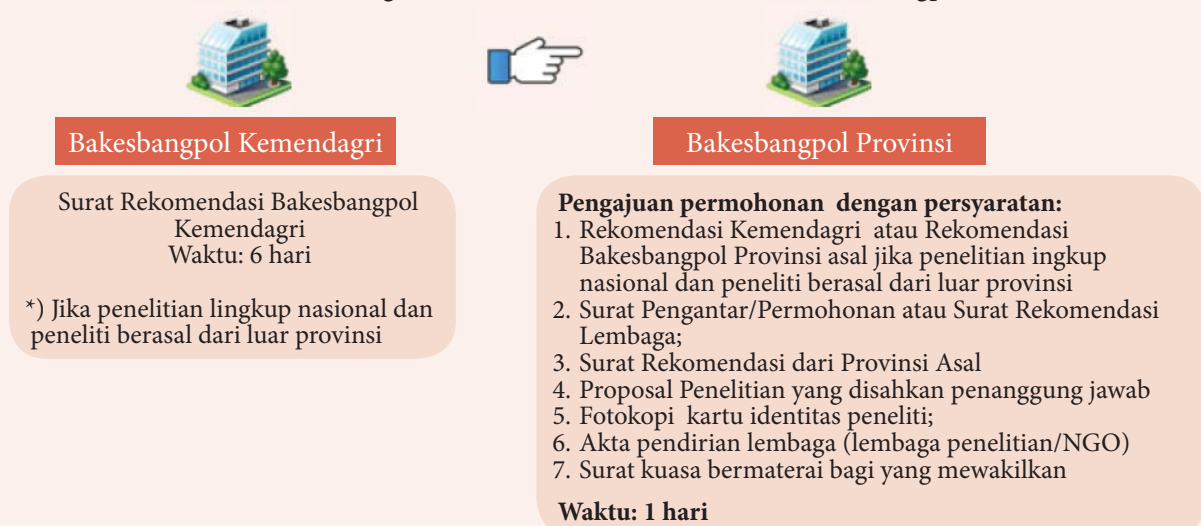
Prosedur pengurusan rekomendasi penelitian di provinsi relatif sama dengan Kemendagri. Perbedaannya hanya jika peneliti berasal dari luar provinsi: peneliti harus terlebih dahulu mendapatkan rekomendasi dari Kemendagri.

Bakesbangpol hanya membuat surat rekomendasi untuk Organisasi Perangkat Daerah (OPD) tingkat provinsi. Namun, jika instansi yang dijadikan sumber data adalah OPD di lingkup pemerintah kabupaten/kota, maka Kesbangpol Provinsi membuat surat rekomendasi

Gambar 1. Alur Pengurusan Rekomendasi Penelitian di Kemendagri



Gambar 2. Alur Pengurusan Rekomendasi Penelitian di Bakesbangpol Provinsi



Tabel 2. Ringkasan Prosedur Pengurusan Rekomendasi Penelitian di Provinsi

Keterangan	Provinsi DIY	Provinsi Jawa Timur
Prosedur	2*	2*
Waktu	7 hari**	7 hari**
Biaya	Tidak ada biaya	Tidak ada biaya
Masa Berlaku	3 bulan dan dapat diperpanjang hingga 2 kali	6 bulan dan dapat diperpanjang

*) Jika peneliti berasal dari luar provinsi. Namun bagi peneliti dari dalam provinsi, hanya membutuhkan satu prosedur.

**) Waktu yang dibutuhkan peneliti dari luar provinsi. Namun bagi peneliti dari dalam provinsi, hanya membutuhkan 1 hari.

yang ditujukan kepada Kesbangpol Kabupaten/Kota. Sementara untuk narasumber yang bukan pegawai pemda, tidak dibuatkan surat rekomendasi. Ini mengakibatkan ketiadaan jaminan bagi peneliti untuk mengakses narasumber dan data dari pihak di luar pemda.

Bakesbangpol dapat memberi sanksi pencabutan rekomendasi penelitian. Sanksi ini diberikan bila: 1) penelitian yang dilaksanakan tidak sesuai dengan surat permohonan beserta data dan berkas; 2) peneliti tidak mentaati ketentuan yang tercantum dalam rekomendasi penelitian, peraturan perundang-undangan, norma-norma atau adat istiadat yang berlaku; dan 3) penelitian yang dilaksanakan dapat menimbulkan keresahan di masyarakat, disintegrasi bangsa atau keutuhan NKRI. Namun sejauh ini, pemberian sanksi belum pernah dilakukan karena tidak ada penyimpangan yang dilakukan oleh peneliti.

Keberadaan Rekomendasi Penelitian di Kabupaten dan Kota

Variasi dalam pelaksanaan rekomendasi penelitian juga terjadi di kabupaten/kota akibat dualisme pengaturan di tingkat nasional (lihat tabel 3).

Manfaat rekomendasi penelitian tidak begitu dirasakan oleh peneliti atau lembaga penelitian karena surat rekomendasi tidak menjamin untuk mendapatkan data atau mengakses narasumber.

Aturan perizinan penelitian juga bertentangan dengan UU No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). UU KIP mengatur agar badan publik seperti OPD wajib menyediakan, memberikan dan menerbitkan informasi publik yang berada di bawah kewenangannya. Badan Publik dilarang memberikan informasi yang membahayakan negara, informasi yang bersifat pribadi, berkaitan dengan persaingan usaha dan juga informasi yang belum dipublikasikan. Sementara, di sisi lain, keberadaan izin penelitian justru dijadikan alasan bagi OPD untuk tidak memberikan data-data yang bersifat informasi publik.

Kewajiban menyerahkan hasil penelitian seperti yang diharuskan dalam surat rekomendasi ternyata tidak berjalan baik. Hanya sebagian kecil peneliti yang melaporkan kembali hasil penelitiannya. Instrumen sanksi yang ada pun tidak memadai dan tidak diimplementasikan dengan baik sehingga peneliti tidak berkewajiban melaporkan hasilnya ke pemda. OPD yang menjadi narasumber penelitian maupun yang mengeluarkan izin, juga melakukan kontrol dengan

Proses mendapatkan rekomendasi penelitian di Bantul berbeda. Pengurusan izin dilakukan di Badan Litbang Bappeda. Izin diproses dalam hitungan jam. Pemda ingin memastikan bahwa penelitian yang berpotensi untuk memajukan Kabupaten Bantul, bisa diterbitkan di jurnal Bappeda dan ditindaklanjuti sebagai bahan konsiderans bagi kebijakan pengembangan daerah

Gambar 3. Alur Pengurusan Rekomendasi Penelitian di Kabupaten/Kota



*) Khusus untuk lembaga penelitian non pemerintah di luar kabupaten/kota

Tabel 3. Ringkasan Prosedur Pengurusan Rekomendasi Penelitian/Perizinan

Keterangan	Kota Yogyakarta	Kab. Bantul	Kota Surabaya	Kab. Malang
Prosedur	3*	3*	3*	3*
Waktu	8 hari**	8 hari**	8 hari**	8 hari**
Biaya	Tidak ada biaya	Tidak ada biaya	Tidak ada biaya	Tidak ada biaya
Masa Berlaku	3 bulan dan dapat diperpanjang	1. Izin berlaku sesuai permohonan dengan ketentuan paling lama 3 bulan 2. Pengajuan perpanjangan izin dilakukan sebelum habis masa berlakunya dan hanya diberikan selama 3 bulan. 3. Perpanjangan izin bisa diberikan 2 kali.	3 bulan dan dapat diperpanjang	6 bulan dan dapat diperpanjang
Instansi Pengurusan	Dinas Perizinan dan Penanaman Modal	Badan Litbang Bappeda	Bakesbangpol	Bakesbangpol

*) Jika peneliti berasal dari luar kabupaten/kota. Namun bagi peneliti dari dalam kab./kota, hanya membutuhkan 1 prosedur.

**) Waktu yang dibutuhkan peneliti dari luar kabupaten/kota. Namun bagi peneliti dari dalam kabupaten/kota, hanya membutuhkan 1 hari.

menghubungi peneliti dan meminta hasil penelitian jika peneliti tidak menyerahkan hasil penelitian yang sudah diselesaikan.

Koordinasi antar instansi pasca penerbitan izin penelitian dan pelaporan hasil penelitian tidak berjalan dengan baik. Ketika penelitian selesai, tidak ada proses komunikasi maupun koordinasi antar instansi terkait, terutama instansi yang menjadi tujuan studi. Instansi yang mengeluarkan izin atau rekomendasi penelitian pun terkadang tidak mendapatkan laporan penelitian dan cenderung abai terhadap kondisi ini. Sehingga jumlah laporan penelitian yang diterima tidak sesuai dengan izin yang dikeluarkan.

Catatan Akhir

Permendagri No. 64/2011 yang mengatur pelaksanaan rekomendasi penelitian justru memunculkan permasalahan pada implementasinya. Peraturan yang tidak memiliki konsiderans dan bersifat mandiri ini berpotensi memunculkan klausul yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Juga, ada dualisme terhadap tujuan aturan yang justru dilakukan Kemendagri. Menurut Permendagri, rekomendasi bertujuan untuk tertib administrasi. Sementara Kemendagri berpandangan bahwa surat rekomendasi

dibutuhkan untuk aspek keamanan dan memastikan kontribusi hasil penelitian ke litbang Kemendagri, yang sejauh ini justru tidak berjalan.

Permendagri yang bersifat mandiri tersebut juga memunculkan variasi dalam implementasi, baik di pusat, maupun di daerah. Prosedur pengurusan juga menyulitkan peneliti karena saling sandera dan menghambat penelitian jika tidak diurus, contohnya rekomendasi dari Bakesbangpol Provinsi sebagai prasyarat untuk mendapatkan izin penelitian di daerah.

Perizinan penelitian juga bertentangan dengan UU KIP. Perizinan penelitian justru menjadi 'senjata' bagi badan publik untuk tidak membuka dan menyediakan akses terhadap informasinya. Padahal informasi badan publik bisa didapatkan oleh seluruh kalangan masyarakat, tidak hanya peneliti.

Penghapusan peraturan dan praktek birokrasi perizinan harus dihapuskan. Penghapusan ini harus dimonitoring di seluruh level pemerintahan. Selain itu, perlu optimalisasi sistem *e-gov* agar data penelitian dapat diakses peneliti. Tidak hanya bermanfaat bagi peneliti, keberadaan sistem *e-gov* dapat membantu Pemda mendata penelitian yang sedang maupun sudah selesai dilakukan. ■

NASIB RAKYAT DI LILIT TAMBANG BUKAN SALAH TUHAN

Pada awal 2016, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah meneliti surat-surat izin usaha pertambangan (IUP) yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang di pemerintahan pusat dan daerah. IUP yang diteliti oleh KPK itu adalah IUP terbitan sejak 2011. Dari seluruh provinsi dan kabupaten di Indonesia hanya Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Bali yang tidak memiliki usaha pertambangan. Berdasarkan penyelidikan KPK, terkuak bahwa terjadi banyak penyimpangan di dunia pertambangan di seluruh wilayah Indonesia. KPK menemukan 4.276 (40%) IUP bermasalah atau tidak *clean and clear* dari 10.432 IU. Lalu, ada 1.850 (24%) IUP tidak memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau mengemplang pajak. Kemudian, ada 90% IUP tidak membayar jaminan reklamasi dan pascatambang. Selain itu, ada pula piutang pelaku usaha tambang kepada negara sebesar Rp23 triliun. Data KPK ini tidak termasuk usaha tambang ilegal yang tidak hanya merugikan masyarakat setempat secara langsung akibat kerusakan lingkungan, tetapi juga merugikan negara (pendapatan di sektor pajak).³⁾

Bila disimpulkan, temuan KPK di atas menunjukkan bahwa pemerintah (atau pemimpin!) adalah pihak yang paling bertanggung jawab atas berbagai

penyimpangan atau penyelewengan usaha pertambangan di bumi Indonesia. Berarti, pemimpin itu tidak amanah atau mengkhianati kepercayaan rakyat. Korupsi adalah kata yang paling tepat mewakili makna “penyimpangan” atau “penyelewengan” pemimpin itu. Dalam hal ini, semua ajaran agama sangat jelas mengatakan korupsi sebagai perbuatan dosa dan bertentangan dengan hukum Tuhan.



Mulyadi J. Amalik¹⁾



Mirisa Hasfaria²⁾

Pemerintah di Ujung Jalan

Di Kupang, Nusa Tenggara Timur (NTT), pada Januari 2012 lampau, para aktivis Jaringan Tokoh Agama Peduli Hak Ekonomi, Sosial, Budaya (Jatap-Ekosob) dan Aliansi Masyarakat Peduli NTT (Almadi-NTT) serta *The Institute for Ecosoc Rights* yang diwakili oleh Pendeta Sarlinda Adriani Kisek, Marianus Kisman, dan P. Prasetyohadi merilis hasil investigasi mereka mengenai pelanggaran hak asasi manusia (HAM) di sektor pertambangan di beberapa tempat di NTT, khususnya tambang mangan di Timor Barat, NTT.⁴⁾

Rilis itu berbunyi, antara lain: “Pemberian izin usaha tambang mineral mangan di Pulau Timor (NTT) sudah sedemikian maraknya sejak setidaknya 2007 sampai sekarang ini, sampai perempuan dan

- 1) Sejak 2000-2012 aktif dalam sejumlah gerakan sosial dan LSM di Yogyakarta (PUSHAM UII), Palembang (Gerakan Seniman), Karawang (Dutha Tani Karawang), dan Jakarta (Kantata Riset Indonesia). Sejak 2013 hingga kini menjadi dosen luar biasa di Universitas Airlangga Surabaya untuk mata kuliah Pancasila dan Kewarganegaraan, serta aktif sebagai staf peneliti Pusat Studi Pancasila dan Karakter Bangsa (PSPKB) Universitas Airlangga. Kompetensi akademik adalah S-1 Fakultas Filsafat UGM dan S-2 Sosiologi Studi Pembangunan Sekolah Pascasarjana UGM.
- 2) Peneliti dan aktivis LSM. Lulusan S-1 Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (2006) dan S-2 Ilmu Politik University of Arkansas, Fayetteville (2011) dengan beasiswa Fulbright Tsunami Relief Initiative.
- 3) “KPK Ungkap Ribuan Izin Tambang Bermasalah” dalam *Jawa Pos*, Selasa, 16 Februari 2016, halaman 1 dan 11.
- 4) <https://jurnaltoddoppuli.wordpress.com/2012/01/19/mengejar-pad-dengan-cara-memperbudak-perempuan-dan-anak-anak-serta-menggadaikan-masa-depan-ntt/>.



Sumber gambar: antaranews.com

anak-anak pun dieksploitasi, dipekerjakan secara berlebihan, diperbudak hanya demi pemerintah-pemerintah setempat memenuhi dalih ‘meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)’ dan sekaligus mempertaruhkan masa depan Nusa Tenggara Timur. Ketamakan dan ketidakpedulian para petinggi dan pemodal, baik di daerah dan dari mana pun mereka berasal, telah mengorbankan nasib terlalu banyak rakyat Timor di NTT.”

Selanjutnya, pernyataan sikap itu menyatakan bahwa kelompok yang paling rentan dalam dunia pertambangan di pedesaan di NTT itu adalah perempuan dan anak-anak. Kelompok ini ternyata sudah terseret jauh dan terjebak dalam sistem perbudakan tambang rakyat itu. Mereka menggali mineral mangan yang berdampak merusak bentang alam kehidupan mereka sendiri, sementara penduduk yang berada di kawasan tambang –apalagi pekerjaannya-, baik dewasa maupun anak-anak, laki-laki maupun perempuan, lansia maupun balita, berpotensi kuat terpapar kandungan racun dari mineral mangan (Mn) yang telah mencemari lingkungan. Sumber kehidupan yang pasti tercemar adalah air tanah, tanah, dan udara. Ketiga sumber kehidupan ini tidak hanya vital bagi manusia, tetapi juga hewan dan tumbuhan.

Lebih lanjut, isi rilis itu menegaskan bahwa “praktik pemberian IUP oleh pemerintah-pemerintah daerah sudah sedemikian banyak, marak, dan mencakup nyaris seluas wilayah kabupaten-kabupaten, seperti di Timor Tengah Selatan, Timor Tengah Utara, dan Atambua.” Sementara itu, “tambang mangan di Timor Barat sudah

jauh menyeret dan akan semakin banyak menyeret warga perdesaan Timor Barat ke dalam jerat kepalsuan kebijakan ekonomi daerah dengan membuka tambang mangan berdalih ‘primadona pundi-pundi daerah.’” Apalagi, “praktik tambang mangan ini sudah merupakan *trend of the day* di pedesaan Timor Barat”, meskipun “telah dinyatakan secara publik bahwa sama sekali tak layak diizinkan dalam analisis dampak lingkungan dan ternyata hasil investigasi ini mengonfirmasikannya”. Jadi, bila dikritisi dengan cermat, sesungguhnya praktik pertambangan mangan ini jauh lebih merugikan masyarakat dan juga para elit penentu kebijakan di NTT dalam jangka panjang. Namun, menurut rilis tersebut, “pada praktiknya rekomendasi amdal dilanggar juga oleh para petinggi daerah dan akibatnya sudah jauh menggerogoti keutuhan kebanyakan rumah tangga pedesaan”. Dengan demikian, “pemerintah telah mengambil kebijakan publik yang tidak dapat dipertanggung-jawabkan dan sesungguhnya sangat sulit diterima akal sehat bagi keutuhan kehidupan manusia di Timor Barat (dan di mana pun juga di NTT).”

Dalam kondisi semacam ini tampak terang bahwa pemerintah setempat kadang berada di posisi yang abu-abu. Sekali-sekali pemerintah daerah berucap mewakili rakyatnya, di kali lain berucap mewakili pihak pemilik modal. Pemerintah menyapa rakyat, tetapi bukan sebagai pemimpin yang berbagi teladan. Sekali waktu pemerintah daerah mengunjungi dan menyapa rakyatnya, tetapi pada saat yang sama pemerintah bertepuk sebelah tangan sambil berbalik membelakangi rakyat. Jadi, pemerintah masih di seberang sana, di ujung jalan. Ia tidak hadir di tengah-tengah masyarakat.

Komitmen Gereja

Tambang adalah kata yang mengingatkan kita pada lingkungan hidup atau ekosistem. Bila menyebut “tambang”, maka kita tak bisa melepaskannya dari unsur utama lingkungan hidup, yaitu air, tanah, dan udara beserta makhluk hidup di dalamnya. Di NTT, kondisi lingkungan hidup terkait dunia pertambangan sangat memprihatinkan. Masyarakat di sekitar lokasi pertambangan selalu menjadi korban pertama yang menanggung pencemaran atau kerusakan lingkungan akibat proyek pertambangan, baik yang diusahakan oleh rakyat (teknik tradisional) maupun pemodal besar (teknik modern). Rakyat bagai dililit tambang (baik dalam arti “tali” maupun “eksplorasi bumi”), semakin dikencangkan semakin mencekik dan akan membunuh perlahan-lahan. Keprihatinan atas kasus pertambangan di NTT baru menyentuh kalangan aktivis nonpemerintah dan tokoh-tokoh agama. Lalu, ke mana pemerintah setempat? Mereka berada di kumparan masalah itu sehingga tampaknya senyap dan gelap.

Pater Simon Suban Tukan, SVD,⁵⁾ (Koordinator Divisi Keadilan, Perdamaian, dan Keutuhan Ciptaan [JPIC] Serikat Sabda Allah Ruteng, Kabupaten Manggarai, Nusa Tenggara Timur) adalah tokoh agama yang juga prihatin pada kerusakan ekosistem di NTT akibat pertambangan yang mengorbankan masyarakat, khususnya di Kabupaten Manggarai. Menurut Pater Simon, terkait pemeliharaan lingkungan hidup itu Pemimpin Tertinggi Gereja Katolik, Paus Fransiskus telah menyerukan dalam ensiklik *Laudato Si* (Dalam Kepedulian untuk Rumah Kita Bersama) poin 13 bahwa “Tantangan yang mendesak untuk melindungi rumah kita bersama (bumi) mencakup upaya menyatukan segenap umat manusia untuk mencari sebuah model pembangunan yang berkelanjutan dan integral, karena kita tahu bahwa perubahan itu adalah mungkin. Dunia membutuhkan percakapan yang melibatkan semua orang, karena tantangan lingkungan yang kita hadapi, dan akar permasalahannya, menyangkut dan menjadi keprihatinan kita semua”.

Ensiklik adalah surat yang berisi ajaran. Ensiklik *Laudato Si* dirilis oleh Paus Fransiskus pada 18 Juni 2015, berisi tentang ekologi. Dalam ensiklik itu

Paus Fransiskus ingin “mengingatkan dan mengajak masyarakat dunia untuk merawat bumi sebagai *rumah kita bersama*”. Bahwa “kiserakahan manusia menjadi biang keladi” dari kerusakan bumi, baik dalam bentuk perubahan iklim maupun pemanasan global.⁶⁾ Dunia pertambangan yang tidak terkendali tentulah menjadi salah satu penyumbang kerusakan bumi itu.

Konteks ekologi di NTT, Pater Simon menjelaskan: “Pertambangan mengambil alat produksi masyarakat yang paling penting, yakni tanah. Dengan demografi penduduk yang mayoritas petani, sumbangan sektor pertanian bagi PDRB sangat signifikan.” Di Manggarai Timur, menurut Pater Simon, BPS mencatat sumbangannya mencapai Rp 783 miliar (sekitar 60 persen PDRB) pada 2013. Tahun yang sama, sektor pertanian menyumbang sebesar 33 persen PDRB di Kabupaten Manggarai (bernilai Rp 589 miliar). “Kami melihat pemerintah tidak bisa menempatkan mana yang menjadi prioritas pembangunan, dengan mata pencaharian terbesar di sektor pertanian, mengapa yang diurus justru pertambangan? Artinya, pemerintah lebih tertarik untuk memindahkan masyarakat dari pertanian ke pertambangan, yang berarti menjadikan mereka buruh kasar, dan kehilangan hubungan uniknya dengan *lingko* (tanah garapan yang menjadi hak ulayatnya),” tutur Pater Simon.

Ketika penambangan terjadi di suatu wilayah, menurut Pater Simon, maka akan terjadi penghancuran masif terhadap ekosistem. Seluruh sistem kehidupan rusak. Hal itu dapat dikatakan sebagai perampokan ekosistem besar-besaran. Di sini, tambang masuk ke lahan-lahan penduduk (kebun-kebun yang digunakan sebagai sumber kehidupan) dan menghancurkan seluruh sistem sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat. Pater Simon mengutip hasil penelitian FKM UI yang menyebutkan bahwa kandungan mangan di udara Manggarai Timur, NTT, sudah melebihi ambang batas normal. Mangan merusak sistem saraf, saluran pernafasan, hati dan ginjal.

Gereja tidak hanya bertanggung jawab terhadap masa depan dirinya, namun juga terhadap umat manusia dan seluruh ciptaan Tuhan. Pater Simon menegaskan kepeduliannya dan teman-temannya itu sebagai bagian

5) Pater Simon Suban Tukan, SVD ditahbiskan sebagai imam SVD pada 1999. Sejak 2006 ia menjadi koordinator Divisi Keadilan, Perdamaian dan Keutuhan Ciptaan (JPIC) Serikat Sabda Allah Ruteng, Kabupaten Manggarai, Nusa Tenggara Timur. Ia menaruh perhatian serius pada keutuhan ciptaan Tuhan, khususnya di Kabupaten Manggarai dan umumnya di NTT. Mirisa Hasfaria mewawancarainya pada 4-7 Oktober 2015. Wawancara dilakukan dalam rangka riset lapangan ke Ruteng, Kab. Manggarai, NTT, untuk program Skema Hibah Pengetahuan Lokal dari *Knowledge Sector Initiative* (KSI) yang diselenggarakan oleh Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada bertajuk “Penguatan Simpul Pengetahuan Lokal bagi Tata Kelola Sumberdaya di Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Selatan, dan Jawa Timur”.

6) Lihat *Tajuk Rencana* “Paskah yang Memerdekakan” dalam *Kompas*, Sabtu, 26 Maret 2016, halaman 6

dari komitmen Gereja Katolik. Hal ini seiring dengan seruan Paus Fransiskus dalam ensiklik *Laudato Si* poin 145 yang disinggung oleh Pater Simon bahwa: “Banyak bentuk intensif eksploitasi dan degradasi lingkungan tidak hanya menguras sumber-sumber daya yang menyediakan mata pencaharian bagi masyarakat setempat, namun juga merusak struktur sosial yang sejak lama telah membentuk identitas budaya dan nilai rasa mereka terhadap makna hidup dan masyarakat. Hilangnya sebuah kebudayaan bisa sama seriusnya, atau bahkan lebih mengkhawatirkan, daripada hilangnya spesies tanaman atau hewan. Pemaksaan gaya hidup dominan yang terkait dengan sebuah model produksi tunggal sama berbahayanya seperti mengubah ekosistem.”

Pater Simon mencontohkan di Manggarai Timur yang kondisinya lebih sulit. “Sampai saya harus menulis surat pribadi kepada Bupati, menceritakan apa yang terjadi di lapangan (akibat kehadiran tambang). Akhirnya, pada 23 September 2014, Bupati mengirimkan Sekretaris Daerah dan Kepala Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Manggarai Timur untuk menghentikan kegiatan penambangan P.T. ABP di Kampung Tumbak, Desa Satar Punda, Kecamatan Lambaleda, NTT, sampai ada pemberitahuan lanjutan,” ungkap Pater Simon. Kemudian, Pater Simon bercerita, “Misalnya sewaktu penyusunan Rencana Tata Ruang dan Wilayah (sesuai dengan amanat UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang), kami memasukkan usulan bagaimana merumuskan posisi terhadap kehadiran tambang karena ada yang menerima dan menolaknya di kalangan pemerintah. Dengan bantuan teman-teman di dalam, kami dibantu untuk merumuskan kalimat yang tepat agar orang tidak melakukan penambangan namun juga tidak menyerang langsung pihak yang pro terhadap tambang, yaitu ‘di wilayah-wilayah yang mengandung deposit mangan, pengelolaannya mengutamakan hal-hal yang lebih berkaitan langsung dengan kesejahteraan masyarakat.’” Dalam hal ini, pemerintah daerah mestinya memperhatikan bahwa mayoritas masyarakat di Kabupaten Manggarai bermata pencarian sebagai petani dan nelayan (75 persen), di Manggarai Timur bahkan lebih tinggi, yakni 90 persen. Sehingga kapasitas bertani yang harus lebih ditingkatkan.

Metode Pendekatan

Dalam hal pendekatan kepada pemerintah setempat, Pater Simon menguraikan berbagai model tergantung situasi. “Kami sangat banyak menggunakan metode dialog di Manggarai Barat karena hampir semua keputusan terkait tambang diambil di ruang-ruang

informal: penyusunan Surat Keputusan Moratorium Bupati Manggarai Barat No. SDA 500/214/X/2010 untuk ‘menghentikan sementara’ aktivitas tambang tidak terjadi di dalam gedung kantor Bupati.” Menurut Pater Simon, “Manggarai Barat sudah memiliki peraturan daerah yang melarang penambangan di pinggir laut. Kabupaten Manggarai sudah memiliki RTRW dengan beberapa klausul penting yang menutup ruang bagi pengerukan sumber daya alam (yang merusak lingkungan). Kami masih terus berjuang di Manggarai Timur karena pemerintahnya masih belum memiliki satu aturan dasar yang membuat kami yakin bahwa mereka menolak praktek yang merusak lingkungan. Meskipun kami sudah cukup puas dengan moratorium. Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana sikap pemerintah daerah yang akan datang? Apakah masih hanya akan berpikir untuk kepentingan politik? Kami membaca bahwa saat ini ada upaya beberapa perusahaan agar pemerintahan transisi (misalnya, menjelang pemilukada serentak) menerbitkan IUP sehingga pemerintahan baru tidak berdaya mengambil sikap yang berbeda. Sehingga masyarakat sipil harus benar-benar mengawal agar pemerintahan transisi tidak menerbitkan IUP.”

Bagi Pater Simon, sesungguhnya tidak ada satu strategi pendekatan yang bisa dipakai secara tetap untuk menolong masyarakat. Satu strategi bisa berhasil di suatu tempat, tetapi belum tentu berhasil di tempat lain. Namun, strategi harus cepat diputuskan karena jika terlambat ditangani, maka kasusnya akan menjadi besar. “Untuk kasus di Kampung Tumbak,” jelas Pater Simon, “Saya menerapkan strategi berhadapan langsung antara masyarakat dengan perusahaan karena berkali-kali dialog gagal. Strategi ini saya pakai untuk menaikkan suhu konflik agar mendapat perhatian yang lebih luas. Kasus ini mendapatkan respons yang sangat cepat dari Komnas HAM, media, serta gerakan masyarakat sipil lainnya, dan sepuluh hari kemudian moratorium diterbitkan.”

Di luar itu, Pater Simon mengungkapkan bahwa hal yang jauh lebih penting adalah agar kerja-kerja pendampingan terus berlangsung di tengah masyarakat NTT. *Pertama*, masyarakat harus didampingi agar tidak menjual tanahnya. *Kedua*, agar masyarakat memanfaatkan potensi lahannya secara maksimal. *Ketiga*, agar pemerintah mengembangkan kapasitas masyarakat dengan bantuan-bantuan teknis yang perlu, terutama terkait dengan demografi penduduk yang sebagian besar petani. Untuk alasan ini, Pater Simon kembali mengutip Paus Fransiskus dari ensiklik *Laudato Si* poin 146: “Masyarakat adat tidak hanya satu

minoritas di antara yang lain, namun harus menjadi mitra dialog yang utama, terutama jika proyek-proyek besar yang diusulkan mengusik tanah-tanah ulayatnya. Bagi mereka, tanah bukan hanya komoditas, melainkan karunia dari Tuhan dan nenek-moyang mereka yang beristirahat di sana, sebuah ruang suci untuk berinteraksi jika mereka mempertahankan nilai-nilai



dan identitasnya. Jika mereka tetap bertahan di tanah-tanahnya, mereka sendiri yang akan melakukan yang terbaik untuk menjaga kesinambungannya. Namun demikian, di berbagai belahan dunia, mereka ditekan untuk meninggalkan tanah airnya untuk memberikan ruang bagi pertanian atau pertambangan yang dilakukan tanpa memperhatikan degradasi alam dan budaya.”

Perspektif Islam⁷⁾

Dalam ajaran Islam, ada tiga unsur kehidupan fundamental yang diciptakan oleh Allah SWT untuk semua makhluk hidup (manusia, hewan, dan tumbuhan). Tiga unsur itu ialah air, tanah, dan udara. Menurut KH. Ali Yafie (2006: 230), Islam melarang keras tindakan buruk (pencemaran, pengrusakan, monopoli penguasaan) terhadap tiga unsur fundamental kehidupan itu. Air, tanah, dan udara adalah milik umum atau untuk kepentingan umum, meskipun tata cara pemanfaatannya diatur oleh pemerintah. Jadi, pemerintah adalah pemangku amanah saja, bukan pemiliknya. Apalagi, pemilik modal (yang

mengomersilkannya), sama sekali bukan pemilik tunggal ketiga unsur fundamental kehidupan itu. Ada dua tindakan utama yang paling dilarang Islam terhadap air, tanah, dan udara, yaitu (1) mencemarakannya sehingga tidak dapat digunakan atau bila digunakan akan membahayakan kehidupan, dan (2) memilikinya secara pribadi untuk kepentingan komersial (privat).

Kerusakan lingkungan hidup menyangkut air, tanah, dan udara, menurut KH. Ali Yafie (2006: 231), disebabkan oleh “paradigma pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi” alias paradigma kapitalisme (neoliberalisme). Akibatnya, terjadi perlombaan untuk memacu pertumbuhan itu dan sumber daya alam adalah salah satu kemungkinan yang dapat dieksploitasi secara besar-besaran dan habis-habisan. Jadi, aktornya jelas adalah manusia.

Kiai sepuh NU ini menguraikan (2006: 196-197) bahwa di dalam al-Qur’an, tanah disebut sebagai *mustaqal*, yaitu tempat hunian manusia selama hidupnya. Bumi disebut mata’ artinya “tempat yang

memberikan kenyamanan” bagi manusia selama tidak dirusak oleh tangan-tangan jahat. Dengan demikian, bumi dengan segala yang terkandung di dalamnya dan yang tumbuh di atasnya menjadi tempat sumber segala kehidupan bagi makhluk hidup, terutama manusia. Allah sudah mengatur kemanfaatan dan keseimbangan bumi. Tidak ada yang sia-sia dari ciptaan-Nya itu dan manusia bertanggung jawab atas keteraturannya.

Hukum pelestarian lingkungan hidup, tulis KH. Ali Yafie (2006: 200-201), adalah *fardhu kifayah* yang berarti bahwa “semua orang baik individu maupun kelompok dan perusahaan bertanggung jawab terhadap pelestarian lingkungan hidup, dan semua harus terlibat pula dalam menanganinya”. Akan tetapi, di antara pihak yang paling bertanggung jawab dan wajib menjadi pelopor atas masalah lingkungan hidup adalah pemerintah. Alasannya, pemerintah adalah pengemban amanat rakyat dan pemerintah pula yang memiliki perangkat kekuatan atau kekuasaan untuk mencegah kerusakan lingkungan, termasuk menindak para pelakunya. Bila lingkungan hidup masih rusak, maka semua pihak akan menanggung

7) Pembahasan pada bagian ini sepenuhnya dikutip dari buku karya KH. Ali Yafie (2006). *Merintis Fiqh Lingkungan Hidup*. Jakarta: Yayasan Amanah dan Ufuk Press.

dosa. Namun, dosa yang paling besar ditanggung oleh pelaku utamanya (bisa pemerintah atau pengusaha), lalu pemerintah akan berdosa (bila bukan pelaku utama), sedangkan masyarakat akan berdosa bila membiarkan kerusakan itu. Jadi, masyarakat setempat pun wajib *kifayah* (kewajiban kolektif) memelihara lingkungan hidup di tempat tinggalnya.

Untuk itu, KH. Ali Yafie (2006: 225/231) menawarkan paradigma pembangunan yang berorientasi pada kebaikan atau kemaslahatan rakyat (*mashalih al-ra'iyah*). Menurutny, tawaran paradigma ini sesuai dengan kaidah *fiqh* bahwa *tasharruf al-iman 'ala al-ra'iyah manuthun bi al-mashlahat* (pembelanjaan pemerintah atas rakyatnya harus didasarkan pada kemaslahatan). Kemaslahatan itu setidaknya di dasarkan pada “enam komponen kehidupan dasar manusia” (*al-dlaruriyat al-sitt atau al-kulliyat al-sitt*), yaitu (1) perlindungan jiwa (*hifdh al-nafs*), (2) perlindungan akal (*hifdh al-'aql*), (3) perlindungan kekayaan atau properti (*hifdh al-mal*), (4) perlindungan keturunan (*hifdh al-nasb*), (5) perlindungan agama (*hifdh al-din*), dan (6) perlindungan lingkungan hidup (*hifdh al-bi'ah*).

Pada poin ke-6 itulah kita kerap menyebutnya dengan ungkapan “pembangunan berwawasan lingkungan hidup” atau “pembangunan ramah lingkungan hidup”. Ungkapan ini sangat populer di pemerintahan dan masyarakat Indonesia. Tujuannya pun jelas untuk kemaslahatan atau kebaikan bersama. Akan tetapi, bagaimana dengan penerapannya di lapangan? Akarnya pada manusia. Bila tidak ada keserakahan pada manusia (individu atau kelompok), maka semua akan berjalan seimbang dan tentu berbuah baik atau maslahat bagi umat manusia.

Catatan Akhir

Kesadaran masyarakat sangat diperlukan dalam konteks proyek pertambangan karena terkait erat dengan unsur

kehidupan manusia yang paling fundamental, yaitu air, tanah, dan udara. Jadi, proyek pertambangan yang tidak terkendali kemungkinan besar bisa merusak sekaligus ketiga unsur kehidupan fundamental itu. Oleh sebab itu, bila nasib rakyat kian dililit (per)tambang(an), maka bukan salah Tuhan. Manusialah yang merusak ciptaan-Nya.

Para tokoh agama adalah aktor-aktor yang penting untuk memainkan perannya, baik di tengah masyarakat maupun di hadapan pemerintah dan pemilik modal. Nilai-nilai atau ajaran agama sangat memungkinkan diaktualkan menjadi ajaran kebaikan sosial (semacam teologi pembebasan) dalam konteks perawatan lingkungan hidup, terutama air, tanah, dan udara.

Di belakang para tokoh agama tentulah berperan pula lembaga-lembaga agama, lembaga adat, lembaga sosial kemasyarakatan, lembaga pendidikan, dan organisasi nonpemerintah. Lembaga-lembaga ini sangat strategis menjadi pembanding lembaga-lembaga pemerintah bila tidak memungkinkan bermitra.

Berjuang demi memuliakan bumi melalui jalan damai tentu lebih baik daripada jalan kerusakan, meskipun menapaki jalan damai pun rasanya pahit. Setiap menengok ke belakang, dari tahun ke tahun tampak tidak ada perubahan dalam hal lingkungan hidup di Indonesia, terutama kerusakan bumi oleh usaha pertambangan. Sekarang kita sudah berada di muka tahun 2017. Bila lingkungan hidup semakin rusak, misalnya akibat pertambangan sebagaimana terjadi di NTT, maka sesungguhnya manusia selalu berada dalam kerugian. Oleh karena itu, pemerintah, pengusaha, dan masyarakat harus cepat bergandengan tangan untuk kembali ke jalan yang benar, yaitu memuliakan lingkungan hidup (tanah, air, dan udara) untuk kemaslahatan peradaban umat manusia. ■



Menerima Sumbangan Tulisan

KPPOD menerima sumbangan tulisan dalam bentuk kategori: Opini, Artikel, Esai maupun *Feature*. Tulisan yang dikirim merupakan hasil karya sendiri dan dapat dipertanggungjawabkan oleh penulis, dan tidak merendahkan pihak tertentu. Tulisan yang dimuat akan mendapat imbalan secukupnya.

Syarat dan ketentuan tulisan adalah sebagai berikut:

- ❖ Tulisan sesuai dengan tema-tema KPPOD, seperti Desentralisasi Ekonomi, Pelayanan Publik di Daerah, Iklim Investasi, dan Profil Daerah (Rubrik dari Daerah).
- ❖ Menggunakan bahasa yang mudah dipahami, baik dan benar.
- ❖ Untuk kategori *Feature* (dari Daerah), panjang tulisan maksimal 10000 karakter tanpa spasi.
- ❖ Untuk kategori Esai, Opini, Artikel, panjang tulisan maksimal 5500-6000 karakter tanpa spasi (disertai dengan foto kejadian).
- ❖ Menyertakan identitas penulis secara singkat dan jelas disertai dengan foto, dan menyertakan nomor telepon yang dapat dihubungi.
- ❖ Isi tulisan menjadi tanggung jawab penulis.
- ❖ Tulisan yang dikirim akan diedit seperlunya tanpa merubah substansi.
- ❖ Tulisan dikirim ke redaksi KPPODBrief, email: kppod@kppod.org dan cc ke: regina@kppod.org

Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
Regional Autonomy Watch

Gd. Permata Kuningan Lt. 10, Jl. Kuningan Mulia Kav.9C, Guntur, Setiabudi, Jakarta Selatan, 12980

 [021] 8378 0642/53,  [021] 8378 0643,  www.kppod.org,  kppod@kppod.org,  kppod,  KPPOD_Jakarta