

Menceritakan sepak terjang KPK dalam mencegah tindak pidana korupsi melalui perbaikan sistem selama kurang lebih 15 tahun.

**B**uku ini berisi 44 ringkasan dari 125 kajian yang sudah dilaksanakan sejak tahun 2005. Kajian yang dilaksanakan Litbang KPK ini menitikberatkan pada celah potensi tindak pidana korupsi pada sistem dan upaya perubahan yang diarahkan pada sistem, bukan perorangan.

Setiap rangkuman kajian dalam buku ini membahas alasan, permasalahan potensi korupsi, hingga saran perbaikan dan tindak lanjutnya. Bahkan, ditambahkan pula dampak setelah saran perbaikan dijalankan.

Harapannya, buku ringkasan ini tidak hanya menjadi catatan kiprah Litbang KPK saja dalam mencegah tindak pidana korupsi, tetapi bisa menjadi inspirasi bagi semua pihak dalam mendorong sistem yang berjalan menjadi lebih transparan dan akuntabel.

**KPK**  
Komisi Pemberantasan Korupsi

DIREKTORAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN KPK  
GEDUNG MERAH PUTIH KPK  
JALAN KUNINGAN PERSADA NO.4, RT.1/RW.6,  
GUNTUR, SETIA BUDI, JAKARTA SELATAN,  
DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA 12950  
(021) 25578300  
info@kpk.go.id  
www.kpk.go.id  
www.jaga.id

**KPK** Mengkaji Untuk Negeri Bebas Korupsi

**KPK**  
Komisi Pemberantasan Korupsi

Mengkaji  
Untuk Negeri  
Bebas Korupsi



**KPK**

**Mengkaji  
Untuk Negeri  
Bebas Korupsi**

---

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**KPK**

**Mengkaji  
Untuk Negeri  
Bebas Korupsi**



# Mengkaji Untuk Negeri Bebas Korupsi

Copyright © 2020, Komisi Pemberantasan Korupsi

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia  
oleh Direktorat Penelitian dan Pengembangan  
Komisi Pemberantasan Korupsi

Penanggung Jawab  
Direktur Litbang KPK: Wawan Wardiana

Penulis: Tim Direktorat Litbang KPK

Tim Perangkum: Antonius Purwanto, Inggra Parandaru,  
Rendra Sanjaya, Topan Yuniarto, Vincentius Gityarko.

Editor: Mahatma Chryshna

Sumber Foto: Komisi Pemberantasan Korupsi

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang  
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian  
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit

Untuk informasi lebih lanjut mengenai kajian  
Direktorat Litbang KPK dapat melalui kanal berikut:

[www.jaga.id](http://www.jaga.id)  
[info@kpk.go.id](mailto:info@kpk.go.id)

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>VII</b>
 <b>ENERGI DAN INFRASTRUKTUR</b>	
1. Mendorong Efisiensi Tata Kelola Listrik .....	3
2. Antisipasi Korupsi Program Energi Surya .....	7
3. Mengurai Tantangan Impor BBM .....	11
4. Menilik Kebijakan Pembangkit Listrik Tenaga Sampah .....	15
5. Meluruskan “Berlikunya” Proyek Infrastruktur Jalan.....	19
6. Mencegah Praktik Korupsi dalam Siklus Pinjaman Daerah .....	23
 <b>SUMBER DAYA ALAM DAN KETAHANAN PANGAN</b>	
7. Mewujudkan Kawasan Hutan yang Berkeadilan .....	29
8. Menyoal Regulasi Perizinan Sektor Kehutanan .....	34
9. Mengoptimalkan Pendapatan Negara dari Ekonomi Hutan.....	39
10. Mengurai Persoalan Pengusahaan Tambang Batu bara .....	43
11. Menambal Kebocoran PNBP Minerba .....	47
12. Urgensi Menata Komoditas Kelapa Sawit .....	54
13. Mengamankan Lahan Pangan Bangsa .....	58
14. Menutup Celah Korupsi Subsidi di Bidang Pertanian .....	63
 <b>PENDIDIKAN DAN SEKOLAH KEDINASAN</b>	
15. Mengelola Anggaran Pendidikan Islam di Kementerian Agama .....	69
16. Mencegah Korupsi, Meningkatkan Kualitas Pendidikan Tinggi .....	73
17. Menelusuri Potensi Penyelewengan Pengelolaan Dana Penelitian .....	77
18. Upaya Menjaring Abdi Negara yang Berkualitas .....	82
19. Memperbaiki Proses Seleksi Rekrutmen Polri .....	87
20. Mendorong Keteraturan Tata Kelola Perguruan Tinggi Kementerian Lain .....	91

## **KESEHATAN DAN JAMINAN SOSIAL**

21. Memetakan Potensi Korupsi Dana Kapitasi Bidang Kesehatan .....	97
22. Memperbaiki Tata Kelola Obat dalam Sistem JKN .....	102
23. Memutus Mata Rantai Korupsi Alat Kesehatan .....	107
24. Mengatasi Kecurangan Penyelenggaraan JKN.....	112
25. Upaya Mengurangi Defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan .....	118
26. Menelaah Kebijakan Bantuan Sosial .....	123
27. Memperkuat Sistem Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.....	127
28. Membenahi Penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.....	133

## **PELAYANAN PUBLIK DAN SOSPOL**

29. Meningkatkan Integritas Layanan Keimigrasian .....	139
30. Mencari Solusi Terhentinya Pencetakan KTP Elektronik.....	145
31. Celah Korupsi Rumah Rehabilitasi.....	150
32. Membenahi Sistem Penyelenggaraan Ibadah Haji .....	155
33. Mewujudkan Sistem Penyelenggaraan Haji yang Profesional, Transparan, dan Akuntabel .....	166
34. Mengikis Penyalahgunaan APBD bagi Klub Sepak Bola .....	171
35. Pentingnya Transparansi dan Monitoring Bantuan Olahraga .....	175
36. Mencari Formula Biaya Sosial Korupsi.....	178
37. Pamrih Sumbangsih Dana Pilkada.....	181

## **KEUANGAN NEGARA**

38. Menuju Lembaga Peradilan Pajak yang Tepercaya dan Berwibawa .....	187
39. Mengoptimalkan Penerimaan Pajak di Sektor Pertambangan Batu Bara..	192
40. Membenahi Proses Keberatan dan Banding di Direktorat Jenderal Pajak	197
41. Membenahi Sistem Administrasi Impor.....	201
42. Mewujudkan Sistem Pengawasan dan Pelayanan Cukai yang Andal .....	207
43. Mengawal Penyaluran dan Pengelolaan Dana Desa .....	212
44. Mengoptimalkan Penerimaan Negara di Kawasan Perdagangan dan Pelabuhan Bebas .....	217

# KATA PENGANTAR

---

Buku ini berisi 44 ringkasan dari 125 kajian yang sudah dilaksanakan sejak tahun 2005.

**MENURUT** UU 19/2019, Litbang KPK mengemban tugas monitor. Direktorat ini berwenang untuk melakukan kajian, memberikan saran, serta melaporkannya. Kajian dilakukan terhadap pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan lembaga pemerintahan. Saran diberikan kepada pimpinan lembaga negara dan lembaga pemerintahan untuk melakukan perubahan berdasarkan hasil pengkajian. Sedangkan, laporan ditujukan kepada presiden, DPR, dan BPK ketika saran KPK mengenai usulan perubahan tidak dilaksanakan.

Dalam melaksanakan tugas monitor, Litbang KPK mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah Pemerintah, Rencana Strategis Komisi Pemberantasan Korupsi, serta arah kebijakan dari pimpinan KPK.

Sejak tahun 2005, pimpinan KPK melalui Renstra KPK memiliki fokus pada empat sektor strategis, yakni keuangan negara, infrastruktur dan energi, sumber daya alam dan ketahanan

pangan, serta pelayanan publik. Sektor pelayanan publik mencakup bidang kesehatan, pendidikan, dan layanan publik lainnya, seperti penyelenggaraan ibadah haji dan umrah. Fokus terhadap tiap sektor ada yang dilakukan secara berkelanjutan dengan tema yang berbeda, tetapi ada juga yang sebatas kebutuhan insidental.

Mengikuti arahan tersebut, fokus kajian Litbang KPK juga diarahkan pada keempat sektor strategis di atas dengan luaran dari setiap kajian berupa saran perbaikan yang sifatnya strategis. Kajian yang dilaksanakan Litbang KPK ini menitikberatkan pada celah potensi tindak pidana korupsi pada sistem dan upaya perubahan yang diarahkan pada sistem, bukan perorangan. Selain itu, kajian ini juga berupaya menyelamatkan potensi kerugian negara yang diakibatkan oleh sistem atau regulasi yang ada.

Harapannya, buku ringkasan ini tidak hanya menjadi catatan kiprah Litbang KPK saja dalam mencegah tindak pidana korupsi, tetapi bisa menjadi inspirasi bagi semua pihak dalam mendorong sistem yang berjalan menjadi lebih transparan dan akuntabel.

Semoga, kita semua dapat mewujudkan cita-cita bangsa menjadi Indonesia maju, sejahtera, dan bebas dari korupsi.

Untuk kesempurnaan buku ini, kritik dan saran konstruktif sangat kami harapkan.

Sebagai penutup, ada pesan pantun kepada semua yang membaca buku ini:

*Ke Jakarta naik pesawat, bawa koper penuh terisi*

*Mari ingatkan rekan sejawat, agar tidak terlibat korupsi.*

Salam Antikorupsi,

**Wawan Wardiana**

*Direktur Penelitian dan*

*Pengembangan KPK*

# ENERGI DAN INFRASTRUKTUR



Kunjungan lapangan tim KPK  
terkait kelistrikan dan BBM.



# MENDORONG EFISIENSI TATA KELOLA LISTRIK

## TUJUAN

pembangunan ketenagalistrikan sesuai UU 30/2009 adalah menjamin ketersediaan tenaga listrik dalam jumlah yang cukup, kualitas yang baik, dan harga yang wajar. Dengan demikian, kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata serta pembangunan yang berkelanjutan dapat terwujud.

Persoalannya, peningkatan kebutuhan energi listrik di tanah air tidak sebanding dengan penambahan kapasitas daya terpasang sehingga listrik belum terpasang merata di seluruh wilayah. Selain itu, muncul pula persoalan terkait ketidaktepatan perencanaan, mahalnya energi primer, kurang optimalnya penggunaan aset/pembangkit, dan berbagai persoalan lain dalam aspek strategis dan aspek operasional kelistrikan nasional.

Berdasarkan permasalahan tersebut, pada tahun 2017, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian terkait efisiensi tata kelola kelistrikan dengan perspektif pencegahan korupsi dengan melibatkan *stakeholder* terkait. Secara garis besar, kajian Litbang KPK berfokus pada upaya efisiensi secara *end to end* proses penyelenggaraan tenaga listrik nasional yang dilakukan oleh PT PLN (Persero). Harapannya, peningkatan efisiensi akan berdampak pada penurunan biaya pokok penyediaan hingga harga pokok produksi.

## Permasalahan

Sebagai pelaksana usaha penyediaan tenaga listrik nasional, PLN ikut bertugas untuk mewujudkan ketersediaan listrik secara merata, berkualitas, serta dengan harga yang terjangkau. Untuk mewujudkannya, PLN mengelola sistem tenaga listrik dalam beberapa tahap, mulai dari *fuel supplier*/pengadaan energi primer, pembangkitan, operasi transmisi, operasi distribusi, hingga layanan ke masyarakat.

Salah satu tantangan terbesar yang dihadapi PLN ada pada tahapan *fuel supplier*, yakni minimnya kendali dalam penyediaan energi primer, yakni harga batu bara dan gas. Hal ini disebabkan oleh fluktuasi harga batu bara yang berdampak pada tidak menentukannya biaya pokok produksi PLN dan harga pokok produksi (HPP).

Tantangan lain, kepastian pasokan batu bara dalam negeri untuk mendukung sektor kelistrikan belum terjamin. Sebanyak 80 persen dari produksi batu bara diekspor ke berbagai negara dan hanya 20 persen yang dialokasikan untuk kebutuhan dalam negeri. Padahal, pembangkit utama yang dioperasikan oleh PLN didominasi pembangkit listrik tenaga batu bara dan gas.

PLN juga menghadapi minimnya koordinasi dan sinkronisasi perencanaan kapasitas listrik yang dapat

menimbulkan *overcapacity* atau kelebihan kapasitas. Penyebab kelebihan produksi ini, antara lain ketidaksesuaian perencanaan awal, seperti perencanaan yang sering berubah dalam jangka waktu singkat dan belum ada perhitungan kegiatan usaha kelistrikan lain di luar PLN.

Sementara itu, sejumlah persoalan lain juga masih perlu diselesaikan, seperti belum optimalnya *benchmarking* regional terkait tata kelola yang baik, masih ada pembangkit yang belum beroperasi secara andal dan efisien, dan tidak selarasnya penyelesaian proyek pembangkit dan proyek transmisi yang menyebabkan tidak optimalnya pengelolaan *supply* listrik.

Berbagai permasalahan yang muncul dalam tata kelola kelistrikan nasional merupakan identifikasi di tingkat korporat, regional, maupun anak perusahaan. Dari identifikasi tersebut, juga ditemukan bahwa proporsi terbesar beban usaha PLN ada pada energi primer bahan bakar dan pelumas yang mencapai 60-70 persen. Beban sisanya berasal dari pembelian tenaga listrik dari IPP, komponen pemeliharaan, penyusutan, kepegawaian, beban bunga dan keuangan, serta administrasi dan sewa pembangkit.

## Saran Perbaikan

Hasil kajian Litbang KPK memberikan saran perbaikan dalam dua aspek, yakni aspek strategis dan aspek operasional.

Pada aspek strategis, disarankan adanya koordinasi kebijakan lintas

sektoral, khususnya kebijakan sektor kelistrikan dan kebijakan sektor minerba dalam upaya memenuhi *security energy* (energi primer) jangka panjang. Selain itu, perlu adanya harmonisasi dan integrasi perencanaan *supply and demand* sistem kelistrikan. Upaya ini bertujuan memitigasi kerugian jangka panjang akibat *over capacity* dengan skema *take or pay* (TOP), atau *under capacity* dengan skema *take and pay* (TAP).

Pada aspek operasional terdapat lima saran. Pertama, pemerintah perlu mengidentifikasi potensi perbaikan secara signifikan terhadap ketidakefisienan kegiatan *end to end* penyelenggaraan tenaga listrik. Kedua, perlu ada pembenahan *supply chain* penyediaan energi primer, pengoperasian pembangkit *existing*, transmisi, dan distribusi, serta penyalarsan penyelesaian proyek pembangkit dan transmisi. Pembenahan ini bertujuan untuk menghindari kerugian akibat TOP.

Ketiga, PLN perlu menerapkan *better operation and maintenance practice* dan audit pembangkit demi memastikan performa pembangkit sesuai dengan perencanaannya. Saran keempat, perlu dilakukan *benchmarking* efisiensi regional dan AP dari praktik unit bisnis terbaik di internal PLN. Terakhir, PLN perlu mengimplementasikan program mitigasi *fraud* pada tingkat korporat, regional, dan anak perusahaan.

Secara garis besar dapat disimpulkan, untuk mewujudkan tujuan pembangunan kelistrikan diperlukan

sinergi seluruh *stakeholder* kelistrikan. Selain itu, perlu ada harmonisasi regulasi antara sektor kelistrikan, minerba, serta migas.

Upaya efisiensi tata kelola kelistrikan ini harus dilaksanakan secara konsisten dan berkelanjutan. Efisiensi yang dimaksud mulai dari *end to end process* penyelenggaraan tenaga listrik meliputi perencanaan kapasitas secara akurat, pengoperasian pembangkit secara optimal, penyediaan sumber energi primer dengan biaya rendah, serta efisiensi penggunaan sumber daya lainnya dengan tetap memperhatikan keamanan dan keandalan sistem kelistrikan.

Sebagai upaya tindak lanjut, KPK melakukan rapat monitoring bersama dengan PLN pada tanggal 14 Februari 2020. Pertemuan tersebut membahas

tindak lanjut terhadap kajian yang telah dilakukan KPK pada tahun 2017.

Hasilnya, kegiatan monitoring yang telah berjalan adalah pelaksanaan audit sistem pembangkit di sistem kelistrikan eksisting PLN pada tahun 2019 di sistem Sumatera. Sistem Sumatera dijadikan *pilot project* audit karena memiliki kompleksitas yang cukup untuk mewakili PLN dalam menyusun rencana usaha penyediaan tenaga listrik (RUPTL) ke depan.

Selain itu, ditemukan pula persoalan dan tantangan pada tahun 2020, yakni terjadinya *over supply* energi listrik khususnya di sistem Jawa Bali Madura. Hal tersebut disebabkan oleh penyerapan listrik yang berkurang (penurunan *demand*) karena kondisi ekonomi yang menurun. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Efisiensi dalam Tata Kelola Kelistrikan (Perspektif Pencegahan Korupsi)
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2017/2017
<b>Bidang</b>	Energi
<b>Tema</b>	Listrik
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Permasalahan Program Penyediaan Tenaga Listrik</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuntutan tarif listrik makin turun dan akses listrik yang makin luas kepada masyarakat.</li> <li>• Ketidakpastian pasokan dan harga energi primer yang mendukung kelistrikan baik batu bara maupun gas.</li> <li>• Ketergantungan terhadap BBM dalam melistrikan beberapa wilayah (Sumatera, Kalimantan, Nusa Tenggara, dan Papua).</li> </ul>

## Saran Perbaikan

### Aspek Strategis

1. Koordinasi kebijakan lintas sektoral, khususnya kebijakan sektor kelistrikan dan kebijakan sektor minerba dalam upaya memenuhi *security energy* (energi primer) jangka panjang.
2. Harmonisasi dan integrasi perencanaan *supply* dan *demand* sistem kelistrikan untuk memitigasi kerugian jangka panjang akibat *over capacity* dengan skema *take or pay (TOP)* atau *under capacity* dengan skema *take and pay (TAP)*.

### Aspek Operasional

1. Mengidentifikasi potensi perbaikan secara signifikan terhadap inefisiensi kegiatan *end to end* penyelenggaraan tenaga listrik.
2. Pembinaan *supply chain* penyediaan energi primer, pengoperasian pembangkit *existing*, transmisi, dan distribusi serta penyesuaian penyelesaian proyek pembangkit dan transmisi untuk menghindarkan kerugian akibat TOP.
3. Penerapan *better O&M practice* dan melakukan audit pembangkit untuk memastikan *performance* pembangkit sesuai dengan perencanaannya.
4. *Benchmarking* efisiensi regional dan AP dari praktik unit bisnis terbaik di internal PLN.
5. Implementasi program mitigasi *fraud* pada tingkat korporat, regional, dan anak perusahaan.



# ANTISIPASI KORUPSI PROGRAM ENERGI SURYA

**PEMERINTAH** berupaya mendorong pengelolaan energi demi menjamin kebutuhan energi nasional. Pemanfaatan energi baru dan terbarukan (EBT) menjadi salah satu fokusnya. Untuk mencapai target tersebut, muncul Kebijakan Energi Nasional (KEN) yang diikuti Rencana Umum Energi Nasional (RUEN) hingga tahun 2050. Namun, sampai tahun 2017 jumlah kapasitas EBT masih rendah, terutama untuk energi surya.

Berdasarkan KEN, pemerintah menargetkan pembangunan EBT pada tahun 2025 minimal mencapai 23 persen dari bauran energi primer (minyak bumi, gas bumi, batu bara, EBT). Dalam pelaksanaannya, muncul permasalahan pembangunan EBT yang akan digunakan PLN untuk meningkatkan rasio elektrifikasi di Indonesia.

Beberapa faktor yang menghambat pembangunan pembangkit listrik, antara lain pembebasan lahan, perizinan, pendanaan, teknologi, pengadaan, SDM, dan permasalahan hukum. Permasalahan tersebut mengakibatkan target rasio elektrifikasi sulit tercapai, khususnya listrik di pedesaan.

Untuk mengidentifikasi risiko korupsi, Direktorat Litbang KPK mengadakan studi terhadap program EBT khususnya energi surya dari aspek aturan, prosedur, implementasi, hingga riset.

## Permasalahan

Dari hasil studi KPK tahun 2017 tersebut, ditemukan tujuh permasalahan dalam program pembangunan listrik tenaga surya (PLTS) dari beberapa aspek.

Dari aspek kebijakan terdapat dua permasalahan. Masalah pertama, belum ada kebijakan operasional jangka panjang dalam pengembangan energi surya. Permasalahan ini, antara lain tampak dari belum jelasnya turunan operasional dari kebijakan pengembangan EBT untuk mencapai target 23 persen pada tahun 2025. Selain itu, Rencana Umum Kebijakan Nasional (RUKN) dan Rencana Umum Energi Daerah (RUED) juga belum diterbitkan. Ketidakjelasan ini secara tidak langsung turut memengaruhi program khusus untuk pengembangan EBT sehingga program yang mengoordinasi semua sektor dan insentif keuangan belum ada. Akibatnya, terdapat perbedaan target yang cukup signifikan dalam pengembangan EBT di dalam RUEN dan Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL).

Kedua, lemahnya dukungan pemerintah untuk pembiayaan pembangunan program EBT. Berdasarkan Peraturan Menteri ESDM No. 50/2017, diatur pembelian tenaga listrik dari PLTS Fotovoltaik menggunakan pola kerja sama membangun, memiliki,

mengoperasikan, dan mengalihkan (*Build, Own, Operate, and Transfer/BOOT*). Dalam skema ini, tidak ada insentif yang diberikan secara khusus sehingga tarif harga dalam penyediaan tenaga listrik masih tinggi dan kurang layak secara finansial.

Dari aspek operasional terdapat empat permasalahan, yakni belum optimalnya koordinasi dalam pembangunan energi surya lintas sektor, banyaknya masalah dalam pembangunan PLTS *offgrid* APBN oleh Kementerian ESDM, belum memadainya aspek teknis pengembangan energi surya, dan kurangnya dukungan kelembagaan dalam pengembangan.

Permasalahan terakhir berasal dari aspek riset dan pengembangan, yakni belum memadainya riset dan pengembangan dalam mendukung implementasi energi surya. Aspek riset dan pengembangan cukup penting untuk memberikan inovasi teknologi dari dalam maupun luar negeri yang bisa diterapkan oleh industri sehingga bisa menurunkan harga beli energi listrik yang dihasilkan.

## Saran Perbaikan

Dari pemetaan masalah program PLTS, KPK memberikan sejumlah saran perbaikan. Terkait persoalan kebijakan operasional jangka panjang, pemerintah disarankan membangun kebijakan turunan untuk pengembangan energi surya dengan melibatkan sektor terkait. Di sisi lain, Kementerian ESDM diharapkan dapat menginisiasi program pengembangan energi surya untuk

mencapai target di dalam RUEN 6.500 MW serta melakukan harmonisasi RUEN, RUKN, dan RUPTL. Di sisi lain, PLN diminta membuat perencanaan penyediaan energi surya sampai tahun 2025 sesuai RUEN.

Untuk mengatasi persoalan lemahnya dukungan pembiayaan dari pemerintah, pembiayaan infrastruktur pembangunan pembangkit listrik energi terbarukan perlu dimaksimalkan. Untuk itu, Kementerian Keuangan perlu melakukan kajian pemberian insentif fiskal dan nonfiskal pembiayaan pembangunan energi terbarukan. Kajian insentif fiskal ini perlu memperhatikan sumber pembiayaan baik dalam dan luar negeri dengan berbagai skema yang mungkin dilakukan.

Dalam aspek operasional, Kementerian ESDM perlu mengoordinasikan pembangunan energi surya di Indonesia, termasuk menyesuaikan pembangunan PLTS lintas sektor dengan lokasi dan kapasitas rencana pengembangan PLTS oleh PLN. Pemerintah juga perlu melakukan evaluasi dan monitoring pengadaan PLTS *offgrid* dengan memperhatikan perencanaan kelistrikan oleh PLN, status PLTS setelah pembangunan, sistem monitoring PLTS, dan PLTS *offgrid hybrid* dengan PLN.

Masih terkait aspek operasional, penyempurnaan aspek teknis pengembangan energi surya perlu didorong oleh Kementerian ESDM dan PLN. Kementerian ESDM perlu meningkatkan akurasi dan sinkronisasi data potensi serta pemanfaatan energi

surya dan menyusun standardisasi teknis (SNI) dan kompetensi (SKKNI) terkait energi surya. Selain itu, PLN disarankan melakukan kajian perencanaan sistem untuk meningkatkan keandalan sistem jaringan pendukung EBT serta menyempurnakan sistem pengadaan dan perjanjian jual beli jangka panjang yang transparan, akuntabel, dan bebas kepentingan

Terkait kurangnya dukungan kelembagaan dalam pengembangan EBT, kajian pengembangan kelembagaan dalam mendukung EBT perlu dilakukan oleh Kementerian ESDM dan PLN. Analisis dan pengembangan kelembagaan tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan beban kerja, koordinasi lintas sektor, pembinaan, dan pengawasan.

Terakhir, untuk aspek riset dan pengembangan, pemerintah

dapat mendorong program riset dan pengembangan melalui Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) untuk mengembangkan program riset energi surya terutama sel, modul, dan penyimpanan energi surya. BPPT juga disarankan membangun infrastruktur pengujian kualitas komponen PLTS di dalam negeri. Riset dan pengembangan dari BBPT tersebut juga perlu didukung oleh Kementerian ESDM berupa kajian kebijakan pendukung penerapan energi surya dan pemetaan industri dalam negeri terkait EBT.

Berbagai saran perbaikan di atas diharapkan dapat menjadi salah satu acuan dalam meningkatkan rasio elektrifikasi di Indonesia sesuai target dan bebas korupsi. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Studi Risiko Korupsi dalam Program Energi Baru Terbarukan
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2017/2017
<b>Bidang</b>	Energi
<b>Tema</b>	Energi Baru Terbarukan
<b>Permasalahan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belum ada kebijakan operasional jangka panjang dalam pengembangan energi surya.</li> <li>2. Lemahnya dukungan pemerintah untuk pembiayaan pembangunan program EBT.</li> <li>3. Belum optimalnya koordinasi dalam pembangunan energi surya lintas sektor.</li> <li>4. Banyaknya masalah dalam pembangunan PLTS <i>offgrid</i> APBN oleh Kementerian ESDM.</li> <li>5. Belum memadainya aspek teknis pengembangan energi surya.</li> <li>6. Kurangnya dukungan kelembagaan dalam pengembangan energi baru terbarukan.</li> <li>7. Belum memadainya riset dan pengembangan dalam mendukung implementasi energi surya.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

### Kementerian ESDM

- Menginisiasi program pengembangan energi surya secara khusus untuk mencapai target RUEN 6.500 MW
- Harmonisasi RUEN, RUKN, dan RUPTL.
- Mengoordinasikan pembangunan PLTS lintas sektor yang disesuaikan dengan lokasi dan kapasitas rencana pengembangan PLTS oleh PLN
- Berkoodinasi dengan PLN terkait tindak lanjut penyambungan PLTS *offgrid* ke jaringan PLN.
- Menyiapkan sistem monitoring kondisi PLTS yang andal.
- Meningkatkan akurasi dan sinkronisasi data potensi serta pemanfaatan energi surya.
- Menyusun standardisasi teknis (SNI) dan kompetensi (SKKNI) terkait energi surya.
- Melakukan analisis kelembagaan di Ditjen Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi (EBTKE) Kementerian ESDM untuk mendukung pengembangan EBT dengan memperhatikan beban kerja, koordinasi lintas sektor, pembinaan, dan pengawasan.
- Menyusun kajian kebijakan dalam mendukung penerapan energi surya khususnya pembangunan pabrika sel/modul surya dan pemetaan industri dalam negeri terkait dengan energi terbarukan.

### PLN

- Merencanakan penyediaan energi surya sampai tahun 2025 sesuai RUEN.
- Mengkaji pembangunan PLTS hybrid di desa tertinggal, pulau terpencil, dan daerah perbatasan.
- Mengkaji perencanaan sistem untuk peningkatan keandalan sistem jaringan untuk mendukung EBT.
- Menyempurnakan sistem pengadaan dan perjanjian jual beli jangka panjang yang transparan, akuntabel, dan bebas dari kepentingan.
- Mendorong sinergi BUMN dalam kerja sama untuk mendukung pembangunan PLTS di Indonesia.
- Mendukung peran serta masyarakat dan industri kecil untuk berpartisipasi mendukung EBT.
- Evaluasi internal terkait dengan perencanaan jual beli pembangkit energi terbarukan dengan memperhatikan aspek *fairness*, akuntabilitas, dan bebas dari monopoli
- Mengkaji pengembangan kelembagaan di divisi EBT dalam mendukung energi terbarukan dengan memperhatikan beban kerja, pembinaan, dan pengawasan.

### Kemenkeu

- Mengkaji pemberian insentif fiskal dan nonfiskal pembiayaan pembangunan energi terbarukan.

### BPPT

- BPPT membangun program riset dalam mendukung implementasi energi surya terutama sel, modul, dan penyimpanan energi surya, dan membangun infrastruktur pengujian kualitas komponen PLTS di dalam negeri.



# MENGURAI TANTANGAN IMPOR BBM

**SEJAK** tahun 2003, Indonesia beralih dari *net exporter country* menjadi *net importir country* dalam memenuhi konsumsi BBM dalam negeri. Akan tetapi, tata kelola impor BBM masih belum efisien dan belum sesuai dengan tuntutan kebutuhan konsumsi BBM nasional. Hal ini menimbulkan risiko kelangkaan BBM pada saat kebutuhan nasional tinggi, seperti momen Lebaran dan Tahun Baru.

Pada tahun 2017, pimpinan KPK dan Direksi PT Pertamina (persero) mengadakan pertemuan untuk membahas kendala perizinan impor BBM terutama untuk memenuhi permintaan saat Lebaran dan Tahun Baru 2017. Pertemuan tersebut menghasilkan identifikasi permasalahan awal impor BBM dan tiga kondisi ideal yang diharapkan dapat terwujud dengan perbaikan tata kelola impor

Sebagai upaya tindak lanjut, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian transformatif impor BBM untuk mengidentifikasi inefisiensi dalam tata kelola impor BBM yang dapat menyebabkan kerawanan korupsi dalam praktik perizinan dan pelaksanaan impor BBM.

## Permasalahan

Berdasarkan hasil observasi di lapangan, analisis kebijakan, dan konfirmasi *stakeholder*, ditemukan tiga permasalahan utama dalam prosedur impor BBM.

Pertama, belum efektifnya penentuan kuota impor BBM terkait pemenuhan persyaratan *fatty acid methyl ester* (FAME/bahan bakar nabati) sebesar 20 persen dan bioetanol sebesar 2 persen. Implementasi FAME sebesar 20 persen mengacu pada penelitian oleh Japan Automobile Manufacturers Association (JAMA). Dalam praktiknya, pemenuhan bahan bakar nabati (FAME) sebesar 20 persen banyak memunculkan permintaan dispensasi dari industri, seperti PLN, PT KAI, dan PT Freeport. Hal itu memunculkan peluang untuk melakukan jual beli kontrak (PO) FAME. Di sisi lain, diesel dengan kandungan FAME sebesar 20 persen dianggap tidak cocok bagi peralatan industri di Indonesia karena dapat menyebabkan persoalan pada mesin. Sedangkan, pemenuhan persyaratan bioetanol sebesar 2 persen belum dapat dilaksanakan karena belum didukung ketersediaan industri dari dalam negeri sehingga kebijakan ini belum bisa dijalankan.

Permasalahan kedua, terjadi proses pengulangan dalam pelaksanaan survei oleh surveyor untuk kepentingan negara dan badan usaha. Surveyor yang ditunjuk oleh Kemendag bekerja sama dengan surveyor dari negeri asal impor BBM. Dalam praktiknya, surveyor ini tidak melakukan pengecekan di lokasi, tetapi hanya menerima laporan saja dari surveyor dari luar negeri. Hal ini kemudian berulang karena badan usaha juga menunjuk surveyor di negeri

asal impor BBM sebelum melakukan pembelian. Di sisi lain, proses pemilihan surveyor dan laporan survei dari Kemendag dilakukan secara kurang transparan, yakni menunjuk langsung surveyor yang diusulkan KADIN dan Asosiasi Surveyor Indonesia tanpa melalui mekanisme pemilihan.

Permasalahan ketiga, belum standarnya implementasi sistem daring dalam proses perizinan dan standar waktu pemrosesan perizinan di tiga lembaga, yakni Ditjen Migas Kementerian ESDM, Kemendag, dan Ditjen Bea dan Cukai Kemenkeu. Pemrosesan dan penerbitan rekomendasi ekspor dan impor di Ditjen Migas Kementerian ESDM masih menggunakan sistem manual dengan waktu 38 hari kerja dan 3-4 orang tenaga analisis. Sebaliknya, di Kemendag, pemrosesan persetujuan impor BBM sudah menggunakan sistem daring dengan waktu 5 hari kerja dan 3 tenaga kerja, tetapi sering terkendala saat server mengalami gangguan. Di Ditjen Bea dan Cukai, implementasi sistem daring belum diterapkan secara merata di seluruh kantor cabang.

### Saran Perbaikan ■

Berdasarkan tiga temuan permasalahan utama di atas, kajian Litbang KPK menyimpulkan, upaya mempercepat dan memperjelas *service level agreement* (SLA) perizinan impor BBM melalui perbaikan tata kelola masih dapat dilakukan. Selain itu, masih terdapat kerawanan korupsi pada beberapa proses bisnis seperti telah

disebutkan di atas. Oleh karena itu, Litbang KPK menyarankan beberapa hal kepada Ditjen Migas Kementerian ESDM, Kementerian Perdagangan, dan Ditjen Bea dan Cukai Kementerian Keuangan.

Terhadap permasalahan pertama, Kementerian ESDM diminta untuk melakukan evaluasi efektivitas implementasi FAME 20 persen dan bioetanol 2 persen dengan melakukan kajian kesiapan industri hilir. Untuk mengatasi permasalahan kedua, Kemendag disarankan untuk melakukan revisi terhadap Permendag 3/2015. Kegiatan survei harus dianggarkan oleh negara. Apabila tidak dapat dilakukan, disarankan mengakses data melalui *Indonesia National Single Window* (INSW) di Ditjen Bea dan Cukai.

Di sisi lain, terhadap permasalahan ketiga, diberikan tiga saran perbaikan. Pertama, Ditjen Migas diminta menyelesaikan sistem perizinan daring dan mempercepat durasi penerbitan rekomendasi dari 15 hari kerja menjadi 10 hari kerja. Kedua, Kemendag disarankan menyusun SOP mekanisme *backup* sistem daring dan *disaster recovery center* (DRC) untuk mengatasi kendala ketika server mengalami gangguan. Ketiga, Ditjen Bea dan Cukai diminta mengimplementasikan sistem daring secara konsisten di seluruh kantor cabang di Indonesia, khususnya untuk penanganan impor BBM bagi importir yang sudah memperoleh fasilitas mitra utama (MITA).

Sebagai upaya tindak lanjut, KPK terus monitoring dan evaluasi dengan

cara membuka komunikasi dengan pelaku impor BBM atas kendala perubahan sistem yang direncanakan. Selain itu, KPK juga terus memantau saran perbaikan yang diberikan selama dua tahun.

Dari hasil monitoring, berbagai perbaikan telah dilakukan. Kementerian ESDM telah mengubah prosedur kerja dari proses manual menjadi elektronik sehingga dapat memangkas lamanya penerbitan perizinan yang sebelumnya memakan waktu rata-rata 38 hari menjadi 10-15 hari kerja. Ditjen Bea dan Cukai Kemenkeu telah menerapkan sistem daring yang terstandarisasi di seluruh kantor cabang di Indonesia

untuk proses perizinan import BBM dan memberikan fasilitas MITA untuk PT Pertamina. Terkait pengulangan proses kegiatan surveyor, Kemendag telah menerbitkan Permendag 21/2019 tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Minyak Bumi, Gas Bumi, dan Bahan Bakar Lain. Permendag yang mulai berlaku pada 22 Maret 2019 ini telah menghapus redundansi surveyor sehingga menghemat pengeluaran biaya surveyor bagi importir BBM.

Diharapkan, berbagai saran perbaikan terus dilakukan agar potensi korupsi dalam praktik perizinan dan pelaksanaan impor BBM dapat diminimalkan. >

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Transformatif Impor BBM
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2018/2018
<b>Bidang</b>	Energi
<b>Tema</b>	BBM
<b>Permasalahan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penentuan kuota impor BBM belum efektif, bila dikaitkan dengan pemenuhan persyaratan FAME 20% dan bioetanol 2%.</li> <li>2. Terjadi proses pengulangan dalam pelaksanaan survei oleh surveyor untuk kepentingan negara dan badan usaha.</li> <li>3. Implementasi sistem daring dalam proses perizinan dan standar waktu pemrosesan perizinan yang belum terstandar di tiga lembaga, yakni Kementerian ESDM, Kemendag, dan Ditjen Bea dan Cukai.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

### Terhadap permasalahan Pertama

1. Kementerian ESDM, melakukan evaluasi efektivitas implementasi FAME 20% dan bioetanol 2% dengan melakukan kajian kesiapan industri hilir.

### Terhadap permasalahan kedua

1. Kemendag, melakukan revisi terhadap Permendag 3/2015. Kegiatan survei harus dianggarkan oleh negara atau jika tidak dapat dilakukan, lebih baik mengakses data melalui INSW.

### Terhadap permasalahan ketiga

1. Ditjen Migas, menyelesaikan sistem perizinan daring dan mempercepat durasi penerbitan rekomendasi dari 15 hari kerja menjadi 10 hari kerja.
2. Kemendag, menyusun SOP mekanisme *backup* sistem daring dan DRC untuk mengatasi kendala ketika server mengalami gangguan.
3. Ditjen Bea dan Cukai, mengimplementasikan sistem daring secara konsisten di seluruh kantor cabang di Indonesia, khususnya untuk penanganan impor BBM bagi importir yang sudah memperoleh fasilitas MITA.



# MENILIK KEBIJAKAN PEMBANGKIT LISTRIK TENAGA SAMPAH

**PEMERINTAH** berencana mengelola sampah menjadi energi listrik melalui pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Sampah (PLTSa). Rencana ini sejalan dengan misi pemerintah meningkatkan bauran energi melalui energi baru terbarukan (EBT)

Dalam upaya mendukung pengelolaan sampah, pemerintah cukup proaktif dengan menerbitkan UU 18/2016 tentang Pengelolaan Sampah. Peraturan ini diturunkan menjadi sejumlah peraturan lain untuk direalisasikan dalam wujud pembangunan PLTSa. Sejak tahun 2016, setidaknya tiga peraturan presiden telah dikeluarkan untuk mendukung rencana tersebut. Namun, hingga tahun 2019, pembangunan PLTSa belum berhasil diwujudkan. Banyaknya perubahan regulasi dan terhambatnya implementasi proyek PLTSa mendorong Direktorat Litbang KPK pada tahun 2019 menelaah lebih dalam untuk mengidentifikasi potensi korupsi di dalamnya.

Dalam pembangunan PLTSa, para *stakeholder* mengacu pada peraturan terbaru, yakni Perpres 35/2018 tentang Percepatan Pembangunan Instalasi Pengolah Sampah Menjadi Energi Listrik Berbasis Teknologi Ramah Lingkungan. Perpres ini menetapkan porsi kewajiban masing-masing *stakeholder* mulai kewajiban PLN membeli listrik dengan harga yang *feed-in-tariff* yang ditetapkan, mengatur

berbagai kewajiban pemerintah daerah termasuk dalam menyiapkan biaya layanan pengolahan sampah (BLPS), mengatur kewajiban pemerintah pusat, hingga mengatur kewajiban pengembang termasuk model bisnis yang dikembangkan.

Ruang lingkup Perpres 35/2018 dalam mengatur pembangunan PLTSa relatif lebih lengkap dibanding peraturan-peraturan sebelumnya. Kebijakan yang berfokus di 12 kota ini menjadi objek utama dalam kajian KPK.

## Permasalahan

Kendala pembangunan PLTSa setidaknya muncul di tiga aspek, yakni direktif, model bisnis, dan basis teknologi.

Pada tataran direktif, secara operasional, kebijakan Perpres 35/2018 tidak mengatasi darurat sampah secara tuntas dan memiliki banyak kelemahan baik secara keekonomian maupun keteknikan. Permasalahan tersebut, antara lain mahalnya investasi dan siklus proyek yang banyak memakan waktu. Selain itu, kebijakan dalam Perpres tidak memperhitungkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengimplementasi kebijakan.

Salah satu contoh adalah pembangunan PLTSa Putri Cempo di Solo dengan kapasitas 10 MW. Pembangunan tersebut membutuhkan investasi sebesar 23 juta dollar AS, atau

sekitar Rp 320 miliar. Angka ini cukup besar untuk menghabiskan 450 ton sampah Kota Solo per harinya. Besarnya nilai investasi dan canggihnya teknologi menuntut pemerintah daerah harus menarik sektor swasta untuk terlibat di dalamnya.

Pada aspek lain, model bisnis yang diatur dalam kebijakan tidak *sustainable*. Hal ini tampak dari permasalahan dalam kontrak bisnis yang terpisah antara pemda-pengembang dan pengembang-PLN. Kendala kontrak bisnis ini menyebabkan proses yang berlarut-larut dan berpotensi menjadi praktik bisnis yang tidak *fair*. Selain itu, model bisnis yang diterapkan juga cenderung tidak membagi risiko secara berimbang. Badan usaha diberi skema *take or pay* atas semua kontrak ke pemda dalam hal pengolahan sampah maupun kontrak ke PLN dalam hal penjualan listrik. Pembelian tarif listrik oleh PLN juga menempatkan PLN sebagai satu-satunya pihak yang harus menanggung keseluruhan beban pembiayaan. Permasalahan lain adalah kriteria dan indikator penetapan besaran *tipping fee* atau BLPS tidak jelas dan cenderung memberatkan anggaran pemerintah baik APBD maupun APBN.

Dari sisi teknologi, kebijakan saat ini mengunci pada teknologi PLTSa dari *waste to energy* menjadi *waste to electricity*. Hal ini tidak memberikan alternatif lain bagi pemerintah daerah yang ingin melakukan pengelolaan sampah di luar teknologi tersebut. Bagi daerah yang tidak cocok dengan skema PLTSa, kebijakan ini menjadi masalah

serius. Sebagai contoh, wilayah Jawa-Bali telah surplus listrik sebaliknya pasokan sampah Kota Manado justru kurang untuk memenuhi minimum kebutuhan pembangkit.

Sebenarnya, terdapat sejumlah alternatif teknologi pengelolaan sampah menjadi energi selain PLTSa. Di Jepang, misalnya, pembakaran sampah dimanfaatkan untuk memanaskan air atau menghangatkan ruangan di musim dingin. Investasi yang dibutuhkan untuk pengolahan sampah macam ini tidak sebesar PLTSa dan konstruksinya lebih cepat.

## Saran Perbaikan

Menggunakan metode *root cause analysis* (RCA) dan *corruption impact assessment* (CIA), KPK menemukan bahwa Perpres 35/2018 merupakan akar masalah dan mengandung beberapa kelemahan yang dapat disalahgunakan sebagai celah korupsi. Kajian KPK lantas menyarankan agar pemerintah merevisi Perpres 35/2018 dengan memperjelas peraturan pelaksanaan.

Peraturan yang direvisi setidaknya meliputi sejumlah isu yakni, evaluasi penetapan *feed-in tariff*, penjabaran lingkup pengelolaan sampah yang masuk ke dalam kriteria BLPS, opsi teknologi yang dapat diambil oleh pemerintah daerah, menghilangkan multitafsir BLPS, dan memperbaiki model bisnis dengan menegaskan spesifikasi yang dibutuhkan dari badan usaha.

Selain merevisi peraturan presiden, kajian KPK juga menyarankan agar

Kementerian ESDM menegaskan skema PLTSa bagi kota/kabupaten di luar 12 daerah yang telah diatur dalam Perpres 35/2018, meninjau mekanisme penggunaan listrik PLTSa agar menjadi *off grid*, dan berkoordinasi dengan PLN untuk implementasi proyek *co-firing* yang berdampak pada pengurangan volume sampah secara nyata.

Sebagai upaya tindak lanjut, pada Maret 2020, KPK telah mengirimkan surat secara resmi kepada Presiden mengenai saran perbaikan untuk pengelolaan PLTSa, yaitu membuka opsi untuk *waste to energy*. Dalam rapat koordinasi sebagai tindak lanjut surat tersebut, disimpulkan bahwa Perpres

35/2018 tidak akan direvisi, tetapi diperjelas dengan pedoman teknis pada aspek tertentu, misalkan mengenai penghitungan *tipping fee* atau BLPS.

Sejalan dengan opsi *waste to energy* di atas, KPK juga sedang mendorong alternatif berbagai teknologi tepat guna, seperti implementasi *co-firing*, yaitu pembakaran di PLTU yang tidak hanya menggunakan batu bara sebagai energi primer, tetapi juga briket sampah sebagai salah satu komponen dengan komposisi tertentu. Diharapkan, teknologi yang tepat guna dapat mengatasi permasalahan sampah serta meringankan beban keuangan pemerintah dan BUMN terkait. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Pengelolaan Sampah untuk Energi Listrik Terbarukan
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2019/2019
<b>Bidang</b>	Energi
<b>Tema</b>	Pembangkit Listrik Tenaga Sampah
<b>Permasalahan</b>	<p><b>DIREKTIF</b>  <b>Kebijakan percepatan penanganan darurat sampah yang diatur dalam Perpres cukup sulit untuk dioperasionalkan.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perpres 35/2018 tidak operasional mengatasi darurat sampah secara tuntas.</li> <li>• Kebijakan tidak memperhitungkan kemampuan pemda dalam mengimplementasi kebijakan.</li> </ul> <p><b>MODEL BISNIS</b>  <b>Model bisnis yang diatur dalam kebijakan tidak <i>sustainable</i>.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrak bisnis sulit diimplementasikan.</li> <li>• Biaya layanan pengolahan sampah (BLPS) memberatkan pemda.</li> <li>• Pembelian tarif listrik oleh PLN menempatkan PLN sebagai satu-satunya pihak yang menanggung keseluruhan beban pembiayaan</li> <li>• Tak ada kejelasan ruang lingkup pembiayaan.</li> </ul> <p><b>TEKNOLOGI</b>  <b>Teknologi mengikat pengelolaan sampah hanya untuk diolah menjadi listrik (<i>waste-to-electricity</i>).</b></p>

### Saran Perbaikan

#### Pemerintah

- Merevisi Perpres 35/2018 dengan memperjelas peraturan pelaksanaan.

#### Kementerian ESDM

- Menegaskan skema PLTSa bagi kota/kabupaten di luar 12 daerah yang telah diatur dalam Perpres 35/2018.
- Meninjau mekanisme penggunaan listrik PLTSa agar menjadi *off grid*.
- Berkoordinasi dengan PLN untuk implementasi proyek *co-firing* yang berdampak pada pengurangan volume sampah secara nyata.



# MELURUSKAN “BERLIKUNYA” PROYEK INFRASTRUKTUR JALAN

**JALAN** raya merupakan salah satu penggerak roda perekonomian. Infrastruktur jalan sangat berkorelasi positif dengan pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Akan tetapi, besarnya anggaran pemerintah untuk pembangunan infrastruktur jalan tidak disertai dengan kualitas jalan yang berhasil dibangun. Hal ini disebabkan oleh praktik korupsi selama proses pembangunan infrastruktur jalan.

Pada 2017, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian terhadap perencanaan dan pengawasan pembangunan jalan untuk mengidentifikasi akar masalah korupsi pada pembangunan jalan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pengawasan pembangunan jalan.

Kajian sistem penyelenggaraan jalan nasional tersebut berfokus pada tahapan pembangunan jalan nasional dan preservasi jalan nasional, tidak mencakup jalan bebas hambatan, jalan metropolitan, dan jalan strategis. Hasil dari kajian tersebut dimaksudkan untuk membuat saran perbaikan yang tepat guna mencegah terjadinya korupsi pada pembangunan jalan.

## Permasalahan

Dari kajian Litbang KPK, ditemukan lima permasalahan. Pertama, adanya penyalahgunaan wewenang dengan melakukan intervensi program. Kedua, lemahnya kualitas konsultan perencana dan pengawas. Ketiga, adanya praktik

*mark up* harga perkiraan sendiri (HPS) atau *owner estimate* (OE). Keempat, terjadi pemenangan terhadap kontraktor tertentu. Kelima, terjadi perbuatan curang dengan melakukan “permainan” volume dan spek pekerjaan untuk mendapatkan keuntungan.

Berdasarkan berbagai permasalahan di atas, KPK memetakan beberapa tipologi praktik korupsi yang terjadi, yakni perbuatan curang oleh pemborong, pengawas, penerima pekerjaan, dan praktik ijon pekerjaan. Praktik korupsi bahkan dimulai dari proses perencanaan, penganggaran, sampai dengan pengawasan dengan dominasi korupsi suap dan penyalahgunaan kewenangan.

Pada tahap perencanaan dan anggaran, praktik korupsi terdiri dari intervensi program yang melebihi kewenangan Instansi Pekerjaan Umum, penyalahgunaan wewenang, praktik suap dalam alokasi anggaran atau ijon, dan permintaan *fee*.

Tipologi korupsi pada tahapan perencanaan teknis yang ditemukan adalah kolusi serta hasil pekerjaan yang tidak sesuai dengan perencanaan awal. Hal itu tampak pada gambar kerja (DED) yang tidak detail. Terdapat pula praktik *mark up* atau peningkatan biaya pada estimasi perencanaan atau *engineer's estimate* yang dibuat oleh konsultan perencanaan.



Kunjungan lapangan tim KPK untuk melihat infrastruktur jalan.

Pada tahap pelaksanaan pekerjaan proyek jalan, terjadi suap dalam pemberian atau pemenangan proyek yang diarahkan pada kontraktor tertentu. Terdapat pula “permainan” volume pekerjaan untuk mendapatkan keuntungan, misalnya pekerjaan tidak sesuai dengan spesifikasi di dalam kontrak pekerjaan. Selain itu, terjadi pula perbuatan curang oleh pemborong dengan cara melakukan subkontrak proyek atas pekerjaan utama.

Pada tahap pengawasan, kegiatan korupsi rentan terjadi karena tidak berjalannya kegiatan pengawasan. Seringkali, pejabat pembuat komitmen (PPK) terlalu fokus pada kegiatan penyerapan anggaran atau selesainya suatu proyek sehingga lebih permisif terhadap kualitas suatu pekerjaan.

Selain itu, ditemukan perbuatan curang berupa praktik suap pada saat dilakukan pemeriksaan yang juga dipicu oleh lemahnya independensi dan kekuatan konsultan.

### **Saran Perbaikan** ■

Untuk menutup celah potensi korupsi pembangunan jalan, disusun beberapa saran perbaikan terhadap Kementerian PUPR yang dapat dikelompokkan pada tiga tingkatan, penyusunan regulasi, pembuatan sistem, serta perbaikan iklim persaingan usaha konstruksi.

Terkait penyusunan regulasi, saran perbaikan diarahkan untuk membuat regulasi yang mengatur kepatuhan perencanaan proyek terhadap rencana induk pembangunan infrastruktur

jalan. Selain itu, diperlukan penyusunan peraturan menteri yang mengatur lebih lanjut tentang ketentuan mengenai tata cara dan persyaratan pekerjaan dari PU di luar lingkup Kementerian PUPR. Saran lain adalah penyusunan regulasi yang memperjelas otoritas kewenangan dan tanggung jawab dari sebuah perencanaan, yakni pertanggungjawaban aspek keteknikan dan keuangan.

Saran perbaikan terkait sistem terdiri dari tujuh hal. Pertama, membuat sistem pencatatan usulan, mulai dari usulan yang bersifat direktif, yang bersifat pertimbangan, dan seterusnya. Salah satu pembandingan adalah pencatatan usulan yang telah dilakukan oleh Pemkot Surabaya. Kedua, penyusunan manajemen perubahan pada sistem perencanaan anggaran agar terintegrasi dan transparan. Ketiga, penyusunan e-katalog sektoral Kementerian PUPR untuk pekerjaan yang berulang. Keempat, membuat sistem informasi jasa konstruksi. Kelima, membuat standar skala pekerjaan serta penanganan konsultan. Keenam, menegakkan independensi konsultan dengan menggunakan pola garis lurus, yakni mulai dari PPK, konsultan, dan kontraktor. Upaya tersebut juga perlu dilengkapi dengan dokumen tanggung jawab konsultan yang memuat tugas, acuan, keluaran, hingga saran perbaikan.

Saran berikutnya terkait dengan perbaikan iklim persaingan usaha bidang konstruksi. Kementerian PUPR diminta untuk melakukan akreditasi

ulang asosiasi yang telah ada. Selain itu, perlu dibuat penegakan standarisasi sertifikasi asosiasi maupun Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (LPJK) dengan melibatkan BNSP.

KPK dan Kementerian PUPR menindaklanjuti kajian di atas dengan kesepakatan pelaksanaan rencana aksi pada tahun 2019. Tersusun 45 rencana aksi yang pelaksanaannya tersebar di tiga unit organisasi tingkat eselon I, yakni Direktorat Jenderal Bina Marga, Direktorat Jenderal Bina Konstruksi, dan Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah. Hingga pertengahan tahun 2020, penyelesaian saran perbaikan telah mencapai 66,7 persen, dengan rencana aksi yang telah tuntas sebesar 40 persen.

Beberapa rencana aksi yang sudah terlaksana dan terus didorong untuk diselesaikan penerbitan, antara lain peraturan menteri tentang akreditasi asosiasi jasa dan rantai pasok konstruksi, tersusunnya *masterplan* keterpaduan pengembangan kawasan, penyusunan e-katalog sektoral Kementerian PUPR di laman LKPP, serta perbaikan sistem perencanaan melalui aplikasi sinergitas transparansi integrasi akuntabel (SiTIA).

Dalam proses monitoring dan evaluasi tahun 2020, seluruh unit organisasi pelaksanaan rencana aksi mengajukan perpanjangan waktu pencapaian target. Hal itu disebabkan adanya kebijakan rencana aksi yang terkait Omnibus Law, situasi pandemi

Covid-19, serta belum tercapainya kesepakatan dan rumusan kebijakan di tingkat internal. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul</b>	Kajian Perencanaan dan Pengawasan Pembangunan Jalan
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2017/2017
<b>Bidang</b>	Infrastruktur
<b>Tema</b>	Perencanaan dan Pengawasan Pembangunan Jalan Nasional
<b>Permasalahan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adanya penyalahgunaan wewenang dengan melakukan intervensi program.</li> <li>2. Lemahnya kualitas konsultan perencana dan pengawas</li> <li>3. <i>Mark up</i> HPS/OE</li> <li>4. Pemenangan terhadap kontraktor tertentu</li> <li>5. Perbuatan curang (permainan volume dan spek untuk mendapatkan keuntungan)</li> </ol>
<b>Saran Perbaikan</b>	<p><b>Regulasi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membuat regulasi yang mengatur tentang kepatuhan perencanaan terhadap <i>masterplan</i>.</li> <li>2. Membuat permen tentang ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan pekerjaan PU di luar lingkup Tusi Kementerian PUPR.</li> <li>3. Membuat regulasi yang memperjelas otorisasi kewenangan dan tanggung jawab dari perencanaan–pertanggungjawaban dalam hal keteknikan dan keuangan.</li> </ol> <p><b>Sistem</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membangun sistem pencatatan usulan mulai dari direktif presiden, usulan anggota dewan, dll (<i>benchamarking</i> Pemkot Surabaya).</li> <li>2. Membangun manajemen perubahan pada sistem perencanaan anggaran agar terintegrasi dan transparan.</li> <li>3. Menyusun e-katalog sektoral Kementerian PUPR untuk pekerjaan yang berulang.</li> <li>4. Membuat sistem informasi jasa konstruksi.</li> <li>5. Membuat standar skala pekerjaan serta penanganan konsultan</li> <li>6. Penyusunan klasifikasi skala pekerjaan pada jalan existing berdasarkan <i>need assessment</i> keteknikan jalan.</li> <li>7. Membuat kebijakan dalam menegakkan independensi konsultan dengan menggunakan pola garis lurus (PPK-Konsultan-Kontraktor), dilengkapi dengan dokumen tanggung jawab (tugas, acuan, keluaran, saran perbaikan).</li> </ol> <p><b>Perbaikan Iklim Usaha</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Akreditasi ulang asosiasi <i>existing</i>.</li> <li>2. Menegakkan standardisasi sertifikasi asosiasi dan LPJK dengan melibatkan BNSP.</li> </ol>

# MENCEGAH PRAKTIK KORUPSI DALAM SIKLUS PINJAMAN DAERAH

**PINJAMAN** merupakan salah satu instrumen pembiayaan bagi pemerintah daerah mengingat keterbatasan fiskal dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Hak daerah untuk melakukan pinjaman diatur dan dilindungi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 300 ayat (1) UU ini menyebutkan, daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari pemerintah pusat, daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat.

Selama periode 2016 hingga Mei 2019, pinjaman daerah tercatat telah mencapai angka Rp 32,4 triliun. Dari angka tersebut, sebagian besar pinjaman berasal dari PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI) dengan nilai sebesar Rp 3,2 triliun. Sementara, pinjaman lain sebesar Rp 26,6 triliun berasal dari penerusan pinjaman luar negeri. Selain itu, Kemendagri juga mencatat, terdapat penyaluran pinjaman melalui Bank Pembangunan Daerah (BPD) sebesar Rp 2,6 triliun.

Walaupun pinjaman daerah telah diatur dalam siklus yang relatif ketat, mulai dari pengajuan hingga pemerolehan pinjaman, tetapi tetap masih muncul kasus korupsi dalam siklus pinjaman daerah.

Mencermati kondisi tersebut, KPK melakukan kajian untuk mencegah praktik korupsi dalam siklus pinjaman

daerah. Kajian yang dilakukan dari Juni hingga September 2019 ini diharapkan dapat meningkatkan implementasi prinsip tata kelola pemerintahan yang baik di jenjang regulator.

Ruang lingkup kajian ini meliputi instansi di tingkat pusat dan daerah. Di tingkat pusat, objek kajian meliputi Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, serta PT SMI. Sementara, di tingkat daerah, objek kajian adalah pemerintah daerah dan Bank Pembangunan Daerah (BPD).

Adapun daerah sampel yang diambil meliputi lima daerah, yakni Pemerintah Provinsi Lampung, Pemerintah Kota Tebing Tinggi, Pemerintah Kabupaten Gianyar, Pemerintah Kabupaten Demak, dan Pemerintah Kabupaten Konawe Selatan. Sementara, sampel BPD meliputi BPD Jateng, BPD Sumut, dan BPD Sulteng

## Permasalahan

KPK menemukan tujuh permasalahan dalam siklus pinjaman daerah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Pada tataran perencanaan, ditemukan dua permasalahan. Pertama, pemerintah daerah tidak menyiapkan studi kelayakan yang memadai atas kegiatan yang dibiayai dari sumber pinjaman. Hal ini mencakup lingkup pekerjaan yang tidak sesuai, skala prioritas pembiayaan yang kurang diperhitungkan, serta

perhitungan teknis biaya yang tidak teliti. Kedua, Kementerian Keuangan belum mempertimbangkan kategori fiskal daerah dalam memberikan persetujuan pelampauan defisit. Padahal, setiap tahunnya Menteri Keuangan telah mengelompokkan kapasitas fiskal tiap daerah.

Selanjutnya, KPK menemukan dua masalah dari tahap pelaksanaan. Permasalahan pertama adalah pemerintah daerah kerap memaksimalkan penarikan dana pinjaman. Tindakan ini rentan menimbulkan korupsi serta rentan dipakai untuk menambah pekerjaan yang tidak prioritas. Permasalahan kedua, Kementerian Dalam Negeri belum memiliki standar minimal atas substansi yang masuk dalam dokumen pertimbangan. Kondisi ini disebabkan belum adanya pengaturan (SOP) proses analisis penyusunan surat pertimbangan.

Pokok permasalahan terakhir berhubungan dengan pengawasan. KPK menemukan tiga permasalahan, yakni lemahnya pengawasan terhadap pemerintah daerah, belum ada penggunaan teknologi digital dalam transparansi dan pelayanan penerbitan dokumen pinjaman daerah, serta lemahnya pengawasan dari kreditur atas kemajuan pencairan dan pelaksanaan pekerjaan.

## **Saran Perbaikan** ■

Berdasarkan temuan permasalahan di atas, KPK memberikan saran perbaikan yang ditujukan kepada

tiga pihak utama yang terkait, yaitu Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, serta pihak kreditur.

KPK memberikan tiga saran perbaikan untuk Kemendagri. Pertama, Kementerian Dalam Negeri diminta untuk menetapkan panduan bagi daerah dalam menyusun kerangka acuan kerja atas kegiatan yang dibiayai melalui pinjaman daerah. Hal-hal yang perlu dimuat di dalamnya adalah justifikasi pentingnya kegiatan yang akan didanai, dampak spesifik, alasan spesifik pemilihan lokus kegiatan, serta sumber pembayaran pengembalian pinjaman.

Kedua, Kementerian Dalam Negeri disarankan menyusun panduan internal dalam penyusunan surat pertimbangan. Ketiga, KPK menyarankan Kemendagri untuk membangun pola monitoring dan evaluasi atas penyelenggaraan kegiatan pinjaman daerah.

Kementerian lain yang mendapatkan saran perbaikan dari KPK adalah Kementerian Keuangan. KPK menyarankan Kementerian Keuangan untuk memperhatikan kapasitas fiskal tiap daerah dalam memberikan persetujuan pelampauan defisit APBD. Dengan memperhatikan kapasitas fiskal tiap daerah, risiko peningkatan beban kewajiban yang harus ditanggung APBD dapat dikurangi.

Selain kepada dua pihak di atas, KPK juga memberikan lima saran perbaikan terhadap kreditur. Pertama, KPK menyarankan kreditur untuk melakukan penilaian atas validitas dan kewajaran asumsi dalam dokumen

kelayakan kegiatan. Kedua, KPK menyarankan kreditur untuk menjadi *probity audit* sebagai syarat penarikan pinjaman dan menentukan nilai pinjaman final.

Ketiga, kreditur disarankan agar tidak memperbolehkan pemerintah daerah untuk memanfaatkan sisa hasil tender (SHT). Artinya, kreditur diharapkan melakukan restriksi penarikan pinjaman sesuai dengan nilai tender.

Keempat, KPK menyarankan agar kreditur membebaskan biaya provisi pinjaman secara proporsional sesuai dengan realisasi pinjaman yang ditarik oleh pemerintah daerah. Kelima, kreditur disarankan untuk melakukan pengawasan atas kemajuan pelaksanaan proyek guna memastikan kesesuaian peruntukan pendanaan pinjaman dengan perencanaan awal.

Selain itu, KPK memberikan saran bagi Kementerian Dalam Negeri dan kreditur secara bersama-sama untuk membangun aplikasi sistem pelayanan dan informasi berbasis web.

Sebagai tindak lanjut dari kajian dan saran perbaikan di atas, telah disusun tiga rencana aksi, yaitu rencana aksi di lingkungan Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah-Kementerian Dalam Negeri, rencana aksi di lingkungan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan - Kementerian Keuangan, dan rencana aksi PT Sarana Multi Infrastruktur.

Hingga akhir triwulan III 2020, terdapat beberapa capaian dari rencana aksi yang telah disepakati. Pertama, tersusunnya *draft* panduan penyusunan kerangka acuan kerja pinjaman daerah. Kedua, tersusunnya *draft* panduan internal atas substansi minimal yang tertuang dalam surat pertimbangan pinjaman daerah.

Selain itu, sedang disusun Sistem Informasi Pinjaman Daerah (SIMADA). Sistem ini diharapkan menjadi sarana daring dalam pengajuan dan proses penerbitan dokumen pinjaman daerah. SIMADA juga diharapkan dapat memangkas tatap muka antara pemerintah daerah, pemerintah pusat, dan kreditur. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Tata Kelola Pinjaman Daerah untuk Pembiayaan Infrastruktur
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2019/2019
<b>Bidang</b>	Pinjaman Daerah untuk Pembiayaan Infrastruktur
<b>Tema</b>	Kajian Infrastruktur

<p><b>Permasalahan</b></p>	<p><b>Perencanaan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintah daerah tidak menyiapkan studi kelayakan memadai atas kegiatan yang dibiayai dari sumber pinjaman.</li> <li>2. Kemenkeu belum mempertimbangkan kategori fiskal daerah dalam memberikan persetujuan pelampauan defisit.</li> </ol> <p><b>Pelaksanaan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Maksimalisasi penggunaan dana pinjaman untuk pekerjaan di luar lingkup perencanaan.</li> <li>2. Kemendagri belum memiliki standar minimal atas substansi yang masuk dalam dokumen pertimbangan.</li> </ol> <p><b>Pengawasan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lemahnya pengawasan terhadap pemerintah daerah dalam perencanaan pinjaman daerah.</li> <li>2. Teknologi digital belum dimanfaatkan untuk membantu transparansi dan pelayanan pengurusan penerbitan dokumen pinjaman daerah.</li> <li>3. Lemahnya pengawasan dari kreditur atas kemajuan pencairan dan pelaksanaan pekerjaan.</li> </ol>
<p><b>Saran Perbaikan</b></p>	<p><b>Kemendagri</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menetapkan panduan penyusunan kerangka acuan kerja atas kegiatan yang dibiayai melalui pinjaman daerah.</li> <li>2. Menyusun panduan internal dalam menyusun surat pertimbangan.</li> <li>3. Membangun pola monitoring dan evaluasi atas penyelenggaraan kegiatan pinjaman daerah.</li> </ol> <p><b>Kemenkeu</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memberikan persetujuan pelampauan defisit APBD dengan memperhatikan kapasitas fiskal tiap daerah.</li> </ol> <p><b>Kreditur</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan penilaian atas validitas dan kewajaran asumsi dalam dokumen kelayakan kegiatan.</li> <li>2. Menjadikan <i>probity audit</i> sebagai syarat penarikan pinjaman dan menentukan nilai final pinjaman.</li> <li>3. Tidak memperbolehkan pemerintah daerah untuk memanfaatkan SHT.</li> <li>4. Membebaskan biaya provisi pinjaman secara proporsional sesuai dengan realisasi pinjaman yang ditarik oleh pemerintah daerah.</li> <li>5. Melakukan pengawasan atas kemajuan pelaksanaan proyek.</li> </ol> <p><b>Kemendagri dan Kreditur</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membangun aplikasi sitem pelayanan dan informasi berbasis web.</li> </ol>



# SUMBER DAYA ALAM DAN KETAHANAN PANGAN





Tim KPK meninjau budidaya udang.



Peninjauan lapangan tim KPK untuk melihat proses peredaran kayu.

# MEWUJUDKAN KAWASAN HUTAN YANG BERKEADILAN

**AKAR** masalah pembangunan kehutanan adalah kepastian hak atas kawasan hutan, kelembagaan pembangunan kehutanan, serta penetapan nilai tambah sektor kehutanan.

Selama 2004-2008 program pemerintah belum menunjukkan arah pada prioritas tersebut. Hal itu ditunjukkan dengan kecenderungan fokus Kementerian Kehutanan pada perlindungan dan rehabilitasi hutan yang lebih bersifat taktis jangka pendek. Kecenderungan tersebut ditambah dengan manajemen aset kehutanan yang belum optimal serta terjadi konversi lahan yang mengakibatkan berkurangnya kawasan hutan dan penutupan hutan dalam skala besar dan sangat cepat.

Dalam upaya meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan serta mencegah tindak pidana korupsi, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian terhadap Sistem Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Hutan pada Ditjen Planologi Kehutanan, Kementerian Kehutanan pada tahun 2010.

## Permasalahan

Dari hasil kajian KPK, dapat disimpulkan bahwa masih terdapat beberapa kelemahan sistemik yang membuka peluang terjadinya tindak pidana korupsi. Kajian KPK memetakan delapan permasalahan mendasar dalam

sistem perencanaan dan pengelolaan kawasan hutan dari sisi *input*, proses, maupun *output*. Permasalahan mendasar tersebut kemudian diperinci menjadi 17 permasalahan dari sisi regulasi, kelembagaan, tata laksana, dan manajemen SDM.

Dari sisi regulasi, terdapat delapan permasalahan. Permasalahan tersebut, antara lain tiadanya regulasi yang menetapkan dan memutakhirkan peta kawasan hutan, tiadanya syarat jaminan pelaksanaan dan prosedur pengembalian kawasan hutan yang telah dilepaskan, hingga tidak standarnya waktu dan biaya dalam prosedur penataan batas areal kerja.

Dari sisi kelembagaan, KPK menemukan tiga permasalahan. Pertama, tidak adanya pengembangan kapasitas kelembagaan di tingkat daerah dalam pembagian tugas pengurusan hutan. Kedua, terbatasnya kewenangan tim terpadu dalam *review* tata ruang. Ketiga, tidak adanya unit pelayanan terpadu untuk memberikan informasi kehutanan dan perizinan.

Dari sisi tata laksana, terdapat empat permasalahan. Pertama, hilangnya dokumen berita acara tata batas (BATB) dan peta tata batas dalam jumlah besar. Kedua, tidak dibuatnya lorong batas pada batas-batas luar kawasan hutan. Ketiga, lemahnya perlindungan dan pengawasan hutan dan evaluasi kinerja daerah dalam perlindungan dan

pengawasan hutan. Keempat, lambatnya penertiban penggunaan kawasan hutan tanpa izin pinjam pakai kawasan hutan.

Sedangkan permasalahan dari sisi manajemen SDM adalah tidak seimbang beban kerja pengukuhan dan pemantapan kawasan hutan Unit Pelaksana Teknis Balai Pemantapan Kawasan Hutan (UPT BPKH) dengan ketersediaan sumber daya manusia di UPT BPKH yang ada.

### Saran Perbaikan

Berdasarkan berbagai permasalahan di atas, KPK menyusun beberapa saran perbaikan yang ditujukan kepada Ditjen Planologi dan Kementerian Kehutanan, baik dari sisi regulasi, kelembagaan, tata laksana, maupun manajemen SDM. Saran tersebut perlu dilaksanakan dalam kurun waktu tiga bulan hingga satu tahun

Ditjen Planologi mendapatkan berapa saran terkait peta, SOP, dan rencana kerja. Terkait peta, Ditjen Planologi disarankan untuk membuat peta definitif hutan baku pada skala operasional (minimal 1:50.000) serta peta *template* pemanfaatannya, membuat peta tata batas baru, menyediakan peta digital kawasan hutan, hingga melakukan kajian luas hutan untuk ditetapkan sebagai hutan baku permanen. Selain itu, Ditjen Planologi juga diminta untuk memperbaiki SOP pengesahan dan dokumentasi BATB serta menetapkan rencana kerja pembuatan lorong batas pada kawasan hutan.

Di sisi lain, Kementerian Kehutanan disarankan untuk mencabut, merevisi, membuat aturan baru, serta menetapkan beberapa kebijakan. Kementerian Kehutanan disarankan untuk mencabut Permenhut 50/2009, SK Menhutbun 900/1999, SK 32/2001, merevisi Permenhut 58/2009, 33/2010, 26/2010, serta membuat aturan baru. Aturan baru tersebut memuat beberapa hal, antara lain standar pemetaan kawasan hutan pada skala operasional, kriteria prioritas penataan batas secara fisik, hingga prosedur penataan batas areal kerja izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK) dengan standar waktu, biaya, dan pelayanan minimal yang pasti.

Selain itu, Kementerian Kehutanan disarankan untuk membuat beberapa hal, antara lain peta definitif kawasan hutan skala operasional, SOP penyelesaian pelayanan dan biayanya, *reward and punishment* yang sesuai bagi daerah dalam menyelenggarakan pengendalian dan pengawasan hutan, unit pelayanan terpadu perizinan dan informasi, inventarisasi penggunaan kawasan hutan tanpa izin pakai, hingga menambah jumlah SDM di BPKH dengan rasio hektare per orang.

Sebagai upaya monitoring, KPK melakukan pemantauan implementasi pada tahun 2011-2012 terhadap Ditjen Planologi. KPK menyimpulkan bahwa upaya mewujudkan kawasan hutan yang bebas dari korupsi, berkepastian hukum, serta berkeadilan tak bisa dilakukan oleh Kementerian Kehutanan sendiri.

Oleh karena itu, KPK menginisiasi berbagai aksi kolaborasi.

Pada 11 Maret 2013, KPK menginisiasi Nota Kesepahaman Bersama (NKB) 12 kementerian/ lembaga tentang Percepatan Pengukuhan Kawasan Hutan Indonesia. Hal itu dilanjutkan pada tahun 2014 dengan menjembatani koordinasi pemerintah pusat dan daerah dalam Korsup Minerba. Hasilnya, melalui konsolidasi data antara kementerian pusat dan 12 pemda ditemukan kurang lebih 1,3 juta hektare IUP Minerba yang berada di kawasan hutan konservasi dan 4,9 juta hektare di kawasan hutan lindung.

Upaya kolaborasi berikutnya tampak pada tahun 2015 saat ditandatangani NKB tentang Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNPSDA) oleh 27 kementerian/ lembaga dan 34 provinsi. Beberapa hasilnya, antara lain percepatan pengukuhan kawasan

hutan mencapai 70 persen dari total kawasan hutan hingga tahun 2018, penerbitan berbagai instrumen penyelesaian konflik dalam bentuk peraturan bersama maupun perpres, hingga mendorong terbitnya berbagai peraturan perlindungan lingkungan hidup. Selain itu, KPK juga mendorong implementasi kebijakan satu peta di lima provinsi, yakni Kalteng, Kaltim, Riau, Sulbar, dan Papua.

Hingga saat ini, KPK terus memantau penyelesaian pengukuhan kawasan hutan dan implementasi kebijakan satu peta melalui aksi Strategi Nasional Pencegahan Korupsi (Stranas PK). Harapannya, berbagai upaya yang telah dilakukan di atas dapat mewujudkan tata kelola SDA yang transparan, akuntabel, bebas korupsi serta mampu mewujudkan amanat konstitusi, yaitu pengelolaan SDA untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia.▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Sistem Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Hutan Ditjen Planologi
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2010/2010
<b>Bidang</b>	Kehutanan
<b>Tema</b>	Perencanaan dan pengelolaan kawasan hutan

## Permasalahan

### Regulasi

1. Tiadanya regulasi yang menetapkan peta kawasan hutan tunggal pada skala operasional yang menjadi acuan semua *stakeholder*.
2. Tiadanya regulasi yang menetapkan peta hutan baku yang harus dipertahankan pada skala operasional menurut UU 41/1999 pasal 18.
3. Tiadanya regulasi yang menetapkan peta arahan pemanfaatan kawasan hutan pada skala operasional yang menjamin tertatanya unit-unit pemanfaatan kawasan yang efektif.
4. Tiadanya regulasi yang mengatur dilakukannya pemutakhiran peta kawasan hutan provinsi secara langsung setelah perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan secara parsial.
5. Tidak adanya syarat jaminan pelaksanaan dan prosedur pengembalian kawasan hutan yang telah dilepaskan.
6. Tidak memadainya kriteria dan standar pengukuhan kawasan hutan yang tercantum dalam SK Menhut 32/2001.
7. Tidak realistisnya tukar-menukar kawasan hutan dihadapkan dengan aturan bahwa kawasan hutan dan penutupan hutan harus dipertahankan dalam luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional.
8. Tidak standarnya waktu dan biaya dalam prosedur penataan batas areal kerja (*working area*/WA) IUPHHK.
9. Tidak semua mekanisme inventarisasi dan ganti rugi tegakan dalam perubahan kawasan hutan diatur dengan Permenhut 58/2009.

### Kelembagaan

1. Tidak adanya pengembangan kapasitas kelembagaan di tingkat daerah dalam pembagian tugas pengurusan hutan sesuai PP 38/2007.
2. Terbatasnya kewenangan Tim Terpadu dalam *review* tata ruang.
3. Tidak adanya unit pelayanan terpadu untuk memberikan informasi kehutanan dan perizinan.

### Tata Laksana

1. Hilangnya dokumen Berita Acara Tata Batas (BATB) dan peta tata batas dalam jumlah besar.
2. Tidak dibuatnya lorong batas pada batas-batas luar kawasan hutan.
3. Lemahnya perlindungan dan pengawasan hutan dan evaluasi kinerja daerah dalam perlindungan dan pengawasan hutan.
4. Lambatnya penertiban atas penggunaan kawasan hutan tanpa izin pinjam pakai kawasan hutan.

### Manajemen SDM

- Tidak seimbangny beban kerja pengukuhan dan pemantapan kawasan hutan UPT BPKH dengan ketersediaan sumber daya manusia UPT BPKH yang ada.

## Saran Perbaikan

### Ditjen Planologi

1. Membuat peta definitif hutan baku pada skala operasional (min. 1:50.000)
2. Membuat peta *template* pemanfaatan kawasan hutan pada skala min. 1:50.000.
3. Melakukan kajian luas hutan berdasarkan daya dukung lingkungan untuk ditetapkan sebagai hutan baku yang permanen.
4. Menyediakan peta digital kawasan hutan di unit pelayanan terpadu.
5. Melakukan penataan batas ulang untuk membuat BATB dan Peta Tata Batas baru.
6. Memperbaiki SOP pengesahan dan dokumentasi BATB dengan Peraturan Direktur Jenderal.
7. Menetapkan rencana kerja pembuatan lorong batas pada kawasan hutan

### Menteri Kehutanan

1. Menetapkan Peta Definitif Kawasan Hutan skala operasional sebagai satu-satunya peta kehutanan yang menjadi acuan semua *stakeholder* dengan Kepmenhut.
2. Membuat Permenhut norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) pengukuhan.
3. Menetapkan peta *template* pemanfaatan kawasan hutan dengan Kepmenhut.
4. Membuat peraturan yang mengatur prosedur penataan batas areal kerja IUPHHK dengan standar waktu, biaya, dan pelayanan minimal yang pasti.
5. Mencabut SK Menhutbun 900/1999 dan Permenhut 50/2009.
6. Membuat peraturan yang mengatur prosedur pemutakhiran peta kawasan hutan provinsi yang harus dilakukan secara langsung pada saat terjadi perubahan parsial.
7. Merevisi Permenhut 58/2009, Permenhut 33/2010, dan Permenhut 36/2010.
8. Menetapkan KPH model yang akan difungsikan.
9. Membentuk unit pelayanan terpadu yang berfungsi memproses semua perizinan dan memberikan layanan informasi.
10. Menetapkan SOP, standar waktu penyelesaian pelayanan, dan standar biaya.
11. Membuat penghapusan BATB yang hilang.
12. Mengevaluasi kinerja daerah dalam pengendalian dan pengawasan hutan sekaligus menetapkan *reward & punishment*.
13. Menginventarisasi penggunaan kawasan hutan tanpa izin pinjam pakai berdasarkan tipologi penggunaan, skala prioritas, dan kerangka waktu.
14. Menginventarisasi kebutuhan wajar jumlah personel di seluruh BPKH.



# MENYOAL REGULASI PERIZINAN SEKTOR KEHUTANAN

**HUTAN** merupakan salah satu kekayaan negara. Di awal kemerdekaan, hasil hutan kayu Indonesia dibebani peran untuk menopang ekonomi nasional melalui dua kebijakan eksploitasi hutan, yaitu hak pengusahaan hutan (HPH) dan hutan tanaman industri (HTI).

Kenyataannya, berbagai persoalan dalam tata kelola membuat kontribusi ekonomi yang diharapkan tidak terjadi. Tidak paripurnanya manfaat eksploitasi hutan dalam pembangunan nasional mudah diasosiasikan dengan persoalan korupsi, antara lain dalam bentuk inefisiensi, diskriminasi, hambatan terhadap kompetisi, kronisme dan patrimonialisme, diskresi kekuasaan, hingga kelemahan dan ketidakpastian hukum dalam pengurusan hutan dan kehutanan.

Kondisi tersebut mendorong Direktorat Litbang KPK untuk melakukan pengkajian terhadap tata kelola pemanfaatan hutan di Kementerian Kehutanan. Kajian tahun 2013 tersebut fokus pada pelaksanaan kegiatan perizinan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam dan hutan tanaman industri.

## Permasalahan

Hasil analisis kajian KPK menunjukkan adanya berbagai permasalahan yang dapat dikelompokkan menjadi dua, yakni kelompok permasalahan karena

“adanya” kebijakan tertentu serta kelompok permasalahan karena “tidak adanya” kebijakan atau aturan tertentu.

Permasalahan terkait “adanya” kebijakan tertentu adalah adanya konflik kepentingan dalam kewajiban penataan batas kepada pemegang izin serta adanya kebijakan perdagangan log dengan membatasi ekspor yang rentan memihak kepada industri tertentu untuk mendominasi pasar kayu.

Terdapat delapan permasalahan dalam kelompok “tidak adanya” kebijakan atau kejelasan aturan tertentu. Pertama, tak adanya kejelasan kriteria pencadangan atau arahan pemanfaatan hasil hutan kayu dalam PP 6/2007 jo PP 3/2008. Kedua, tak adanya pelaksanaan perintah Pasal 31 UU 41/1999 untuk mengatur batas jumlah izin dan maksimal dan minimal luas izin pemanfaatan hasil hutan kayu. Ketiga, tak adanya informasi mengenai areal pencadangan pemanfaatan hasil hutan kayu sebagai standar pelayanan yang harus disediakan. Keempat, tak ada standar waktu dan biaya dalam tahapan permohonan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK) sebagaimana diatur dalam Permenhut P.50/2010 jo. P.26/2012.

Permasalahan kelima adalah tidak adanya standar waktu dan biaya untuk penyusunan berbagai dokumen perencanaan termasuk inventarisasi hutan menyeluruh berkala (IHMB),



Diskusi tentang penyelesaian kasus kehutanan antara pimpinan KPK dengan Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup.

rencana kerja usaha pemanfaatan hasil hutan (RKUPHHK), dan rencana kerja tahunan usaha pemanfaatan hasil hutan (RKTUPHHK). Keenam, tak ada standar waktu untuk kegiatan penatausahaan hasil hutan, termasuk pengesahan laporan hasil produksi (LHP), surat keterangan sah kayu bulat (SKSKB), faktur angkutan kayu bulat (FA-KB). Ketujuh, tak ada rumusan pengaturan yang ketat mengenai pelanggaran hukum administratif dan pidana dengan subjek hukum IUPH Hutan Kayu yang diatur dalam UU 41/1999, PP 45/2004, PP 6/2007 jo. PP 3/2008 dan Permenhut P.39/2008. Kedelapan, tak ada pengawasan dan pengendalian pemerintah yang kuat

atas ketertiban pelaksanaan pelaporan penyerahan PNBP.

### **Saran Perbaikan** ■

KPK memberikan sebelas saran perbaikan yang ditujukan kepada Kementerian Kehutanan, Dirjen Bina Usaha Kehutanan (BUK), Sekjen Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, Dirjen Anggaran Kemenkeu, Kementerian Perdagangan, serta Dirjen Perdagangan Luar Negeri Kemendag.

Terhadap Kementerian Kehutanan dan Dirjen BUK, KPK memberikan delapan saran revisi aturan. Empat saran pertama terkait revisi PP 6/2007 jo PP 3/2008 serta PP 45/2004. Revisi tersebut diarahkan untuk menghapus kewajiban penataan batas terhadap

IUPHHK, mengatur dengan tegas kebijakan tentang alokasi IUPHHK-HTI di hutan alam, menentukan batasan luas maksimal dan minimal izin serta mekanisme umum, serta mengatur muatan dan ruang lingkup perbuatan yang dapat diklasifikasi sebagai pelanggaran administratif eksploitasi hutan serta sanksinya.

Empatsaran berikutnya terkait revisi Permenhut P.50/2010 jo. P.62/2012, P.33/2009 jo. P.5/2011, P.55/2006 jo. P.8/2009, Permenhut P.56/2009, dan Permenhut P.39/2008. Revisi tersebut diarahkan demi terwujudnya empat hal. Pertama, agar perizinan hanya dapat diberikan pada areal yang telah dicadangkan dan ditetapkan sebagai kawasan hutan negara. Kedua, agar terdapat standar waktu, biaya, dan pembebanan biaya dalam tiap tahapan maupun pengambilan keputusan oleh Menteri Kehutanan dalam penerbitan izin serta dokumen perencanaan, seperti RKUPHHK, RKT, BKUPHHK, LHP, SKSKB, FA-KB. Ketiga, demi debirokratisasi pejabat penyusun LHP dan FA-KB. Keempat, agar terdapat mekanisme pengenaan sanksi dan denda akibat pelanggaran administratif kehutanan yang telah diatur dalam revisi PP 45/2004.

Saran berikutnya diarahkan kepada Kementerian Kehutanan dan Sekjen Kementerian Kehutanan untuk membangun basis data PNPB kehutanan yang terintegrasi dengan sistem perizinan, sistem produksi hasil hutan kayu, data pelanggaran administratif, maupun pelayanan publik lainnya,

seperti penyediaan peta kawasan hutan. Di sisi lain, Kemenkeu dan Dirjen Anggaran Kemenkeu disarankan untuk melakukan revisi aturan nomor P.18/2007 agar tata cara pemungutan, pembayaran, dan penyetoran DR/PSDH melibatkan Kemenkeu sebagai instansi yang juga dilaporkan seluruh dokumen pendukung dalam pembayaran PNPB.

Selain itu, Kemendag dan Dirjen Perdagangan Luar Negeri diminta untuk mengkaji ulang pembukaan peluang ekspor kepada pelaku usaha yang telah memenuhi kriteria tertentu.

Tindaklanjut dari saran perbaikan di atas dilakukan KPK dengan monitoring pelaksanaan rencana aksi Kementerian Kehutanan tahun 2014-2015. Dari hasil monitoring tersebut, Kementerian Kehutanan telah melakukan perubahan regulasi pada tahapan perencanaan hutan, pengurusan izin, serta produksi dan penataan hasil hutan.

Pada tahapan perencanaan hutan, Kementerian Kehutanan telah menerbitkan P.11/2019 dan P.62/2019. Kedua regulasi ini menyediakan standar waktu dan memperkuat kriteria, serta administrasi lapis dua jika pemerintah daerah tidak mampu menyediakan layanan. Selanjutnya pada tahapan pengurusan izin, telah diterbitkan P.28/2018 jo. P.19/2019 sebagai respons atas ketiadaan pembatasan luas dan alokasi ruang pemberian izin, tidak jelasnya penentuan kriteria dan penataan areal kerja untuk HTI, dan ketidakjelasan kriteria penilaian dan standar waktu maupun biaya layanan.

Terkait kerawanan korupsi pada tahap produksi dan penataan hasil hutan, Kementerian Kehutanan telah menerbitkan P.71/2016. Terbitnya P.71/2016 menjadi landasan untuk mengintegrasikan SI-PNBP dengan SIMPONI. Dengan teritegrasinya kedua sistem tersebut, permasalahan lemahnya pengawasan dan pengendalian berbasis pemeriksaan lapangan yang terbatas

serta ketiadaan data pembanding antara kayu yang ditebang dengan PNBP yang dibayar dapat teratasi.

KPK berharap, evaluasi dan perbaikan kebijakan terus dilakukan secara berkesinambungan agar akses berkeadilan pada sumber daya alam, kualitas lingkungan, serta hak publik yang terampas dapat dikembalikan. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Kerentanan Korupsi dalam Perizinan Usaha Sektor Kehutanan
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2013/2013
<b>Bidang</b>	Kehutanan
<b>Tema</b>	Perizinan Usaha Sektor Kehutanan
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Adanya</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Konflik kepentingan dalam kewajiban penataan batas kepada pemegang izin.</li> <li>2. Kebijakan perdagangan log membatasi ekspor rentan untuk memberikan perlakuan memihak kepada industri tertentu untuk mendominasi pasar kayu.</li> </ol> <p><b>Tak adanya:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kejelasan penentuan kriteria pencadangan/arahan pemanfaatan hasil hutan kayu dalam PP 6/2007 jo. PP 3/2008.</li> <li>2. Pelaksanaan perintah Pasal 31 UU 41/1999 untuk mengatur batas jumlah izin dan maksimal dan minimal luas izin pemanfaatan hasil hutan kayu.</li> <li>3. Informasi mengenai areal pencadangan pemanfaatan hasil hutan kayu sebagai standar pelayanan yang harus disediakan.</li> <li>4. Standar waktu dan biaya dalam tahapan permohonan perizinan IUPHHK sebagaimana diatur P.50/2010 jo. P.26/2012.</li> <li>5. Standar waktu dan biaya untuk penyusunan penyusunan berbagai dokumen perencanaan termasuk IHMB, RKUPHHK, dan RKTUPHHK.</li> <li>6. Standar waktu untuk kegiatan penatausahaan hasil hutan, termasuk pengesahan LHP, SKSKB, FA-KB.</li> <li>7. Rumusan pengaturan yang ketat mengenai pelanggaran hukum administratif dan pidana dengan subjek hukum IUPH Hutan Kayu yang diatur dalam UU 41/1999, PP 45/2004, PP 6/2007 jo. PP 3/2008 dan Permenhut P.39/2008.</li> <li>8. Pengawasan dan pengendalian pemerintah yang kuat atas ketertiban pelaksanaan pelaporan penyetoran PNBP.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

### **Kementerian Kehutanan dan Dirjen BUK**

#### **Revisi PP 6/2007 jo. PP 3/2008 serta PP 45/2004**

1. Menghapus kewajiban penataan batas terhadap IUPHHK.
2. Mengatur dengan tegas kebijakan tentang alokasi IUPHHK-HTI di hutan alam.
3. Menentukan batasan luas maksimal dan minimal izin serta mekanisme umum.
4. Mengatur muatan dan ruang lingkup perbuatan yang dapat diklasifikasi sebagai pelanggaran administratif eksploitasi hutan serta sanksinya.

#### **Revisi Permenhut P.50/2010 jo. P.62/2012, P.33/2009 jo. P.5/2011, P.55/2006 jo. P.8/2009, Permenhut P.56/2009, Permenhut P.39/2008, agar:**

1. Perizinan hanya dapat diberikan pada areal yang telah dicadangkan dan ditetapkan sebagai kawasan hutan negara.
2. Ada standar waktu, biaya, dan pembebanan biaya dalam tiap tahapan maupun pengambilan keputusan oleh Menteri Kehutanan dalam penerbitan izin serta dokumen perencanaan, seperti RKUPHHK, RKT, BKUPHHK, LHP, SKSKB, FA-KB.
3. Debirokratisasi pejabat penyusun LHP dan FA-KB.
4. Ada mekanisme penenaan sanksi dan denda akibat pelanggaran administratif kehutanan yang telah diatur dalam revisi PP 45/2004.

#### **Kementerian Kehutanan dan Sekjen**

- Membangun basis data PNBK kehutanan yang terintegrasi dengan sistem perizinan, sistem produksi hasil hutan kayu, data pelanggaran administratif, maupun pelayanan publik lainnya seperti penyediaan peta kawasan hutan.

#### **Kemenkeu dan Dirjen Anggaran**

- Revisi Permenhut P.18/2007 agar tata cara pemungutan, pembayaran, dan penyetoran DR/PSDH melibatkan Kemenkeu sebagai instansi yang juga dilaporkan seluruh dokumen pendukung dalam pembayaran PNBK.

#### **Kemendag dan Dirjen Perdagangan Luar Negeri**

- Mengkaji ulang untuk membuka peluang ekspor kepada pelaku usaha yang telah memenuhi kriteria tertentu.



# MENGOPTIMALKAN PENDAPATAN NEGARA DARI EKONOMI HUTAN

**INDONESIA** memiliki salah satu hutan tropis terluas di dunia. Sebagian besar hutan tersebut dikelola oleh pemerintah dalam bentuk kawasan hutan yang mencakup kurang lebih 70 persen luas daratan.

Statistik Kehutanan KLHK mencatat, jumlah produksi kayu dari hutan alam di Indonesia dalam kurun waktu 2003–2014 mencapai 143,7 juta meter kubik yang bersumber dari hutan alam, baik dari tebang pilih maupun pembukaan hutan. Akan tetapi, dalam periode yang sama, KPK memperkirakan terdapat kerugian negara dari penerimaan negara bukan pajak (PNBP) kehutanan yang tidak dipungut hingga sebesar Rp 86,9 triliun. Sedangkan, kerugian dari nilai komersial kayu yang tidak tercatat diperkirakan mencapai Rp 799,3 triliun.

Selain memperkirakan kerugian negara di atas, kajian Direktorat Litbang KPK yang dilakukan pada 2015 tersebut juga menganalisis kelemahan pada sistem penatausahaan pemerintah seputar pengawasan produksi kayu dan pemungutan PNBP serta memberikan saran perbaikan.

## Permasalahan

Permasalahan pokok yang ditemukan KPK adalah lemahnya sistem penatausahaan pemerintah atas produksi kayu dan pemungutan PNBP telah menjadi pemicu tidak

tercatatnya volume produksi kayu dan munculnya kerugian negara yang begitu besar. Terdapat enam kelemahan yang ditemukan dalam penatausahaan produksi kayu dan pemungutan PNBP.

Pertama, terkait data, KPK menemukan bahwa data perencanaan dan penatausahaan hasil hutan kayu yang diperlukan untuk pemungutan PNBP seringkali tidak lengkap, tidak konsisten, dan tidak akurat. Bahkan, data tersebut juga tidak digunakan secara efektif sebagai instrumen pengendalian.

Kedua, pengendalian internal yang telah ada tidak andal ketika digunakan untuk memastikan integritas penatausahaan hasil hutan kayu dan pemungutan PNBP. Ketiga, mekanisme akuntabilitas eksternal untuk mencegah kerugian negara tidak memadai akibat manipulasi terhadap informasi produksi kayu dan pemungutan PNBP. Keempat, penegakan hukum di sektor kehutanan tidak efektif. Hal ini memberikan celah bagi tumbuhnya “ekonomi-bayangan” terhadap kayu yang ditebang secara ilegal.

Permasalahan kelima yang ditemukan KPK adalah penetapan tarif royalti di sektor kehutanan yang membatasi pengambilan rente ekonomi bagi pemerintah serta memberikan insentif implisit bagi pengelolaan hutan yang tidak lestari. Terakhir, KPK menemukan bahwa penyelenggaraan

urusan sektor kehutanan tidak diarahkan pada kepentingan publik yang luas. Hal ini terjadi khususnya dalam kebijakan terkait dengan pemungutan PNBP dan administrasi hasil hutan kayu.

## Saran Perbaikan

Berdasarkan berbagai permasalahan di atas, KPK merumuskan tujuh rencana aksi bersama yang ditujukan untuk memperkuat penatausahaan produksi kayu dan meningkatkan PNBP dari sektor kehutanan. Rencana aksi tersebut melibatkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Kementerian Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI), dan instansi-instansi lainnya.

Pertama, BPK-RI akan mengadakan audit komprehensif terhadap PNBP kehutanan. Kedua, terkait data, seluruh produksi kayu dari hutan yang dikelola negara akan dicatat pada Sistem Informasi Penatausahaan Hasil Hutan (SIPUHH) di laman KLHK daring yang terbuka bagi publik. Sistem ini akan meliputi dokumen asli dari inventarisasi, perencanaan, hasil produksi, pembayaran PNBP, dan laporan konsumsi kayu oleh industri pengolahan kayu.

Ketiga, melakukan kegiatan verifikasi inventaris hutan pada semua areal pembukaan lahan sebelum penebangan dengan menggunakan peralatan monitoring berbasis spasial. Keempat, melakukan koordinasi rutin antara KLHK dan Kementerian Keuangan. Hal tersebut diperlukan

untuk merencanakan target PNBP berdasarkan data empiris dan akuntabel.

Kelima, peningkatan penegakan hukum, termasuk menggunakan UU anti pencucian uang, terhadap semua pelaku yang diketahui melaporkan produksi kayu yang tidak sesuai atau menghindari pembayaran royalti kehutanan. Keenam, menentukan cara yang tepat bagi pemerintah untuk memungut rente ekonomi penuh atas hasil produksi kayu. Hal tersebut dapat dicapai dengan melakukan kajian mendalam terhadap struktur dan tarif biaya royalti di sektor kehutanan. Terakhir, KPK bersama KLHK, Kementerian Keuangan, dan BPK-RI menerbitkan laporan kinerja tahunan pemungutan PNBP yang dapat diakses oleh masyarakat luas.

KPK memantau tindak lanjut rencana aksi tersebut sepanjang 2016-2018. Pemantauan diarahkan pada tiga hal. Pertama, penguatan tata usaha kayu melalui integrasi Sistem Informasi Penata Usahaan Hasil Hutan (SIPUHH) dan pengembangan sistem *redflag*. Kedua, minimalisasi insentif pembukaan hutan melalui pengembangan sistem monitoring hutan nasional. Ketiga, perbaikan insentif eksploitasi hutan melalui revisi struktur dan tarif PNBP di sektor kehutanan.

Salah satu perkembangan yang signifikan adalah implementasi SIPUHH secara penuh pada tahun 2016. Hal tersebut berdampak pada berbagai hal. Pertama, terjadi perampangan birokrasi dalam tata usaha kayu sehingga kontak antara aparat dan pengusaha dapat



Pengecekan proses peredaran kayu di Provinsi Papua Barat dan identifikasi kelemahan SIPUHH.

dihindari dalam pengurusan perizinan. Kedua, sistem ini mempermudah kegiatan pengawasan secara indikatif. Selain itu, pungutan PNPB kehutanan dapat dioptimalkan, bahkan realisasi pungutan PNPB tahun 2017–2018 dapat melampaui target yang ditetapkan. Ketiga, SIPUHH juga digunakan sebagai instrumen untuk memverifikasi data di dalam lingkup rencana hingga ke angkutan. Hasilnya, potensi masuknya kayu ilegal ke dalam sistem tata usaha kayu di unit manajemen dapat dihilangkan.

Selain itu, KPK melihat adanya peluang penguatan sistem yang terus dapat dilakukan ke depan. Pertama, mendorong integrasi Sistem Informasi Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (SIPHPL) dengan sistem informasi lainnya di internal dan eksternal KLHK.

Kedua, memaksimalkan peran pemda dalam pengembangan pengawasan pengendalian dan mekanisme insentif-disinsentif berbasis sistem informasi. Ketiga, menggunakan SIPUHH sebagai salah satu sumber informasi untuk pengambilan kebijakan kehutanan yang lebih luas. Dan keempat, mengembangkan instrumen *alert system* dengan menguji rasionalitas data sebagai indikasi (*redflag*).

KPK berharap, berbagai inovasi dan perbaikan sistem yang telah dilakukan dapat menjadi jalan untuk menuntaskan berbagai persoalan mendasar dalam tata kelola kehutanan dan SDA di Indonesia. Dengan demikian, pendapatan negara dari ekonomi hutan dapat dioptimalkan dan digunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia. ►

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian PNBPN Kehutanan
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2015/2015
<b>Bidang</b>	Kehutanan
<b>Tema</b>	PNBP dan Sistem Penatausahaan Hasil Hutan
<b>Permasalahan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Data perencanaan dan penatausahaan hasil hutan kayu yang diperlukan untuk pemungutan PNBPN seringkali tidak lengkap, tidak konsisten, dan/atau tidak akurat, serta tidak digunakan secara efektif sebagai instrumen pengendalian.</li> <li>2. Pengendalian internal yang ada tidak andal untuk memastikan integritas penatausahaan hasil hutan kayu dan pemungutan PNBPN.</li> <li>3. Mekanisme akuntabilitas eksternal yang ada tidak memadai untuk mencegah kerugian negara akibat manipulasi terhadap informasi produksi kayu dan pemungutan PNBPN.</li> <li>4. Terbatasnya efektivitas penegakan hukum di sektor kehutanan memberikan celah bagi tumbuhnya “ekonomi-bayangan” terhadap kayu yang ditebang secara ilegal.</li> <li>5. Tarif royalti di sektor kehutanan telah ditetapkan pada tingkat yang memfasilitasi pengambilan rente ekonomi yang sangat terbatas oleh pemerintah dan memberikan insentif implisit bagi pengelolaan hutan yang tidak lestari.</li> <li>6. Penyelenggaraan urusan sektor kehutanan tidak diarahkan pada kepentingan publik yang luas, khususnya kebijakan terkait dengan pemungutan PNBPN dan administrasi hasil hutan kayu.</li> </ol>
<b>Saran Perbaikan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Audit komprehensif terhadap PNBPN kehutanan yang dilaksanakan oleh BPK-RI.</li> <li>2. Seluruh produksi kayu dari hutan yang dikelola negara tercatat pada SIPUHH di website KLHK daring dan terbuka bagi publik.</li> <li>3. Peralatan monitoring berbasis spasial digunakan untuk memverifikasi inventaris hutan pada semua areal pembukaan lahan sebelum penebangan.</li> <li>4. Koordinasi secara rutin antara KLHK dan Kementerian Keuangan guna merencanakan target PNBPN berdasarkan data empiris dan akuntabel.</li> <li>5. Penegakan hukum yang ditingkatkan terhadap semua pelaku yang diketahui melaporkan produksi kayu yang tidak sesuai dan/atau menghindari pembayaran royalti kehutanan.</li> <li>6. Pengkajian mendalam terhadap struktur dan tarif biaya royalti untuk menentukan cara pemerintah akan memungut rente ekonomi penuh atas hasil produksi kayu.</li> <li>7. KPK bersama KLHK, Kementerian Keuangan, dan BPK-RI menerbitkan laporan kinerja tahunan pemungutan PNBPN yang dapat diakses oleh masyarakat luas.</li> </ol>



# MENGURAI PERSOALAN PENGUSAHAAN TAMBANG BATU BARA

**BATU** bara merupakan salah satu sumber energi yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan energi domestik dan internasional. Di samping itu, pertambangan batu bara mempunyai peran yang signifikan bagi pertumbuhan perekonomian nasional.

Sebagai kekayaan alam, kandungan batu bara tersebar di berbagai pulau di Indonesia, dengan jumlah deposit mencapai 105 miliar MT (2011) dan cadangan diperkirakan sebesar 21 miliar MT. Di sisi lain, total penerimaan negara 2009 terkait pajak dan royalti pelaku usaha sektor pertambangan batu bara mencapai lebih dari Rp 22,45 triliun.

Melihat pentingnya batu bara sebagai sumber energi, salah satu kekayaan negara, dan perannya dalam pertumbuhan ekonomi, Direktorat Litbang KPK mengadakan kajian terhadap kebijakan pengusahaan batu bara di Indonesia untuk menutup celah korupsi di sektor ini.

Ruang lingkup kajian 2011 ini adalah kebijakan izin usaha pertambangan (IUP) dan implementasi pengusahaan batu bara di tingkat pusat (Ditjen Minerbababum-Kementerian ESDM) serta di empat pemda sampel, yakni Kabupaten Kutai Timur dan Kota Samarinda di Provinsi Kalimantan Timur serta Kabupaten Tanah Laut dan Kabupaten Banjar di Provinsi Kalimantan Selatan.

## Permasalahan

Berdasarkan hasil kajian Litbang KPK, terdapat lima kelompok permasalahan yang ditemukan dalam pertambangan batu bara. Pertama dari sisi regulasi, yakni belum adanya aturan pelaksanaan dari UU 4/2009 tentang Minerba, antara lain, belum ada aturan terkait surat keterangan asal barang (SKAB) serta pemungutan sumbangan kepada pemegang IUP.

Kedua, belum ditetapkannya wilayah pertambangan. Persoalan ini merembet pada adanya IUP di wilayah perkotaan, belum seluruh KP/IUP bertatus *clear and clean* (CNC), hingga timbul sengketa wilayah pertambangan karena perbedaan peta dasar acuan.

Ketiga, tidak dilaksanakannya kewajiban pemegang IUP kepada pemerintah. Beberapa kewajiban pemegang IUP tidak dilaksanakan dengan baik, antara lain kurang dari ketentuan yang berlaku, melebihi batas waktu, hingga sama sekali tidak melaksanakan ketentuan. Hal tersebut mengakibatkan tidak optimalnya penciptaan nilai tambah kegiatan pertambangan dalam negeri hingga tidak adanya *database* IUP.

Keempat, tidak optimalnya kegiatan pengawasan kegiatan produksi, penjualan, reklamasi, dan pascatambang. Persoalan ini menyangkut tidak sesuai praktik pengawasan yang dilakukan di tingkat

pemda dengan standar pengawasan yang telah ditetapkan. Salah satu penyebabnya adalah jumlah pengawas dan inspektur tambang yang terlalu sedikit dibandingkan jumlah pemegang IUP yang tersebar di 30 provinsi.

Kelima, tidak terlaksananya kegiatan reklamasi dan pascatambang dengan baik. Persoalan tersebut disebabkan tidak adanya standar penetapan nilai dana jaminan reklamasi dan jaminan pascatambang. Selain itu, tidak ada standar evaluasi tingkat keberhasilan pelaksanaan reklamasi dan pascatambang. Akibatnya, pengelolaan dana jaminan reklamasi dan jaminan pascatambang kurang transparan. Selain itu, pelaksanaan reklamasi dan pascatambang tidak sesuai dengan rencana reklamasi dan rencana pascatambang.

## Saran Perbaikan

Litbang KPK memberikan tiga saran perbaikan kepada Kementerian ESDM, pemerintah provinsi, serta pemerintah kabupaten/kota terkait permasalahan di atas.

Pertama, pihak pemberi izin, yakni Kementerian ESDM, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, perlu melakukan moratorium atau penghentian pengeluaran IUP untuk menghindari adanya sengketa dan kesalahan dalam pemberian izin akibat belum jelasnya wilayah pertambangan dan status IUP yang ada. Moratorium ini juga dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada pihak pemerintah untuk menyiapkan regulasi

dan infrastruktur pengelolaan sektor pertambangan yang lebih baik sesuai dengan amanat UU 4/2009 tentang Minerba.

Kedua, Kementerian ESDM perlu menyelesaikan penetapan wilayah pertambangan dengan membuat peta, data, dan informasi penyusun. Penyusunan dan pengesahan peta wilayah pertambangan tersebut memerlukan koordinasi pemerintah pusat, DPR, pemerintah daerah, serta DPRD di provinsi/kabupaten/kota yang memiliki tambang.

Ketiga, Kementerian ESDM perlu mengklasifikasikan perusahaan pertambangan batu bara berdasarkan tingkat kepatuhan pelaksanaan kewajiban kepada pemerintah serta menetapkan sanksi pelanggaran. Pengklasifikasian ini dapat dilakukan melalui serangkaian kegiatan, seperti audit khusus terhadap pemegang IUP batu bara dengan bekerja sama dengan BPKP. Hasil dari kegiatan audit tersebut dapat menjadi bahan penetapan sanksi dan kegiatan pengawasan yang lebih efektif.

Untuk mengoptimalkan penegakan sanksi tersebut, Kementerian ESDM dapat bekerja sama dengan pihak lainnya, termasuk dengan aparat penegak hukum. Selain itu, Kementerian ESDM juga dapat bekerja sama dengan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kehutanan, pemerintah provinsi/kabupaten/kota mengingat banyaknya IUP yang bermasalah.

Selain itu, terdapat berbagai upaya lanjut yang perlu dilakukan, mulai



Kunjungan lapangan tim KPK terkait Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam sektor Mineral dan Batubara.

dari pembentukan badan pembina dan pengawas perusahaan batu bara, *risk assessment* perusahaan batu bara, pembahasan akar permasalahan perusahaan pertambangan, hingga melengkapi kebijakan yang mendukung ketahanan energi nasional.

Beberapa saran perbaikan di atas telah ditindaklanjuti secara bertahap. Pertama, telah diterbitkan peraturan penetapan wilayah pertambangan oleh instansi terkait. Kedua, klasifikasi

perusahaan tambang batu bara berdasarkan tingkat kepatuhan pelaksanaan kewajiban kepada pemerintah telah dimasukkan ke dalam *database* Minerba Online Monitoring System (MOMS) yang terkoneksi dengan e-PNBP.

Ketiga, pembentukan Koordinasi dan Supervisi Sektor Mineral dan Batu Bara (Korsup Minerba) yang mulai dilaksanakan sejak 2014 sebagai salah satu bagian dari Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GN-PSDA). Keempat, penghentian pelayanan kepada IUP non-CNC. Kelima, pembangunan *database* pengelolaan minerba dalam bentuk peta spasial, yakni Minerba One Map Indonesia (MOMI). Keenam, perbaikan tata kelola penerimaan sektor minerba.

Pelaksanaan saran perbaikan juga menghasilkan beberapa hal, antara lain penertiban 7.115 IUP non-CNC yang tumpang tindih dengan IUP perkebunan dan hutan lindung, membentuk direktorat baru yang khusus menangani PNBP sektor minerba, serta penyempurnaan sistem pembayaran PNBP sehingga meningkatkan penerimaan negara dari sektor minerba hingga Rp 10 triliun. >

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Kebijakan Perusahaan Batubara di Indonesia
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2011/2011
<b>Bidang</b>	Energi
<b>Tema</b>	Pengusahaan batu bara

<p><b>Permasalahan</b></p>	<p><b>Regulasi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Belum ditetapkannya aturan-aturan pelaksana UU 4/2009 serta tidak ada aturan terkait dengan surat keterangan asal barang (SKAB) dan ketentuan terkait dengan pemungutan sumbangan kepada pemegang IUP.</li> </ul> <p><b>Wilayah Pertambangan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Belum ditetapkannya kawasan wilayah pertambangan (WP).</li> </ul> <p><b>Pengusahaan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak dilaksanakannya kewajiban pemegang izin usaha pertambangan (IUP) kepada pemerintah, antara lain penyerahan rencana kerja, anggaran biaya, laporan produksi, kewajiban iuran tetap, kewajiban iuran produksi, hingga bukti setor iuran produksi dan iuran tetap.</li> </ul> <p><b>Pembinaan dan pengawasan usaha tambang</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak sesuaiinya praktik pengawasan yang dilakukan di tingkat pemda dengan standar pengawasan yang telah ditetapkan. Salah satunya karena kurangnya jumlah pengawas dan inspektur tambang yang ada di Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi/Kabupaten/Kota.</li> </ul> <p><b>Reklamasi dan Pascatambang</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak ada standar penetapan nilai dana jaminan reklamasi dan jaminan pascatambang serta pengelolaannya kurang transparan.</li> <li>2. Pelaksanaan reklamasi dan pascatambang tidak sesuai dengan rencana reklamasi dan rencana pascatambang serta tidak ada standar evaluasi tingkat keberhasilan pelaksanaan reklamasi dan pascatambang.</li> </ol>
<p><b>Saran Perbaikan</b></p>	<p><b>Kementerian ESDM, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota</b> Moratorium/penghentian pengeluaran IUP.</p> <p><b>Kementerian ESDM</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyelesaikan penetapan wilayah pertambangan.</li> <li>2. Mengklasifikasikan perusahaan pertambangan batu bara berdasarkan tingkat kepatuhan pelaksanaan kewajiban kepada pemerintah.</li> </ol>



# MENAMBAL KEBOCORAN PNBP MINERBA

**PENERIMAAN** negara bukan pajak (PNBP) merupakan salah satu sumber pendapatan negara untuk membiayai belanja negara. Di dalamnya terdapat pendapatan PNBP dari sumber daya alam (baik migas maupun nonmigas), bagian laba BUMN, PNBP lain, serta pendapatan dari Badan Layanan Umum (BLU).

Kontribusi PNBP dari sektor SDA nonmigas disumbang paling besar dari sektor pertambangan umum. Akan tetapi, kontribusi PNBP sektor pertambangan umum terlihat belum optimal mengingat adanya peningkatan harga minerba dalam beberapa tahun terakhir (hingga 2013). Terlebih, apabila dibandingkan dengan PNBP dari sektor SDA migas.

Untuk memetakan permasalahan dan mencegah korupsi, Direktorat Litbang KPK mengadakan kajian pengelolaan sektor minerba dari aspek PNBP pada tahun 2012-2013. Kajian dilakukan di Kementerian ESDM, Kementerian Keuangan, dan Kementerian Perdagangan.

## Permasalahan

Kajian KPK terhadap sistem pengelolaan PNBP sektor minerba menemukan sejumlah permasalahan dari aspek aspek regulasi, organisasi dan SDM, tata laksana, serta potensi hilangnya pendapatan negara dari tidak dilaksanakannya wajib bayar PNBP Minerba.

Dari sisi regulasi, permasalahan yang ditemukan adalah ketidaksinkronan substansi UU 20/1997 tentang PNBP dengan sejumlah aturan perundang-undangan yang lain. Sedangkan, dari sisi organisasi dan SDM, ditemukan permasalahan terkait keterbatasan struktur dan tupoksi organisasi serta keterbatasan SDM.

Dari sisi tata laksana pengelolaan PNBP sektor minerba, ditemukan 13 permasalahan dari enam proses yang ada. Pertama, dari proses perencanaan, yakni penetapan jenis dan tarif atas jenis PNBP minerba, ditemukan empat permasalahan, salah satunya tarif dan jenis tarif yang ditetapkan tidak sesuai dengan perkembangan di lapangan. Kedua, dari proses perhitungan kewajiban PNBP minerba, ditemukan masalah tidak akuratnya perhitungan volume dan kualitas minerba yang akan dijual oleh pelaku usaha, sebagai dasar untuk perhitungan kewajiban royalti. Ketiga, dari proses penagihan kewajiban PNBP minerba, ditemukan, tidak tertagihnya semua piutang negara, baik royalti maupun iuran tetap dari pelaku usaha.

Keempat, dari proses penyetoran kewajiban PNBP minerba, ditemukan empat permasalahan, mulai dari tidak terbayarkannya kewajiban PNBP secepatnya ke kas negara, bukti setor royalti dan iuran tetap yang tidak dilengkapi dengan informasi tujuan pembayaran dan identitas penyetor, tidak tembusnya bukti

setor PNBPN kepada pihak terkait, hingga keterlambatan penyetoran PNBPN. Kelima, persoalan dari proses penyimpanan PNBPN minerba adalah adanya setoran yang bukan jenis PNBPN minerba yang masuk ke dalam akun penerimaan PNBPN minerba. Keenam, dari proses pembagian PNBPN minerba, ditemukan adanya proses rekonsiliasi yang masih bersifat manual antar-kementerian/lembaga dan antarpemda serta ketimpangan informasi antara pemerintah pusat dan pemda.

Kajian KPK juga menemukan tiga permasalahan potensi hilangnya pendapatan negara dari tidak dilaksanakannya kewajiban wajib bayar PNBPN.

### **Saran Perbaikan** ■

Dari berbagai permasalahan di atas, KPK memberikan berbagai saran perbaikan yang ditujukan kepada berbagai pihak terkait.

Dari sisi regulasi, Kemenkeu disarankan untuk mendorong penyelesaian revisi UU 20/1997. Sedangkan, dari sisi organisasi dan SDM, Kemenkeu dan Kementerian ESDM disarankan untuk memastikan optimalnya kelembagaan dan SDM dalam pengelolaan PNBPN khususnya di sektor minerba dan mengimplementasikannya.

Selanjutnya, dari sisi tata laksana, Kementerian ESDM, secara khusus mendapatkan delapan saran, mulai dari membangun basis data yang komprehensif terkait pertambangan minerba, menetapkan peraturan

menteri tentang tata cara penagihan dan pembayaran PNBPN, hingga memprioritaskan penyelesaian dan mengoptimalkan implementasi sistem informasi dan monitoring pelaksanaan pembayaran PNBPN oleh KK/PPK2B/IUP.

Masih dari sisi tata laksana, Kemenkeu secara khusus disarankan untuk menjalankan enam hal, mulai dari mengeluarkan aturan terkait kewajiban kementerian/lembaga untuk melakukan revisi secara reguler terhadap jenis dan tarif atas jenis PNBPN yang ada di setiap kementerian/lembaga, memonitor Kementerian ESDM terkait pelaksanaan kewajiban pelaporan pengelolaan PNBPN dan pelaksanaan kewajiban pembayaran/penyetoran PNBPN, hingga segera menerapkan modul penerimaan negara (MPN) yang terkoneksi dengan sistem penerimaan keuangan negara lainnya.

Di sisi lain, Kemenkeu dan Kementerian ESDM mendapatkan tujuh saran yang perlu dijalankan bersama, mulai dari menyusun sistem/ mekanisme rekonsiliasi PNBPN minerba, mendata semua wajib pajak PNBPN dan memastikan IUP terdaftar sebagai wajib pajak, hingga merevisi formulir surat setoran bukan pajak (SSBP) dan menyusun sistem dan mekanisme yang memastikan agar semua SSBP/revisinya dilengkapi dengan identitas penyctor dan informasi lainnya.

Kementerian ESDM dan Kemendag disarankan untuk bekerja sama merevisi aturan tata niaga minerba dan menyusun aturan yang mendorong kepatuhan



Kunjungan lapangan tim KPK terkait Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam sektor Mineral dan Batubara.

pembayaran PNB. Sedangkan, Kementerian ESDM dan Kementerian PPN/Bappenas disarankan untuk berkoordinasi menyusun potensi dan pemanfaatan minerba untuk keperluan ketahanan energi dan penerimaan negara dari sektor minerba.

Kerja sama dan koordinasi juga ditujukan kepada Kementerian ESDM, Kemendag, dan Kemenkeu untuk menerbitkan aturan terkait komoditas batu bara yang antara lain mensyaratkan pembayaran royalti sebagai salah satu syarat penerbitan laporan surveyor (LS) dan penerbitan pemberitahuan ekspor barang (PEB).

Saran koordinasi dari aspek tata laksana berikutnya ditujukan kepada

Kemenkeu, Kementerian ESDM, Kemendagri, dan pemda untuk membangun sistem yang mengalirkan informasi dari pemerintah pusat ke pemda dan sebaliknya serta membangun sistem satu pintu aliran informasi minerba.

Saran kerja sama terakhir ditujukan kepada Kemenkeu, Kementerian ESDM, Kemendag, dan Kemenhub untuk memastikan tidak terjadinya kebocoran dalam perhitungan kewajiban PNB, mengimplementasikan sistem data terpadu (INSW) lalu lintas perdagangan minerba, serta mengatur pelabuhan minerba bersama pemda terkait.

Sebagai tindak lanjut kajian, sepanjang 2014-2015, KPK melakukan

pemantauan terhadap implementasi rencana aksi dari hasil kajian 2013. Beberapa hasil implementasi rencana aksi di berbagai kementerian, antara lain, sebagai berikut.

Kementerian ESDM telah membangun basis data Minerba OneMap Indonesia (MOMI) yang komprehensif terkait pertambangan minerba, mencakup aspek produksi, penjualan, reklamasi, dan pasca-tambang. Kementerian Keuangan telah menerbitkan surat edaran tentang revisi PP dan secara reguler melaporkan hasil monitoring pelaksanaan surat edaran tersebut. Kementerian Perhubungan

telah melakukan inventarisasi pelabuhan, terminal khusus, dan terminal untuk kepentingan sendiri (TUKS) Minerba. Selain itu, terjadi peningkatan kepatuhan pelunasan kewajiban pembayaran royalti sehingga meningkatkan PNBP dari minerba, dari sebesar Rp 9 triliun (Mei 2013) menjadi Rp 14 triliun (Mei 2014).

KPK terus memantau rencana aksi yang masih bersifat terbuka (*open*) dengan memasukkannya ke dalam Gerakan Nasional Penyelesaian SDA yang telah ditandatangani Presiden Joko Widodo tahun 2015.▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Laporan Hasil Kajian Sistem Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Mineral dan Batubara
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2012-2013/2013
<b>Bidang</b>	Pertambangan
<b>Tema</b>	PNBP Mineral dan Batu Bara
<b>Permasalahan</b>	<p><b>A. REGULASI</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ketidaksinkronan substansi aturan UU 20/1997 tentang PNBP dengan sejumlah aturan perundang-undangan yang lain.</li> </ol> <p><b>B. ORGANISASI DAN SDM</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keterbatasan struktur dan tupoksi organisasi.</li> <li>2. Keterbatasan SDM.</li> </ol> <p><b>C. TATA LAKSANA</b></p> <p><b>Proses Perencanaan: Penetapan Jenis dan Tarif Atas Jenis PNBPN Minerba</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tarif dan jenis tarif yang ditetapkan tidak sesuai dengan perkembangan di lapangan, termasuk dalam pasar produk minerba dunia.</li> <li>2. Penetapan RPP jenis dan tarif atas jenis PNBPN menjadi PP memakan waktu yang lama untuk ditetapkan.</li> <li>3. Tarif dan jenis tarif PNBPN yang berlaku terhadap minerba yang berlaku pada KK lebih rendah dibandingkan tarif yang berlaku pada IUP Mineral. Tarif PNBPN untuk royalti yang berlaku pada PKP2B lebih tinggi dibandingkan dengan yang berlaku pada IUP batu bara.</li> </ol>

<p><b>Permasalahan</b></p>	<p>4. Tidak semua KK/PKP2B bersedia untuk melakukan renegotiasi kontrak termasuk aspek penyesuaian pembayaran royalti/iuran tetap.</p> <p><b>Proses Perhitungan Kewajiban PNB Minerba</b></p> <p>1. Tidak akuratnya perhitungan volume dan kualitas minerba yang akan dijual oleh pelaku usaha sebagai dasar untuk perhitungan kewajiban royalti.</p> <p><b>Proses Penagihan Kewajiban PNB Minerba</b></p> <p>1. Tidak tertagihkannya semua piutang negara (royalti dan iuran tetap) oleh pemerintah kepada pelaku usaha.</p> <p><b>Proses Penyetoran Kewajiban PNB Minerba</b></p> <p>1. Tidak terbayarkannya kewajiban PNB secara secepatnya ke kas negara sesuai dengan amanat UU 20/1997 tentang PNB.</p> <p>2. Tidak dilengkapinya bukti setor royalti dan iuran tetap (Surat Setoran Bukan Pajak) dengan informasi yang jelas tentang tujuan pembayaran dan identitas penyetor.</p> <p>3. Tidak ditembuskannya bukti setor PNB kepada pihak-pihak terkait.</p> <p>4. Penyetoran PNB melewati batas waktu pembayaran satu bulan setelah pengapalan.</p> <p><b>Proses Penyimpanan PNB Minerba</b></p> <p>1. Terdapat setoran yang bukan jenis PNB minerba yang masuk ke dalam akun penerimaan PNB minerba.</p> <p><b>Proses Pembagian PNB Minerba</b></p> <p>1. Rekonsiliasi PNB antar kementerian/lembaga dan antar-pemda yang masih bersifat manual.</p> <p>2. Ketimpangan informasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.</p> <p><b>D. POTENSI HILANGNYA PENDAPATAN NEGARA DARI TIDAK DILAKSANAKANNYA KEWAJIBAN WAJIB BAYAR PNB</b></p> <p>1. Potensi kerugian keuangan negara berdasarkan hasil audit BPK.</p> <p>2. Potensi kerugian keuangan negara dari PNB Minerba berdasarkan hasil perhitungan Tim Optimalisasi Penerimaan Negara (Tim OPN)</p> <p>3. Potensi hilangnya pendapatan negara dari PNB minerba berdasarkan perhitungan dengan menggunakan data laporan surveyor.</p>
<p><b>Saran Perbaikan</b></p>	<p><b>A. REGULASI</b> <i>Kemenkeu</i></p> <p>1. Mendorong diselesaikannya revisi UU 20/1997 dengan memperhatikan aturan perundang-undangan yang relevan dan prinsip tata kelola keuangan negara yang baik.</p> <p><b>B. ORGANISASI DAN SDM</b> <i>Kemenkeu dan Kementerian ESDM</i></p> <p>1. Reorganisasi untuk memastikan optimalnya kelembagaan dan SDM dalam pengelolaan PNB khususnya di sektor minerba dan mengimplementasikannya.</p> <p><b>C. TATA LAKSANA</b> <i>Kementerian ESDM</i></p> <p>1. Membangun <i>database</i> yang komprehensif terkait pertambangan minerba termasuk mencakup aspek produksi, penjualan, reklamasi, pascatambang, dll.</p>

## Saran Perbaikan

2. Mengoptimalkan peran Tekmira sebagai pembanding terhadap laporan surveyor.
3. Berkoordinasi dengan lembaga audit untuk memastikan dilakukannya audit pada seluruh KK/PKP2B dan IUP kategori besar.
4. Menetapkan Permen ESDM tentang tata cara penagihan dan pembayaran PNBP.
5. Ditjen Minerba Kementerian ESDM merevisi Surat Edaran Direktur Jenderal Minerba KESDM No. 04.E/35/DJB/2012 tentang Penyampaian Laporan Iuran Tetap dan Iuran Produksi.
6. Menyusun peraturan menteri tentang tata cara pengenaan, pemungutan, dan penyetoran PNBP pada Kementerian ESDM.
7. Segera menerbitkan permen ESDM tentang tata cara penagihan dan penyetoran PNBP dengan mengatur antara lain tata cara/mechanisme penyerahan *copy* SSBP kepada pihak terkait.
8. Memprioritaskan penyelesaian dan mengoptimalkan implementasi sistem informasi dan monitoring pelaksanaan pembayaran PNBP oleh KK/PKP2B/IUP.

### **Kemenkeu**

1. Mengeluarkan aturan terkait kewajiban kementerian/lembaga untuk melakukan revisi secara reguler terhadap jenis dan tarif atas jenis PNBP yang ada di setiap kementerian/lembaga.
2. Mengeluarkan panduan tentang tata cara revisi PP jenis dan tarif atas jenis PNBP.
3. Meminta BPKP untuk melakukan pemeriksaan pada seluruh KK/PKP2B dan IUP kategori besar.
4. Memonitor secara proaktif kepada Kementerian ESDM terkait pelaksanaan kewajiban pelaporan pengelolaan PNBP dan pelaksanaan kewajiban pembayaran/penyetoran PNBP
5. Segera mengimplementasikan modul penerimaan negara (MPN) untuk PNBP pada tahun 2013.
6. Segera menerapkan MPN, termasuk untuk PNBP minerba, yang terkoneksi dengan sistem penerimaan keuangan negara lainnya.

### **Kemenkeu dan Kementerian ESDM**

1. Menyusun sistem/mechanisme rekonsiliasi PNBP Minerba.
2. Mendata semua wajib bayar PNBP dan memastikan IUP terdaftar sebagai wajib pajak. Semua WP minerba adalah Waba PNBP.
3. Menyusun mekanisme dan sistem agar SSBP bisa diakses oleh semua pihak terkait.
4. Memastikan diterapkannya sanksi yang tegas atas wajib bayar yang tidak membayar/kurang bayar PNBP sebagaimana aturan yang berlaku.
5. Merevisi formulir SSBP dan menyusun sistem dan mekanisme yang memastikan agar semua SSBP dilengkapi dengan identitas penyetor dan informasi lainnya.

## Saran Perbaikan

6. Membangun Sistem Pengelolaan PNB Minerba berbasis IT yang antara lain memuat: *database* produksi, *database* penjualan, *database* ekspor impor, *database* pelaku usaha, *database* lokasi usaha berbasis spasial berikut sistem monitoring dan evaluasinya. Sistem berbasis IT ini terintegrasi secara *real time* dengan semua stakeholder terkait.

7. Merevisi formulir SSBP dan menyusun sistem dan mekanisme yang memastikan agar semua SSBP/revisinya dilengkapi dengan identitas penyeter dan informasi lainnya.

### **Kementerian ESDM dan Kemendag**

1. Merevisi aturan tata niaga minerba, antara lain penyeteran PNB sebelum pengapalan dan pengaturan ekportir terbatas

2. Menyusun aturan yang mendorong kepatuhan pembayaran PNB termasuk kebijakan dan sistem pembayaran PNB sebelum pengapalan minerba.

### **Kementerian ESDM dan Kementerian PPN/Bappenas**

1. Menyusun potensi dan pemanfaatan minerba untuk keperluan ketahanan energi dan penerimaan negara dari sektor minerba.

### **Kementerian ESDM, Kemendag, dan Kemenkeu**

1. Untuk komoditas batu bara, menerbitkan aturan yang antara lain mensyaratkan pembayaran royalti sebagai salah satu syarat penerbitan LS dan penerbitan PEB.

### **Kemenkeu, Kementerian ESDM, Kemendagri, dan pemda**

1. Membangun sistem yang mengalirkan informasi dari pemerintah pusat ke pemda dan sebaliknya.

2. Membangun sistem satu pintu aliran informasi minerba.

### **Kemenkeu, Kementerian ESDM, Kemendag, dan Kemenhub**

1. Memastikan tidak terjadinya kebocoran/kesalahan dalam perhitungan kewajiban PNB, termasuk opsi pembayaran jasa surveyor oleh pemerintah.

2. Mengimplementasikan sistem data terpadu (INSW) lalu lintas perdagangan minerba.

3. Mengatur pelabuhan minerba bersama pemda terkait.



# URGENSI MENATA KOMODITAS KELAPA SAWIT

**KELAPA** sawit merupakan salah satu komoditas strategis bagi penerimaan negara. Akan tetapi, kontribusi komoditas ini, terutama penerimaan perpajakan, masih minim. Hal ini disebabkan rendahnya tingkat kepatuhan wajib pajak di sektor kelapa sawit.

Selain itu, komoditas kelapa sawit terindikasi rentan korupsi akibat lemahnya sistem pengendalian dalam perizinan perkebunan kelapa sawit. Lemahnya sistem pengawasan dalam perizinan menciptakan ketidakseimbangan tata kelola lahan perkebunan kelapa sawit. Ketidakseimbangan penguasaan lahan ini menyebabkan terjadinya dominasi di dalam struktur bisnis kelapa sawit di Indonesia.

Hingga 2016, belum ada desain tata kelola usaha perkebunan dan industri kelapa sawit yang terintegrasi dari hulu ke hilir. Tata kelola yang ada pun belum memenuhi prinsip keberlanjutan pembangunan. Sebagai upaya mengatasi persoalan tersebut, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian sistem pengelolaan komoditas kelapa sawit pada tahun 2016.

## Permasalahan

Setidaknya, terdapat tiga permasalahan utama yang ditemukan dalam kajian KPK terhadap tata kelola kelapa sawit. Permasalahan pertama adalah tidak akuntabelnya

sistem pengendalian dalam perizinan perkebunan kelapa sawit. Permasalahan ini disebabkan oleh dua hal. Pertama, tidak adanya mekanisme perencanaan perizinan berbasis tata ruang dalam pengendalian usaha perkebunan kelapa sawit. Kedua, koordinasi lintas lembaga dalam penerbitan dan pengendalian izin di sektor perkebunan belum efektif.

Permasalahan kedua adalah tidak efektifnya pengendalian pungutan ekspor komoditas kelapa sawit. Permasalahan ekspor ini disebabkan oleh dua hal, yakni sistem verifikasi ekspor tidak berjalan baik dan penggunaan dana perkebunan kelapa sawit yang habis untuk program subsidi biofuel.

Permasalahan ketiga adalah tidak optimalnya pungutan pajak sektor kelapa sawit oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Permasalahan ini disebabkan oleh tiga hal, yakni DJP tidak mendorong kepatuhan wajib pajak sektor perkebunan kelapa sawit, data pajak dengan data potensi kelapa sawit tidak terintegrasi, dan potensi pajak di sektor kelapa sawit belum dipungut. Akibatnya, negara mengalami kerugian dari penerimaan pajak dan potensi belanja untuk pengembangan sektor kelapa sawit berkurang.

## Saran Perbaikan

KPK memberikan sepuluh saran perbaikan atas tiga persoalan utama di



Kunjungan lapangan ke perkebunan kelapa sawit.

atas yang ditujukan kepada Kementerian Pertanian, Badan Layanan Umum Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BLU BPDPKS), serta Direktorat Jenderal Pajak (DJP).

Terhadap permasalahan pertama, KPK memberikan empat saran kepada Kementerian Pertanian. Pertama, Kementerian Pertanian perlu melakukan rekonsiliasi izin usaha perkebunan dan melaksanakan kebijakan satu peta. Kedua, merevisi Permen 98/OT.140/9/2013 dalam bentuk peraturan pemerintah dan memasukkan ketentuan penataan perizinan berdasarkan tata ruang, lingkungan hidup, dan penguasaan lahan. Ketiga, merevisi Permen 32/2011 untuk mengklasifikasi izin usaha perkebunan dan rencana perkebunan sebagai informasi terbuka. Keempat, membangun sistem informasi perizinan sebagai instrumen akuntabilitas publik dan pengendalian terhadap usaha perkebunan yang terintegrasi.

Untuk mengatasi permasalahan kedua, KPK memberikan tiga saran. Pertama, kepada Badan Layanan Umum Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BLU BPDPKS). Lembaga tersebut diminta untuk memperbaiki sistem verifikasi dan penelusuran teknis terhadap ekspor kelapa sawit, CPO, dan produk turunannya. Selain itu, BLU BPDPKS diminta memastikan bahwa lembaga surveyor memvalidasi laporan survey (LS) dengan realisasi ekspor berdasarkan laporan instansi Bea dan Cukai. Saran kedua ditujukan kepada BLU BPDPKS, Ditjen Bea dan Cukai, serta Lembaga Surveyor. Ketiga lembaga tersebut diminta untuk membangun sistem rekonsiliasi data pungutan ekspor dan realisasi ekspor yang terintegrasi. Ketiga, KPK menyarankan agar Komite pengarah BLU BPDPKS mengembalikan fungsi penggunaan dana perkebunan kelapa sawit sesuai dengan UU 39/2014 tentang Perkebunan.

Terkait permasalahan ketiga, terdapat tiga rekomendasi untuk

Direktorat Jenderal Pajak. Pertama, DJP perlu mengintegrasikan data wajib pajak dengan daftar data izin usaha perkebunan dan HGU yang telah diverifikasi oleh Ditjen Perkebunan dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Kedua, DJP disarankan mengintegrasikan data wajib pajak dengan data ekspor dan data perdagangan antarpulau komoditas kelapa sawit yang ada di Ditjen Bea dan Cukai, Direktorat Perdagangan Luar Negeri, Direktorat Perdagangan Dalam Negeri, dan PT Sucofindo. Ketiga, DJP perlu membangun tipologi wajib pajak yang tidak patuh dan melakukan proses penindakan hukum.

Berdasarkan monitoring tahun 2017-2019, KPK menemukan bahwa implementasi rencana aksi dari aspek perbaikan tata kelola perizinan perkebunan kelapa sawit maupun optimalisasi penerimaan negara dari sektor kelapa sawit sudah dilakukan.

Dari sisi tata kelola perizinan kelapa sawit, terdapat beberapa hal yang telah dilakukan. Salah satunya adalah meluncurkan sistem informasi perizinan perkebunan (SIPERIBUN) pada 24 Juli 2018. Sistem ini berfungsi untuk mengintegrasikan seluruh data perizinan usaha perkebunan secara nasional, instrumen pengendalian perizinan usaha perkebunan, serta fasilitas koordinasi antara kementerian dan lembaga serta pemda.

Selain itu, berbagai langkah telah diambil untuk mengoptimalkan penerimaan negara. Hal tersebut, salah satunya, tampak dalam hasil penagihan pajak di sektor kelapa sawit dari 68.307

surat imbauan yang dapat memberikan pemasukan Rp 12 triliun dalam tiga tahun terakhir. Pada tahun 2017 sendiri, DJP telah menerima pemasukan dari surat imbauan tersebut sekitar Rp 6 triliun.

Akan tetapi, KPK masih menemukan delapan rencana aksi yang perlu terus didorong. Pertama, mendorong untuk meneruskan proses perbaikan data perizinan melalui mekanisme kebijakan satu peta. Kedua, menyelesaikan proses pendataan kelapa sawit (STDB). Ketiga, memastikan dan menyelesaikan kewajiban perusahaan untuk menyampaikan data dan pelaporan ke sistem informasi perizinan (SIPERIBUN) sesuai dengan Kepmentan 45/2019. Keempat, mengintegrasikan SIPERIBUN dengan e-STDB dan sistem lain baik di internal maupun eksternal kementerian. Kelima, memastikan PUP menjadi instrumen untuk memastikan kewajiban administrasi/legal, keuangan, sosial, dan lingkungan dari perusahaan. Keenam, memastikan mekanisme kebijakan satu peta menjadi jalan bagi penyelesaian tumpang tindih perizinan. Ketujuh, menjadikan SIPERIBUN untuk menjadi instrumen pengendalian perizinan. Kedelapan, sinkronisasi data dan integrasi sistem informasi untuk mendorong tingkat kepatuhan wajib pajak dan optimalisasi pungutan pajak serta penegakan hukum pajak.

Berbagai upaya tersebut perlu terus diupayakan agar berdampak nyata pada perbaikan tata kelola komoditas kelapa sawit.►

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Sistem Pengelolaan Komoditas Kelapa Sawit
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2016/2016
<b>Bidang</b>	Sumber Daya Alam
<b>Tema</b>	Kelapa Sawit
<b>Permasalahan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistem pengendalian dalam perizinan perkebunan kelapa sawit tidak akuntabel.</li> <li>2. Tidak efektifnya pengendalian pungutan ekspor komoditas kelapa sawit.</li> <li>3. Tidak optimalnya pungutan pajak sektor kelapa sawit oleh DJP.</li> </ol>
<b>Saran Perbaikan</b>	<p><b>Kementerian Pertanian</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan rekonsiliasi izin usaha perkebunan dan melaksanakan kebijakan satu peta.</li> <li>2. Merevisi Permentan 98/OT.140/9/2013 dalam bentuk PP dan memasukkan ketentuan penataan perizinan berdasarkan tata ruang, lingkungan hidup, dan penguasaan lahan.</li> <li>3. Merevisi Permentan 32/2011 untuk mengklasifikasi izin usaha perkebunan dan rencana perkebunan sebagai informasi terbuka.</li> <li>4. Membangun sistem informasi perizinan sebagai instrumen akuntabilitas publik dan pengendalian terhadap usaha perkebunan yang terintegrasi, meliputi budidaya, industri, dan perdagangan.</li> </ol> <p><b>BLU BDPKKS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memperbaiki sistem verifikasi dan penelusuran teknis terhadap ekspor kelapa sawit, CPO dan produk turunannya, memastikan bahwa lembaga surveyor memvalidasi laporan survey (LS) dengan realisasi ekspor yang berdasarkan laporan instansi bea cukai.</li> </ol> <p><b>BLU BDPKKS, Ditjen Bea dan Cukai, dan Lembaga Surveyor</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membangun sistem rekonsiliasi data pungutan ekspor dan realisasi ekspor yang terintegrasi.</li> </ol> <p><b>Komite Pengarah BLU BDPKKS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengembalikan fungsi penggunaan dana perkebunan kelapa sawit sesuai dengan UU 39/2014 tentang Perkebunan.</li> </ol> <p><b>DJP</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengintegrasikan data wajib pajak dengan daftar data izin usaha perkebunan dan HGU yang telah diverifikasi oleh Ditjen Perkebunan dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang.</li> <li>2. Mengintegrasikan data wajib pajak dengan data ekspor dan data perdagangan antarpulau komoditas kelapa sawit yang ada di Ditjen Bea dan Cukai, Direktorat Perdagangan Luar Negeri, Direktorat Perdagangan Dalam Negeri, dan PT Sucofindo.</li> <li>3. Membangun tipologi wajib pajak yang tidak patuh dan melakukan proses penindakan hukum.</li> </ol>



# MENGAMANKAN LAHAN PANGAN BANGSA

**LAHAN** pertanian merupakan faktor utama dalam mendukung ketahanan pangan menuju kemandirian pangan. Oleh karena itu, alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman serius terhadap keberhasilan suatu negara untuk berdaulat pangan.

Dalam rangka mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan, pemerintah telah menetapkan berbagai peraturan, salah satunya UU 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU PLP2B). Akan tetapi, pelaksanaan berbagai peraturan pengendalian alih fungsi lahan belum efektif dan efisien. Hal tersebut tampak dari banyaknya pengaduan terkait lahan sub sektor pertanian, yakni sebanyak 400 pengaduan dalam lima tahun terakhir dalam berbagai delik.

Dengan dasar itulah, Direktorat Litbang KPK mengadakan kajian tentang alih fungsi lahan. Kajian yang dilaksanakan pada tahun 2014-2015 tersebut berfokus pada pelaksanaan UU PLP2B, khususnya lahan pertanian sawah dari sisi regulasi, perencanaan, dan implementasi, baik di tingkat pusat maupun daerah.

## Permasalahan

Dalam kajian KPK, teridentifikasi beberapa potensi permasalahan yang menjadi penyebab tidak efektifnya perlindungan lahan pertanian dalam bingkai UU PLP2B, yakni dari

aspek regulasi, kelembagaan, tata laksana, pengawasan, dan mekanisme pengawasan.

Permasalahan yang ditemukan dari aspek regulasi adalah belum lengkapnya aturan yang diperlukan dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Di sisi lain, kelembagaan PLP2B belum terbangun, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Dari aspek tata laksana, KPK menemukan tujuh permasalahan. Pertama, belum ditetapkannya LP2B dalam rencana tata ruang dan wilayah (RTRW) di daerah. Kedua, belum dibuatnya rencana perlindungan LP2B di tingkat pusat dan daerah. Ketiga, belum operasionalnya sistem informasi LP2B. Keempat, belum dibuatnya rencana detail tata ruang (RDTR) dari LP2B. Kelima, belum efektifnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian melalui UU PLP2B. Keenam, tidak transparannya proses alih lahan pertanian di daerah melalui mekanisme izin lokasi dan izin perubahan penggunaan tanah (IPPT). Ketujuh, belum adanya pembagian tugas dan wewenang dalam hal pembiayaan dan insentif kepada petani maupun kepada pemda.

Permasalahan lain ditemukan dari aspek pengawasan, yakni belum berjalannya mekanisme pengawasan dan monitoring pelaksanaan LP2B di tingkat pusat maupun daerah.

## Saran Perbaikan

Terhadap persoalan tersebut, KPK menyarankan sejumlah perbaikan kepada Kementerian Pertanian, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR), Kemendagri, dan pemda, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama.

Kementerian Pertanian disarankan untuk membuat peraturan turunan atau pelaksanaan dari UU 41/2009. Langkah ini diikuti dengan mempertegas kelembagaan dan pembagian penugasan antara Kementerian ATR, pemda, dan instansi terkait lainnya. Selanjutnya, Kementerian Pertanian disarankan melakukan penguatan kelembagaan usaha tani dan kelembagaan petani dan/kelompok tani melalui mekanisme yang paling efektif dan efisien.

Pada aspek tata laksana, Kementerian Pertanian disarankan membuat juklak/juknis, SOP, dan *deadline* dalam penetapan LP2B agar daerah bisa segera melakukan inventarisasi dan penetapan LP2B di daerah masing-masing. Langkah itu perlu diikuti penyusunan rencana perlindungan LP2B nasional dan mengintegrasikannya dalam rencana pembangunan sebagai acuan daerah.

Kementerian Pertanian juga diminta untuk menyiapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria pemberian insentif. Di dalamnya, termasuk menyiapkan rencana kegiatan dan anggaran tentang pembiayaan serta insentif yang akan diberikan oleh pemerintah pusat kepada petani di lahan pertanian yang telah ditetapkan LP2B-nya sebagai acuan pemda.

Pada aspek pengawasan, Kementerian Pertanian disarankan mengoordinasikan inventarisasi sawah nasional disertai informasi data spasial dan melakukan *update* secara berkala bersama Kementerian ATR dan Badan Informasi Geospasial (BIG). Evaluasi juga harus dilakukan terhadap kebijakan penggantian lahan pengganti di luar wilayah kedudukan lahan LP2B yang dialihfungsikan. Pedoman penggantian lahan pun harus dibuat secara lebih detail.

Kementerian Pertanian disarankan pula untuk melakukan kajian singkat untuk percepatan penyelesaian penetapan LP2B di daerah. Upaya tersebut diikuti moratorium alih fungsi lahan pertanian pangan khususnya di lahan beririgasi hingga penetapan LP2B selesai dilakukan.

Saran berikutnya ditujukan kepada Kementerian ATR. Kementerian ini diminta untuk membuat cetak biru pembangunan pusat informasi LP2B dengan melibatkan instansi teknis terkait sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku di bawah komandonya. Kementerian ini juga diminta melakukan *review* atas RTRW secara keseluruhan terkait luasan LP2B yang ditetapkan oleh pemda untuk mengantisipasi hilangnya lahan pertanian. Di sisi lain, kementerian ini juga diminta untuk merekapitulasi data neraca penatagunaan tanah di seluruh kantor pertanahan secara kontinyu dan valid (termasuk perubahannya) yang dapat diakses oleh masyarakat. Selanjutnya, KPK menyarankan

kementerian ini untuk membuat juklak maupun juknis pengawasan dan monitoring LP2B. Selanjutnya, perlu dibangun mekanisme pengaduan masyarakat terkait LP2B baik di tingkat daerah maupun pusat serta *grand design* penguatan kelembagaan PPNS tata ruang.

Kemendagri disarankan untuk melakukan dua hal. Pertama, membina dan berupaya membantu percepatan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan di daerah sesuai kewenangannya. Selain itu, upaya khusus juga diharapkan dari Kemendagri untuk membantu percepatan penetapan LP2B.

Sepuluh saran ditujukan kepada pemda, antar lain membuat rencana PLP2B, melakukan inventarisasi sawah di wilayahnya secara berjenjang dan dikompilasi di tingkat pusat, hingga melakukan pemberdayaan dan penguatan kelembagaan PPNS tata ruang.

Pada tahun 2016 dan 2017, KPK melakukan pemantuan terhadap kajian di atas. Akan tetapi, belum ditemukan implementasi yang signifikan. Oleh karena itu, KPK mengirimkan surat kepada presiden pada 28 November 2019. Selanjutnya, KPK kembali

melakukan pemantauan pada triwulan pertama 2020 melalui berbagai diskusi, dengan Kemenko Perekonomian, Kementan, maupun Kemendagri.

Hasilnya, pelaksanaan kesepakatan telah mulai berjalan walau tidak cepat. Salah satu hasil pelaksanaan kesepakatan adalah adanya peta lahan sawah dilindungi (LSD) di delapan provinsi hingga Desember 2019. Selain itu, Kementan telah melakukan upaya kampanye aksi nyata pengendalian alih fungsi lahan sawah serta menyusun naskah analisis ketersediaan dan kebutuhan lahan sawah yang mendukung ketahanan pangan nasional. Di sisi lain, Kemendagri telah menerbitkan surat pada 18 Maret 2020 kepada para kepala daerah untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap daerahnya dalam hal evaluasi rancangan peraturan daerah RTRW, RDTR, dan kawasan/LP2B.

Mengingat pentingnya peran daerah dalam melindungi lahan pertanian, KPK berharap dapat berperan strategis dalam mendampingi dan mengawasi proses evaluasi perda sehingga penetapan LP2B sesuai dengan ketentuan dan bebas dari kepentingan pihak tertentu. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Laporan Akhir Alih Fungsi Lahan 2015
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2014-2015/2015
<b>Bidang</b>	Pertanian
<b>Tema</b>	Alih Fungsi Lahan Pertanian

<p><b>Permasalahan</b></p>	<p><b>Regulasi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regulasi yang diperlukan dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian belum lengkap.</li> </ol> <p><b>Kelembagaan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kelembagaan LP2B di Tingkat Pusat dan Daerah Belum Terbangun.</li> </ol> <p><b>Tata Laksana</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. LP2B belum ditetapkan dalam RTRW di daerah.</li> <li>2. Rencana PLP2B di pusat dan daerah belum dibuat.</li> <li>3. Sistem informasi LP2B belum operasional.</li> <li>4. RDTR PLP2B belum dibuat.</li> <li>5. Pengendalian alih fungsi lahan pertanian melalui UU PLP2B belum efektif.</li> <li>6. Proses alih fungsi lahan pertanian di daerah melalui mekanisme izin lokasi dan IPPT tidak transparan.</li> <li>7. Belum ada pembagian tugas dan wewenang pembiayaan dan insentif kepada petani maupun pemda.</li> </ol> <p><b>Pengawasan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mekanisme pengawasan dan monitoring pelaksanaan LP2B di di pusat dan daerah belum berjalan.</li> </ol> <p><b>Lain-Lain</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mekanisme pengawasan pelaksanaan LP2B belum berjalan baik di tingkat pusat maupun daerah.</li> </ol>
<p><b>Saran Perbaikan</b></p>	<p><b>Kementerian Pertanian</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membuat aturan turunan UU PLP2B.</li> <li>2. Mempertegas posisi kelembagaan dan pembagian penugasan baik secara institusi dan/aturan untuk implementasi UU PLP2B (bersama Kementerian ATR, pemda, dan instansi terkait lainnya).</li> <li>3. Melakukan penguatan kelembagaan usaha tani dan kelembagaan petani dan/kelompok tani melalui mekanisme yang paling efektif dan efisien untuk mendukung terlaksananya LP2B.</li> <li>4. Membuat juklak/juknis, SOP dan <i>deadline</i> dalam penetapan LP2B sehingga daerah bisa segera melakukan inventarisasi dan penetapan LP2B di daerah masing-masing.</li> <li>5. Membuat rencana PLP2B nasional dan mengintegrasikannya dalam rencana pembangunan sebagai acuan daerah.</li> <li>6. Melakukan koordinasi terkait inventarisasi sawah nasional disertai informasi data spasial dan melakukan <i>update</i> secara berkala bersama Kementerian ATR dan Badan Informasi Geospasial (BIG).</li> <li>7. Melakukan kajian singkat untuk percepatan penyelesaian penetapan LP2B di daerah termasuk urgensi moratorium alih fungsi lahan khususnya di lahan beririgasi.</li> <li>8. Moratorium alih fungsi lahan pertanian pangan hingga penetapan LP2B selesai dilakukan.</li> <li>9. Menyusun norma, standar, prosedur, dan kriteria pemberian insentif sebagai acuan pemda.</li> <li>10. Membuat rencana kegiatan dan anggaran tentang pembiayaan dan insentif yang akan diberikan oleh pemerintah pusat kepada petani di lahan pertanian yang telah ditetapkan LP2B-nya.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

11. *Review* terhadap kebijakan penggantian lahan pengganti di luar wilayah kedudukan lahan LP2B yang dialihfungsikan.

12. Membuat pedoman penggantian lahan pengganti secara lebih detail.

### **Kementerian Agraria dan Tata Ruang**

1. Membuat *blueprint* pembangunan pusat informasi LP2B dengan melibatkan instansi teknis terkait sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku di bawah komando Kementerian ATR.

2. Melakukan *review* RTRW keseluruhan khususnya terkait luasan LP2B yang ditetapkan oleh pemda untuk mengantisipasi hilangnya lahan pertanian.

3. Melakukan rekapitulasi data neraca penatagunaan tanah di seluruh kantor pertanahan secara kontinyu dan valid (termasuk perubahannya) serta dapat diakses oleh masyarakat.

4. Membuat juklak/juknis pengawasan dan monitoring LP2B.

5. Membangun mekanisme pengaduan masyarakat terkait LP2B di tingkat pusat.

6. Membuat *grand design* penguatan kelembagaan PPNS tata ruang.

### **Kementerian Dalam Negeri**

1. Melakukan pembinaan dan upaya khusus untuk ikut serta membantu percepatan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan di daerah sesuai kewenangannya.

2. Melakukan upaya khusus sesuai kewenangannya untuk membantu percepatan penetapan LP2B dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian di daerah.

### **Pemerintah Daerah**

1. Membuat rencana perlindungan LP2B dan mengintegrasikannya dengan rencana pembangunan.

2. Melakukan inventarisasi sawah di wilayahnya secara berjenjang dan dikompilasi di tingkat pusat.

3. Membuat usulan RDTR untuk LP2B di wilayahnya sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

4. Melakukan koordinasi segala bentuk alih fungsi yang terjadi di lapangan dengan pihak terkait dan membangun *database* sawah dan perubahannya yang terintegrasi.

5. Inventaris calon petani/kelompok tani penerima insentif LP2B berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan.

6. Menyusun norma, standar, prosedur, dan kriteria pemberian insentif di daerah.

7. Membuat rencana kegiatan dan anggaran tentang pembiayaan dan insentif yang akan diberikan oleh pemerintah pusat kepada petani di lahan yang telah ditetapkan LP2B-nya.

8. Membuat rencana pengawasan LP2B di daerah masing-masing.

9. Membangun mekanisme pengaduan LP2B di tingkat daerah.

10. Melakukan pemberdayaan dan penguatan PPNS.



# MENUTUP CELAH KORUPSI SUBSIDI DI BIDANG PERTANIAN

**KEBIJAKAN** subsidi pertanian diarahkan untuk meringankan biaya tanam sekaligus melindungi usaha tanam petani demi memacu produktivitas pangan nasional. Untuk mencapai tujuan tersebut, dirancang program pupuk bersubsidi, benih subsidi, subsidi bunga kredit usaha rakyat (KUR), serta program subsidi premi asuransi usaha tanam padi (AUTP).

Dalam praktiknya, kebijakan subsidi di bidang pertanian tidak diberikan langsung kepada petani melainkan melalui produsen komoditas barang/jasa yang disubsidi. Besaran anggaran subsidi tersebut relatif besar, yakni Rp 30 triliun pada tahun 2016. Sedangkan alokasi anggaran subsidi benih pada tahun yang sama mencapai Rp 1 triliun.

Akan tetapi, dengan anggaran yang besar, capaian program subsidi di bidang pertanian belum sepenuhnya berjalan optimal sehingga berpotensi merugikan keuangan negara dan memunculkan celah korupsi. Di sisi lain, penyaluran KUR di bidang pertanian masih sangat rendah bila dibandingkan dengan penyaluran KUR di bidang lain. Selain itu, realisasi luas sawah yang terhimpun dalam program AUTP juga masih rendah.

Melihat situasi tersebut, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian pada tahun 2016 untuk mengidentifikasi berbagai persoalan yang dapat memunculkan celah korupsi dalam

kebijakan subsidi pertanian serta memberikan saran perbaikan untuk menutup celah tersebut. Enam daerah sampel yang dikaji meliputi Provinsi Aceh, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Banyuasin, Kabupaten Sidenreng Rappang, dan Kabupaten Barito Kuala.

## Permasalahan

Dalam pelaksanaannya, program subsidi mengalami beberapa permasalahan yang berpotensi membuka celah korupsi, mulai dari desain, implementasi, hingga pengawasan program.

Dari sisi desain, program subsidi belum mendukung implementasi kebijakan yang efektif dan efisien. Hal ini tampak dari masih adanya gap antara dokumen perencanaan dengan alokasi riil komoditas subsidi di tingkat petani. Di sisi lain, terdapat program yang berjalan bersamaan dan saling beririsan, yakni program bantuan langsung benih unggul yang bersifat gratis dengan program benih subsidi. Akibatnya, serapan program benih bersubsidi tidak optimal karena para petani lebih memprioritaskan perolehan benih secara gratis daripada memanfaatkan program benih subsidi.

Ditemukan tiga permasalahan dari aspek pelaksanaan. Pertama, adanya dua harga pokok produksi (HPP)

pupuk bersubsidi, yakni HPP awal dan *audited*, yang rentan membuka celah transaksional dan belum mendorong efisiensi pada produsen. Selain itu, terjadi peningkatan beban keuangan negara akibat tertundanya pembayaran subsidi pemerintah kepada produsen pupuk di lingkungan PT Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC). Ketiga, realisasi program KUR di bidang pertanian dan AUTP belum optimal.

Dari sisi lain, pengawasan program subsidi belum melibatkan peran aktif seluruh pemangku kepentingan.

### **Saran Perbaikan** ■

Terhadap berbagai permasalahan di atas, terdapat delapan saran perbaikan yang ditujukan kepada lima pihak, yakni Kementerian Pertanian, Mitra Pelaksana Asuransi, Kemenkeu, Kemenko Perekonomian, serta PT PIHC, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama.

Terdapat tiga saran perbaikan yang khusus ditujukan kepada Kementerian Pertanian. Pertama, meredesain pola penyaluran pupuk dan benih bersubsidi langsung kepada petani. Penyaluran langsung akan menghasilkan referensi data yang sama sehingga mampu meniadakan persoalan angka riil penyaluran subsidi di tingkat petani. Lebih lanjut, penyaluran langsung juga dapat memangkas jenjang jalur distribusi sehingga akan menurunkan HPP komoditas subsidi. Yang terpenting, petani akan memiliki kebebasan dalam

menggunakan alokasi subsidi sesuai kebutuhan.

Kedua, mengintegrasikan program benih bersubsidi dan program benih unggul bantuan langsung secara terpadu. Langkah ini diperlukan demi efektivitas program karena tujuan, target, dan karakter penyaluran kedua program tersebut relatif serupa dan dikelola dalam satu payung direktorat jenderal.

Ketiga, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelaksanaan program subsidi sekaligus kejelasan informasi atas nilai riil alokasi subsidi yang diterima di tingkat petani.

Saran perbaikan selanjutnya ditujukan kepada Kemenkeu untuk menyelesaikan tunggakan pembayaran subsidi. Hal ini perlu dilakukan untuk mencegah meningkatnya beban keuangan negara terhadap PT PIHC. Selain itu, percepatan pelaksanaan pembayaran tunggakan juga dapat mengurangi tergerusnya modal dari produsen pupuk bersubsidi.

Saran perbaikan lain ditujukan secara khusus bagi Kemenko Perekonomian, yakni mendorong dan menegaskan komitmen perbankan penyalur KUR agar menyalurkan KUR bagi petani. Hal ini dapat dimulai dengan menetapkan batas minimum bagi perbankan untuk menyalurkan KUR di sektor pertanian demi mengantisipasi dominasi penyaluran KUR di sektor tertentu saja.

Di sisi lain, PT PIHC disarankan meningkatkan pengawasan terhadap kegiatan pengadaan dan penyaluran

pupuk bersubsidi di tingkat anak perusahaan agar berjalan sesuai rencana dan menghindari celah korupsi.

Kementan dan Kemenkeu secara bersama-sama disarankan untuk menetapkan *single* HPP di tiap komoditas subsidi sebagai acuan pembayaran serta evaluasi pembayaran subsidi. Skema *single* HPP diharapkan dapat meniadakan selisih kurang bayar yang sering muncul dalam pembayaran subsidi. Selain itu, skema

HPP final juga dapat menjadi instrumen peningkatan efisiensi dan mendorong kesamaan perlakuan terhadap kebijakan pembebanan biaya produksi komoditas subsidi di tingkat produsen.

Kementerian Pertanian dan mitra pelaksana asuransi disarankan meningkatkan cakupan kepesertaan petani program AOTP. Hal itu dapat dimulai dengan pembentukan aturan yang mampu meningkatkan porsi program AOTP pada lahan-lahan nonirigasi teknis. Selanjutnya, mitra pelaksana asuransi juga perlu mengintensifkan upaya peningkatan kepesertaan petani dalam program AOTP.

Berdasarkan pemantauan KPK hingga akhir 2019, mayoritas saran perbaikan telah dilaksanakan oleh instansi terkait. Beberapa perubahan yang dapat dilihat, antara lain penyiapan



Tim KPK mengadakan kunjungan lapangan ke petani bawang putih

regulasi dan infrastruktur implementasi Kartu Tani, akses petani untuk membeli benih secara langsung sesuai kebutuhan, hingga pengaturan tugas dan wewenang tiap instansi terkait pupuk bersubsidi.

Akan tetapi, masih terdapat saran yang belum sepenuhnya dapat diselesaikan, antara lain piloting penggunaan Kartu Tani oleh Kementan, revisi Permentan 67/2016, rencana aksi Kementan tentang evaluasi reguler kebijakan pupuk bersubsidi, serta koordinasi dengan Kementerian ESDM terkait kebutuhan sumber gas baru bagi PIHC.

Pelaksanaan berbagai saran dan perbaikan di atas diharapkan dapat menjadi bagian evaluasi berkelanjutan dan inovasi perbaikan bagi instansi terkait sehingga mampu mewujudkan tata kelola pertanian yang transparan, akuntabel, maju, dan mandiri. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Hasil Kajian Kebijakan Subsidi di Bidang Pertanian
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2016/2017
<b>Bidang</b>	Pertanian
<b>Tema</b>	Subsidi Pertanian
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Desain</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mekanisme perencanaan alokasi pupuk dan benih subsidi tidak mendukung implementasi kebijakan yang efektif dan efisien.</li> <li>2. Dualisme program: benih subsidi vs bantuan langsung benih unggul.</li> </ol> <p><b>Pelaksanaan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mekanisme penetapan HPP komoditas pupuk bersubsidi rentan membuka celah transaksional dan belum mendorong efisiensi pada produsen.</li> <li>2. Meningkatnya beban keuangan negara akibat tertundanya pembayaran subsidi pemerintah kepada produsen pupuk di lingkungan PT PIHC.</li> <li>3. Belum optimalnya realisasi program KUR di bidang pertanian dan asuransi usaha tanam padi (AUTP).</li> </ol> <p><b>Pengawasan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengawasan program subsidi belum berjalan secara optimal.</li> </ol>
<b>Saran Perbaikan</b>	<p><b>Kementerian Pertanian</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Redesain pola penyaluran pupuk dan benih bersubsidi secara langsung kepada petani.</li> <li>2. Mengintegrasikan program benih bersubsidi dan program benih unggul bantuan langsung secara terpadu.</li> <li>3. Meningkatkan partisipasi masyarakat untuk mengawasi pelaksanaan program subsidi.</li> </ol> <p><b>Kementerian Pertanian dan Mitra Pelaksana Asuransi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan cakupan kepesertaan petani dalam program AUTP.</li> </ul> <p><b>Kementerian Pertanian dan Keuangan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menetapkan <i>single</i> HPP di tiap komoditas subsidi sebagai acuan pembayaran maupun evaluasi pembayaran subsidi.</li> </ul> <p><b>Kementerian Keuangan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyelesaikan tunggakan pembayaran subsidi.</li> </ul> <p><b>Kemenko Perekonomian</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mendorong dan menegaskan komitmen perbankan penyalur KUR dalam menyalurkan KUR bagi petani.</li> </ul> <p><b>Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan peran supervisi atas kegiatan pengadaan dan pengawasan penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat anak perusahaan.</li> </ul>



# PENDIDIKAN DAN SEKOLAH KEDINASAN





Tim KPK melakukan pemantauan kegiatan seleksi di IPDN

# MENGELOLA ANGGARAN PENDIDIKAN ISLAM DI KEMENTERIAN AGAMA

**UU** Sisdiknas mengamanatkan bahwa pemerintah harus menyediakan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN dan APBD. Dalam praktiknya, postur anggaran pendidikan di APBN terus meningkat, dari Rp 336 triliun di APBN 2013 menjadi Rp 409 triliun di APBN 2015.

Melihat besarnya anggaran pendidikan yang dikelola tiap kementerian, KPK melakukan kajian sistem pengelolaan dana pendidikan untuk memetakan kelemahan administratif yang berisiko menimbulkan korupsi serta memberikan saran perbaikan, salah satunya di Kementerian Agama.

Secara khusus, kajian yang dilaksanakan Direktorat Litbang KPK pada tahun 2015 ini meliputi pelaksanaan bantuan/anggaran terkait sarana dan prasarana (sarpras) serta bantuan siswa miskin (BSM) yang dikelola oleh Direktorat Pendidikan Madrasah, Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren (PD Pontren) Kemenag pusat, Kanwil Kemenag di provinsi serta kabupaten/kota, serta madrasah. Sebagai pendukung kajian literatur, Litbang KPK melakukan wawancara dan pemantauan lapangan terhadap Direktorat Jenderal Pendidikan Islam, Inspektorat Jenderal (Itjen), serta empat provinsi, yakni Nusa Tenggara Barat, Jawa Timur, DKI Jakarta, dan Aceh.

## Permasalahan

Berdasarkan kajian yang dilakukan Litbang KPK, ditemukan sembilan potensi masalah yang terkait dengan dana bantuan sarpras. Pertama, perencanaan dan distribusi tidak dilakukan dengan baik, yakni hanya didasarkan pada permintaan dan proposal yang masuk. Kedua, mekanisme pengajuan proposal tidak sesuai dengan praktik *good governance*. Ketiga, proses verifikasi proposal belum optimal karena tidak memanfaatkan Sistem Informasi Manajemen Bantuan Sarana dan Prasarana (SIM SARPRAS). Akibatnya, terjadi duplikasi penerimaan bantuan dan tidak terekamnya bantuan yang sudah pernah diterima oleh madrasah maupun pondok pesantren.

Empat persoalan selanjutnya ditemukan di Direktorat PD Pontren, yakni kriteria *affirmative action* dalam pemberian bantuan yang tidak transparan dan akuntabel, data penerima bantuan sarpras tidak teradministrasi dengan baik, klasifikasi dan jumlah jenis bantuan tidak efisien, serta petunjuk teknis (juknis) yang belum mendukung pelaksanaan program secara optimal.

Dua potensi masalah berikutnya adalah pengelolaan anggaran bantuan oleh Kemenag pusat yang tidak efisien dan belum siapnya Kemenag mengelola bantuan sarpras akibat perbedaan penggunaan akun anggaran. Akibatnya, terjadi praktik penyaluran

bantuan dalam bentuk uang langsung di lapangan, bukan kerja sama dengan pihak ketiga maupun swakelola.

Tiga potensi masalah ditemukan terkait program bantuan siswa miskin (BSM). Pertama, terdapat ketidaksesuaian antara juknis dan pelaksanaan pengelolaan BSM mulai tahap penetapan hingga penyaluran bantuan. Di dalamnya termasuk masih ditemukan penerima BSM yang lebih banyak berasal dari Form Usulan Madrasah (FUM) daripada yang seharusnya, penyaluran BSM yang melewati waktu yang telah ditetapkan, hingga penerima bantuan yang masih terbebani biaya administrasi bank.

Kedua, penggunaan BSM yang tidak sesuai dengan peruntukannya, misalkan untuk pembelian seragam hingga pembelian mebel.

Ketiga, penanganan pengaduan masyarakat serta monitoring dan evaluasi (monev) yang belum optimal. Berdasarkan temuan Direktorat Litbang KPK, tidak ada tim pengaduan BSM di Kanwil dan Kankemenag yang berimbas pada tidak adanya pencatatan pengaduan program BSM.

### **Saran Perbaikan** ■

Atas berbagai temuan permasalahan di atas, KPK memberikan saran perbaikan terhadap tiap bagian di Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kemenag maupun bersama-sama bahkan lintas kementerian yang perlu ditindaklanjuti dalam waktu tiga hingga enam bulan.

Terdapat lima saran yang ditujukan langsung kepada Ditjen Pendidikan Islam. Dua saran terkait aturan, yakni perlunya menyusun aturan terkait mekanisme pengumpulan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban dana serta aturan terkait larangan pungutan atas kegiatan yang telah dianggarkan APBN. Satu saran terkait perbaikan penyusunan rencana anggaran serta dua saran lain terkait pembangunan dan penggunaan *database* penerima bantuan dan kondisi sarpras dengan memanfaatkan SIM SARPRAS dan EMIS.

Itjen Kemenag mendapatkan saran untuk melakukan monev atas proses verifikasi yang dilakukan oleh satker Kemenag dalam pemberian bantuan sarpras. Secara khusus, Direktorat Pendidikan Madrasah Kemenag diminta menetapkan tim dan mekanisme tindak lanjut pengaduan masyarakat serta menyelesaikan laporan monev.

Di sisi lain, Direktorat Pondok Pesantren diminta melakukan lima hal terkait juknis, mulai dari membuat juknis untuk semua program bantuan, mengevaluasi juknis pelaksanaan, menyederhanakan klasifikasi jenis bantuan, menyiapkan program bantuan hasil klasifikasi baru, hingga memastikan juknis dapat diakses sebelum dilaksanakan.

Secara bersama-sama, Direktorat Pendidikan Madrasah dan Direktorat PD Pontren mendapatkan sebelas saran. Saran tersebut, mulai dari membuat SOP verifikasi dan mengoptimalkannya, membuat aturan pengajuan proposal satu pintu serta juknis yang sederhana

dan mudah dipahami, optimalisasi aplikasi pengajuan bantuan, sosialisasi juknis, mengkaji penyusunan MoU perbankan secara terpusat, hingga melakukan monev pengaduan masyarakat.

Tiga unit kerja di Kemenag, yakni Direktorat Madrasah, Direktorat PD Pontren, dan Seditjen Pendis, perlu menjalankan tiga hal, mulai dari membangun sistem pendataan, memastikan program sarpras di daerah sebagai turunan pusat, hingga membuat juknis pelaksanaan bantuan sarpras dan menyosialisasikannya.

Selanjutnya, Setjen Kemenag dan Seditjen Pendidikan Islam disarankan untuk melaksanakan tujuh hal, mulai dari mengoptimalkan peran EMIS, sosialisasi pentingnya pendataan pondok pesantren, mengalihkan anggaran bantuan sarpras ke DIPA Kankemenag, mengoptimalkan peran kantor daerah, hingga mengevaluasi penyederhanaan jumlah satuan kerja.

Berdasarkan monitoring KPK terhadap rencana aksi Kemenag

sepanjang 2006-2017, belum seluruh pelaksanaan rencana aksi berjalan optimal. Bahkan, masih ditemukan beberapa hal yang tidak sesuai dengan prosedur dan juknis yang ada.

Terdapat empat perbaikan signifikan yang telah terlaksana. Pertama, bantuan sarpras yang bersifat *affirmative action* sudah ditiadakan. Kedua, dana monev terkait proses pemberian bantuan sarpras telah dialokasikan lebih besar ke daerah dengan persentase 80 persen dan pusat hanya 20 persen. Ketiga, telah tersedia basis data penerima bantuan sarpras baik di Direktorat KSKK Madrasah maupun di Direktorat PD Pontren. Keempat, Direktorat PD Pontren telah memangkas jenis bantuan, yang sebelumnya berjumlah 45, menjadi kurang dari 20 jenis bantuan.

Berbagai saran perbaikan hasil kajian di atas diharapkan dapat dijadikan bahan bagi Inspektorat Jenderal untuk melakukan monitoring dan evaluasi dalam rangka perbaikan pelaksanaan program pengelolaan dana pendidikan Islam di Kementerian Agama.▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Pengelolaan Dana Pendidikan Islam
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2015/2015
<b>Bidang</b>	Pendidikan
<b>Tema</b>	Dana Pendidikan
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Bantuan Sarpras</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemberian bantuan Sarpras tanpa perencanaan yang baik.</li> <li>2. Mekanisme pengajuan proposal tidak sesuai dengan praktik <i>good governance</i>.</li> <li>3. Proses verifikasi proposal belum optimal.</li> </ol>

<p><b>Permasalahan</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Kriteria <i>affirmative action</i> dalam pemberian bantuan Direktorat PD Pontren tidak transparan dan tidak akuntabel.</li> <li>5. Data penerima bantuan sarpras tidak teradministrasi dengan baik.</li> <li>6. Klasifikasi dan jumlah jenis bantuan di Dit. PD Pontren tidak efisien.</li> <li>7. Petunjuk teknis (juknis) pada Dit. PD Pontren belum optimal mendukung pelaksanaan program.</li> <li>8. Pengelolaan anggaran bantuan oleh Kemenag pusat tidak efisien</li> <li>9. Kemenag belum siap mengelola bantuan sarpras akibat perubahan akun</li> </ol> <p><b>BSM</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terdapat ketidaksesuaian antara juknis dan pelaksanaan pengelolaan BSM.</li> <li>2. Penggunaan BSM tidak sesuai peruntukan.</li> <li>3. Penanganan pengaduan masyarakat serta monitoring dan evaluasi belum optimal.</li> </ol>
<p><b>Saran Perbaikan</b></p>	<p><b>Sarpras</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membangun pendataan penerima bantuan secara terintegrasi dengan memanfaatkan SIM SARPRAS dan EMIS, menggunakannya untuk menentukan pemberian bantuan berikutnya, serta memperbaiki mekanisme rencana anggaran.</li> <li>2. Membuat aturan pengajuan proposal bantuan satu pintu, membuat <i>template</i> pengajuan proposal yang sederhana, sosialisasi, dan mengoptimalkan aplikasi pengajuan bantuan.</li> <li>3. Membuat SOP verifikasi, optimalisasi verifikasi, serta melakukan audit atas proses verifikasi.</li> <li>4. Mengatur kriteria pemberian dan mekanisme <i>affirmative action</i> dan sosialisasinya.</li> <li>5. Melakukan evaluasi dan penyederhanaan klasifikasi jenis bantuan dan menyiapkan program bantuan berdasarkan evaluasi klasifikasi.</li> <li>6. Melengkapi semua program bantuan dengan juknis, mengevaluasi juknis pelaksanaan program bantuan, memastikan juknis dapat diakses.</li> <li>7. Memastikan program satker daerah merupakan turunan program pusat.</li> <li>8. Mengalihkan anggaran bantuan sarpras ke DIPA Kankemenag dan mengoptimalkan peran kantor daerah.</li> <li>9. Menyusun dan mengesahkan juknis pelaksanaan bantuan sarpras, sosialisasi juknis, meningkatkan kualitas SDM yang menangani proses penyaluran dan pertanggungjawaban program, mengatasi kesulitan administrasi pencairan dan pelaporan keuangan.</li> </ol> <p><b>BSM</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyusun juknis yang lebih detail dan sosialisasinya.</li> <li>2. Mengkaji penyusunan MoU perbankan secara terpusat</li> <li>3. Meningkatkan pengawasan penyaluran BSM.</li> <li>4. Menetapkan tim dan mekanisme tindak lanjut pengaduan masyarakat di semua tingkatan kantor.</li> <li>5. Menyelesaikan laporan monev 2014.</li> </ol>



# MENCEGAH KORUPSI, MENINGKATKAN KUALITAS PENDIDIKAN TINGGI

**PENDIDIKAN** tinggi menjadi prioritas kajian KPK demi meningkatkan kualitas pendidikan tinggi di Indonesia.

Sebagai bagian dari sektor pendidikan, pendidikan tinggi mendapatkan porsi anggaran sebesar Rp 39,5 triliun atau sekitar 9 persen dari total anggaran pendidikan tahun 2016. Dengan jumlah anggaran yang besar, potensi penyimpangan dan risiko korupsi dalam pengelolaannya juga semakin besar.

Oleh karena itu, KPK melakukan kajian pengelolaan dana pendidikan tinggi demi memastikan berbagai program di sektor pendidikan tinggi dapat berjalan tanpa terganggu masalah korupsi.

## Permasalahan

Secara garis besar, terdapat dua masalah utama terkait pengelolaan dana pendidikan tinggi. Pertama terkait regulasi dan kedua terkait pelaksanaan.

Permasalahan pertama terkait regulasi adalah belum jelasnya regulasi penetapan tarif pada PTN di lingkungan Kemenristekdikti. Perguruan tinggi negeri (PTN) menentukan tarif dengan sangat bervariasi sebab tidak ada acuan penentuan. Padahal, seharusnya Kementerian Keuangan dan Kemenristekdikti berkewajiban menyusun pedoman umum dan pedoman teknis tarif layanan.

Permasalahan kedua adalah belum ada regulasi yang mengatur pengelolaan bantuan operasional perguruan tinggi negeri (BOPTN). Regulasi terkait BOPTN, selain tidak diformalkan, juga tidak dimutakhirkan. Contohnya, acuan PTN untuk mengalokasikan BOPTN per Mei 2016 adalah petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh Dirjen Pendidikan Tinggi Kemendikbud tahun 2014 dan tidak diformalkan.

Masih terkait dengan regulasi, masalah ketiga adalah belum jelasnya pemanfaatan aset pada perguruan tinggi negeri badan hukum (PTNBH). Selain itu, juga muncul masalah terkait prosedur pengelolaan dan pencatatan aset yang dipisahkan setelah perhitungan serta penetapan awal PTNBH.

Lima permasalahan selanjutnya berhubungan dengan pelaksanaan. Permasalahan pertama adalah tidak efektifnya pelaksanaan penelitian pada PTN. Berdasarkan observasi lapangan, pelaksanaan penelitian beserta penetapan proporsi anggaran merupakan kebijakan masing-masing PTN. Hasilnya, terdapat perbedaan alokasi dana penelitian baik menurut jumlah maupun alokasi dana. Ada PTN yang mengalokasikan dana penelitian dari BOPTN, tetapi ada pula PTN yang mengambil sebagian besar dana penelitian dari penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Permasalahan ini mengindikasikan, Surat Edaran

Kemenristekdikti Nomor 039/M/III/2016 tentang Optimalisasi Penggunaan PNBP untuk Penelitian belum ditindaklanjuti.

Permasalahan kedua adalah lemahnya pelaksanaan pengadaan barang dan jasa (PBJ) di lingkungan PTN. Lemahnya pelaksanaan PBJ ini terkait dengan prosedur pelaksanaan dan sistem audit yang belum optimal. Hal ini juga ditambah dengan keterlambatan pencairan anggaran pengadaan. Permasalahan ketiga adalah banyaknya proyek konstruksi bangunan yang terhenti atau mangkrak di PTN. Kemenristekdikti sendiri telah mengidentifikasi banyaknya proyek pembangunan terbengkalai di sejumlah PTN seluruh Indonesia senilai Rp 9,1 triliun dengan status konstruksi dalam pengerjaan (KDP).

Masih terkait dengan masalah pelaksanaan, permasalahan keempat adalah belum ada evaluasi penerapan PTN badan layanan umum (BLU) dan PTNBH. Sesuai dengan PP 4/2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi, terdapat tiga pola pengelolaan PTN, yakni PTN Satuan Kerja (Satker), PTNBLU, dan PTNBH. Yang membedakan ketiganya adalah soal pola pengelolaan keuangan.

Hasil observasi lapangan menunjukkan, beberapa PTN Satker, BLU, maupun BH memiliki kontrak kinerja yang bervariasi dengan Kemenristekdikti. Hal ini ditambah belum dilakukannya monitoring dan evaluasi serta penerapan *reward*

*punishment* terkait kinerja dan evaluasi kelembagaan PTN.

## Saran Perbaikan

Berdasarkan hasil permasalahan tersebut, KPK memberikan beberapa saran perbaikan terhadap kementerian terkait. Untuk persoalan regulasi terdapat beberapa saran yang ditujukan kepada Kemenristekdikti dan Kementerian Keuangan.

Saran pertama bagi Kemenristekdikti adalah mengusulkan kepada Kementerian Keuangan agar PNBP ditetapkan dalam peraturan pemerintah dan membuat pedoman teknis penetapan tarif layanan pada PTN. Selanjutnya, Kemenristekdikti juga disarankan untuk menetapkan formula alokasi BOPT, mengembangkan sistem pertanggungjawaban daring BOPTN dan memformalkan serta memperbarui petunjuk teknis terkait BOPTN. Saran perbaikan berikutnya adalah menyusun pedoman umum pengelolaan aset PTNBH dan melakukan monitoring SOP pengelolaan aset PTNBH.

Berhubungan dengan regulasi, KPK memberi saran perbaikan kepada Kementerian Keuangan untuk membuat pedoman umum penetapan tarif layanan pada PTN BLU serta menyusun tata cara pencairan dan pertanggungjawaban BOPTN.

Dari sisi pelaksanaan, KPK memberikan empat saran kepada Kemenristekdikti. Pertama, membuat kebijakan tentang standar, *monev*, serta *reward and punishment* penelitian di PTN. Kedua, terkait masalah pengadaan



Meninjau aset mangkrak di Universitas Negeri Manado terkait tindak lanjut kajian tata kelola perguruan tinggi.

barang dan jasa (PBJ), Kemenristekdikti disarankan untuk menyusun pedoman umum PBJ pada PTN. Selain itu, kementerian ini disarankan untuk meningkatkan kapasitas SDM dan kelembagaan unit layanan pengadaan (ULP) di PTN serta pengawasan PBJ melalui sistem *pra* dan *post* audit PBJ oleh pengawas internal PTN.

Selanjutnya, Kemenristekdikti juga disarankan untuk membuat perencanaan pengembangan (*roadmap*) pembangunan sarana prasarana di PTN serta menyusun perencanaan penyelesaian dan sumber pendanaan untuk melanjutkan pembangunan PTN yang mangkrak. Keempat, saran untuk membuat kriteria, prosedur, dan sanksi terkait evaluasi kinerja PTN sesuai pengelolaannya. Kelima, saran untuk

menerapkan evaluasi kinerja PTN termasuk *reward and punishment*.

Sebagai upaya tindak lanjut berbagai saran di atas, KPK melakukan pemantauan implementasi terhadap 20 rencana aksi yang telah dibuat oleh Kemenristekdikti pada tahun 2017-2019. Sebanyak 16 dari 20 rencana aksi (65%) telah diimplementasikan. Salah satu perbaikan signifikan yang terjadi adalah penjadwalan penyelesaian aset mangkrak beserta rencana pendanaannya. Rencana aksi tersebut diharapkan terus dipantau bersama, baik oleh Ditjen terkait di Kemristekdikti bersama Inspektur Jenderal.

Di sisi lain, masih terdapat tujuh rencana aksi yang, meskipun telah ditindaklanjuti, belum sepenuhnya selesai dan masih akan

diserahtherimakan kepada Inspektorat Jenderal Kemenristekdikti.

KPK berharap, rencana aksi yang telah diupayakan terus dilaksanakan

dan disempurnakan. Dengan demikian, penyimpangan yang berpotensi menjadi tindak pidana korupsi dapat dicegah. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Pengelolaan Dana Pendidikan Tinggi
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2016/2016
<b>Bidang</b>	Pendidikan
<b>Tema</b>	Dana Pendidikan Tinggi
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Regulasi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belum jelasnya regulasi penetapan tarif pada PTN di lingkungan Kemenristekdikti.</li> <li>2. Belum ada regulasi yang mengatur pengelolaan Bantuan Operasional PT.</li> <li>3. Belum jelasnya regulasi pemanfaatan aset pada PTN BH.</li> </ol> <p><b>Tata Laksana</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak efektifnya pelaksanaan penelitian pada PTN.</li> <li>2. Lemahnya pelaksanaan pengadaan barang dan jasa di lingkungan PTN.</li> <li>3. Banyaknya proyek konstruksi yang mangkrak di PTN.</li> <li>4. Belum adanya evaluasi penerapan PTNBLU dan PTNBH.</li> </ol>
<b>Saran Perbaikan</b>	<p><b>Kemenristekdikti</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengusulkan PNPB kepada Kementerian Keuangan untuk ditetapkan dalam peraturan pemerintah.</li> <li>2. Menetapkan formulasi alokasi BOPTN, memformalkan dan memperbarui Petunjuk Teknis Alokasi dan Tata Cara Pemberian BOPTN, termasuk mengembangkan sistem pertanggungjawaban daring BOPTN.</li> <li>3. Menyusun pedoman umum pengelolaan aset PTNBH dan melakukan monitoring atas SOP pengelolaan aset pada PTNBH.</li> <li>4. Menyusun kebijakan tentang standard, <i>monev</i>, <i>reward and punishment</i> terhadap kegiatan penelitian di PTN.</li> <li>5. Menyusun pedoman PBJ pada PTN dan meningkatkan kapasitas SDM dan kelembagaan ULP di PTN.</li> <li>6. Meningkatkan pengawasan PBJ melalui pra dan <i>post audit</i> PBJ dengan melibatkan pengawas internal PTN.</li> <li>7. Membuat perencanaan pengembangan (<i>roadmap</i>) pembangunan sarana dan prasarana PTN, termasuk perencanaan penyelesaian pembangunan sarana dan prasarana PTN yang mangkrak.</li> <li>8. Membuat kriteria, prosedur, dan sanksi terkait evaluasi kinerja PTN serta menerapkannya.</li> </ol>

# MENELUSURI POTENSI PENYELEWENGAN PENGELOLAAN DANA PENELITIAN

**DANA** penelitian Indonesia tergolong rendah apabila dibandingkan negara lain. Pada tahun 2016, dana penelitian Indonesia bernilai sebesar 0,25 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) atau sekitar Rp 24,92 triliun. Dari angka tersebut, hanya sekitar 43,74 persen dialokasikan untuk kegiatan penelitian. Sisanya, sebesar 30,68 persen untuk belanja operasional, 13,17 persen untuk belanja modal, dan 5,77 persen untuk belanja pendidikan dan pelatihan. Bila dibandingkan negara tetangga, angka di atas termasuk rendah. Contohnya, dana penelitian Singapura mencapai 2,012 persen dari PDB, Thailand 0,442 persen dari PDB, dan Vietnam 0,374 persen dari PDB.

Selain rendahnya anggaran penelitian, penggunaan dana penelitian pun bermasalah. Dari hasil pemeriksaan BPK, ditemukan berbagai permasalahan, antara lain pertanggungjawaban yang tidak sesuai, penelitian fiktif, tumpang tindih kewenangan, penggunaan dana tidak sesuai aturan, adanya pemotongan dana penelitian, hingga terjadi pengendapan dana penelitian.

Melihat situasi ini, pada tahun 2018, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian tata kelola dana penelitian dengan ruang lingkup penelitian yang dilakukan oleh kementerian/lembaga dan perguruan tinggi dengan dana APBN.

## Permasalahan

Kajian KPK menemukan berbagai masalah, mencakup aspek regulasi, kelembagaan, tata kelola, dan sumber daya manusia.

Ditemukan dua permasalahan terkait regulasi. Pertama, tidak ada aturan teknis rencana induk riset nasional (RIRN) hingga level luaran yang dapat dijadikan acuan kementerian/lembaga. RIRN 2017-2019 semestinya diturunkan menjadi prioritas riset nasional (PRN) yang direncanakan disusun 2017-2019 pada tahap awal. Namun, hingga September 2018, PRN belum ditetapkan.

Permasalahan kedua berkaitan dengan regulasi adalah tidak ada aturan mengenai politik anggaran dana penelitian dan mekanisme penggunaan anggaran penelitian. Pokok yang semestinya ada adalah definisi anggaran penelitian, sumber dana penelitian, serta pengelolaan dan pengawasan.

Temuan selanjutnya berkaitan dengan kelembagaan. Pengaturan kelembagaan dalam UU 18/2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi sangat minim. Hal ini menyebabkan pelaksanaan kegiatan penelitian dan pengembangan tidak terkoordinasi. Situasi tersebut memunculkan potensi tumpang tindih tanggung jawab yang

dapat menyebabkan pemborosan keuangan negara.

Terkait dengan tata kelola, ditemukan empat permasalahan. Pertama, mekanisme prioritas anggaran, pencairan, pemotongan, dan pertanggungjawaban anggaran bermasalah. Permasalahan ini berpotensi menyebabkan keterlambatan pencairan dana, tidak ada prioritas anggaran penelitian, dan simpang siurnya standar biaya keluaran umum (SBKU). Kedua, tidak ada penandaan anggaran (*budget tagging*) yang terstandar untuk penelitian. Hal ini berdampak pada nilai riil dana penelitian tidak terpantau sehingga mempersulit penghitungan dan pengawasan. Ketiga, tidak adanya luaran penelitian serta pemantauan dan evaluasi kualitas luaran penelitian serta minimnya penelitian untuk memenuhi kebutuhan industri dan pasar.

Temuan masalah berikutnya berkaitan dengan sumber daya manusia, yaitu lemahnya penegakan kode etik peneliti berintegritas. Akibatnya, pelanggaran kode etik terjadi berulang dan tidak ada sanksi untuk itu.

### **Saran Perbaikan** ■

Melihat permasalahan yang ditemukan, KPK memberikan saran perbaikan yang ditujukan kepada Kemenristekdikti sebagai kementerian yang memiliki kewenangan terkait dana penelitian.

KPK memberikan tiga saran terkait temuan dari aspek regulasi. Pertama, Kemenristekdikti disarankan untuk menerjemahkan RIRN menjadi

PRN sampai level target luaran di kementerian/lembaga. Kedua, membuat surat keputusan bersama untuk memastikan kesesuaian usulan penelitian terhadap PRN yang memiliki konsekuensi terhadap anggaran. Ketiga, menyusun aturan penjabar definisi anggaran penelitian, pengaturan komponen belanja anggaran penelitian, sumber, pengelolaan, dan pengawasan dana penelitian.

Terkait kelembagaan, Kemenristekdikti disarankan untuk mempertegas tugas dan fungsi Kemenristekdikti dalam penelitian. Selain itu, kementerian ini juga disarankan untuk memperkuat sinergi dan akuntabilitas penelitian dan pengembangan dan menyusun aturan prosedur koordinasi perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, serta pemantauan pelaksanaan RPN.

Berkaitan dengan masalah tata kelola, KPK memberikan 10 saran perbaikan. Pertama, Kemenristekdikti disarankan menentukan politik anggaran, persentase untuk kegiatan prioritas nasional, dan memastikan keberlanjutannya bersama Kemenkeu dan Bappenas. Kedua, mematuhi aturan tentang pemotongan anggaran dan menjaga masa penelitian minimal 10 bulan. Ketiga, mengatur perincian penggunaan dana penelitian mulai dari pengelolaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban.

Keempat, Kemenristekdikti juga disarankan untuk meninjau kembali SBKU penelitian bersama Kemenkeu. Kelima, menyusun penandaan anggaran (*budget*



Meninjau aset mangkrak di PNB terkait kajian perguruan tinggi kementerian lain.

*tagging*) bersama dengan Kemenkeu dan Bappenas. Keenam, membuat standar luaran penelitian dan membangun sistem pengelolaan antarkementerian/lembaga. Ketujuh, menyusun dan mengevaluasi kebutuhan pasar.

Kedelapan, masih terkait dengan pokok tata kelola, KPK menyarankan Kemenristekdikti untuk mengevaluasi dan menyusun rencana aksi efektivitas pengurusan paten. Kesembilan, menyusun aturan terkait insentif bagi pihak yang terlibat dalam penelitian. Kesepuluh, memformulasi kolaborasi

antara akademisi, swasta (bisnis), dan pemerintah

Saran perbaikan terakhir berkaitan dengan sumber daya manusia. KPK menyarankan Kemenristekdikti untuk menyusun mekanisme penegakan aturan kode etik, mengatur sanksi jika terjadi pelanggaran, serta menyusun SOP pengujian kualitas hasil penelitian.

Berdasarkan pemantauan yang dilakukan oleh KPK selama 2019-2020, terdapat berbagai perbaikan yang telah dilakukan. Salah satu perbaikan yang signifikan adalah terbentuknya BRIN sebagai koordinator penelitian

dan pengembangan. Selain itu, telah ada regulasi mengenai pengelolaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban penggunaan dana penelitian, hingga pembuatan sistem informasi manajemen penelitian.

Selain berbagai perbaikan yang telah dilakukan, masih terdapat 11 perbaikan yang masih dalam proses pemantauan pelaksanaan oleh KPK. Beberapa

perbaikan yang masih akan dipantau adalah fungsi BRIN, pembuatan PMK terkait anggaran, penguatan fungsi Kemenristek, pelaksanaan evaluasi kelembagaan, pembuatan standar penandaan anggaran (*budget tagging*), pembuatan aturan turunan PRN, hingga penyederhanaan dan percepatan permohonan paten hasil penelitian. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Tata Kelola Dana Penelitian
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2018/2018
<b>Bidang</b>	Dana Penelitian
<b>Tema</b>	Pendidikan
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Regulasi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak ada aturan teknis RIRN sampai level luaran untuk menjadi acuan kementerian/lembaga.</li> <li>2. Tidak ada regulasi politik anggaran dana penelitian dan mekanisme penggunaan anggaran penelitian.</li> </ol> <p><b>Kelembagaan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimnya pengaturan kelembagaan dalam UU 18/2002.</li> </ul> <p><b>Tata Kelola</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mekanisme prioritas anggaran, pencairan, pemotongan, dan pertanggungjawaban anggaran bermasalah.</li> <li>2. Tidak ada standar penandaan anggaran untuk penelitian.</li> <li>3. Tidak ada standar luaran penelitian serta pemantauan dan evaluasi kualitas luaran penelitian di seluruh pelaksana penelitian dan pengembangan.</li> <li>4. Minimnya penelitian untuk memenuhi kebutuhan industri dan pasar.</li> </ol> <p><b>Sumber Daya Manusia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lemahnya penegakan kode etik peneliti berintegritas.</li> </ul>

## Saran Perbaikan

### **Kemenristekdikti**

#### **Regulasi**

- Menerjemahkan RIRN menjadi PRN sampai level target luaran di kementerian/lembaga.
- Membuat surat keputusan bersama untuk memastikan kesesuaian usulan penelitian terhadap PRN yang memiliki konsekuensi terhadap anggaran.
- Menyusun aturan penjabar definisi anggaran penelitian, pengaturan komponen belanja anggaran penelitian, sumber, pengelolaan, dan pengawasan dana penelitian

#### **Kelembagaan**

- Mempertegas tugas dan fungsi Kemenristekdikti dalam penelitian.
- Memperkuat sinergi dan akuntabilitas penelitian dan pengembangan dan menyusun aturan prosedur koordinasi perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, serta pemantauan pelaksanaan PRN.

#### **Tata Kelola**

1. Menentukan politik anggaran, persentase untuk kegiatan prioritas nasional, dan memastikan keberlanjutannya bersama Kemenkeu dan Bappenas.
2. Mematuhi aturan tentang pemotongan anggaran dan menjaga masa penelitian minimal 10 bulan.
3. Mengatur rincian penggunaan dana penelitian mulai dari pengelolaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban.
4. Meninjau kembali SBKU penelitian bersama Kemenkeu.
5. Menyusun penandaan anggaran bersama dengan Kemenkeu dan Bappenas.
6. Membuat standar luaran penelitian dan membangun sistem pengelolaan antar-kementerian/lembaga.
7. Menyusun dan mengevaluasi kebutuhan pasar.
8. Mengevaluasi dan menyusun rencana aksi efektivitas pengurusan paten.
9. Menyusun aturan terkait insentif bagi pihak yang terlibat dalam penelitian.
10. Memformulasi kolaborasi antara akademisi, swasta (bisnis), dan pemerintah.

#### **SDM**

1. Menyusun mekanisme penegakan aturan kode etik.
2. Mengatur sanksi jika terjadi pelanggaran.
3. Menyusun SOP pengujian kualitas hasil penelitian.



# UPAYA MENJARING ABDI NEGARA YANG BERKUALITAS

**LEMAHNYA** sistem manajemen PNS diduga menjadi faktor yang paling berpengaruh terhadap rendahnya kinerja PNS. Rendahnya kinerja PNS juga tecermin dari data tentang buruknya proses rekrutmen calon pegawai negeri sipil (CPNS). Hal ini didukung oleh banyaknya pengaduan masyarakat yang masuk ke KPK terkait proses tersebut.

Dari tahun 2005 sampai dengan 2013, jumlah pengaduan masyarakat dari berbagai wilayah Indonesia mencapai rata-rata 501 pengaduan per tahun. Pengaduan yang masuk ke KPK ini berasal dari proses rekrutmen di berbagai instansi dan pemerintah daerah. Sebagian besar pengaduan tersebut melaporkan adanya suap maupun pemerasan dalam proses rekrutmen.

Untuk memastikan bahwa kegiatan rekrutmen di sekolah kedinasan dilakukan secara baik, Direktorat Litbang KPK melakukan telaah terhadap kebijakan dan implementasi dalam proses rekrutmen, dengan sampel Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) pada tahun 2013.

## Permasalahan

Hasil kajian KPK menemukan berbagai permasalahan yang dapat dikelompokkan menjadi temuan umum dan temuan tahap seleksi.

KPK menemukan enam temuan yang bersifat umum. Pertama, tidak

akuntabelnya penentuan kuota calon praja (capra) per provinsi. Kedua, tidak adanya kontrol Kemendagri dalam tahapan seleksi yang dilakukan pemda. Ketiga, penggunaan sistem teknologi informasi (TI) dalam seleksi capra IPDN tidak andal dan rawan disalahgunakan. Keempat, tidak adanya SOP di internal Kemendagri. Kelima, masih adanya laporan praktik percaloan. Terakhir, akses informasi masyarakat terhadap hasil proses seleksi masih terbatas sehingga rawan dimanfaatkan oknum pemda yang menguasai informasi tersebut.

Selain temuan yang bersifat umum dan menyeluruh dari tahapan seleksi, terdapat juga temuan-temuan yang spesifik terjadi pada tahapan seleksi tertentu. Pada tahap pendaftaran dan seleksi administrasi, tatap muka antara petugas Badan Kepegawaian Daerah (BKD) kabupaten/kota dengan calon peserta saat pendaftaran berpotensi menimbulkan penyimpangan, seperti pemerasan atau kolusi.

Peserta yang dinyatakan lolos administrasi selanjutnya akan menjalani tes psikologi dan tes integritas. KPK menemukan, durasi pelaksanaan tes lebih dari enam jam dan tanpa istirahat, tidak sesuai dengan SE Kemendagri.

Proses berikutnya adalah tes kesehatan dan kesamaptaan. Pada tahapan ini, ditemukan tidak adanya standar pembiayaan untuk pelaksanaan



Kunjungan lapangan terkait seleksi masuk IPDN.

tes kesehatan dan kesamptaan di daerah sehingga membuat rentang perbedaan biaya tes yang signifikan antardaerah. Di sisi lain, pedoman pelaksanaannya masih memberi ruang diskresi yang luar biasa kepada pemprov untuk memutuskan lulus tidaknya peserta. Akibatnya, hasil tes kesehatan menjadi tidak standar dan terbuka kesempatan untuk menegosiasikan hasil tes kesehatan.

Selanjutnya pada tahapan tes kemampuan dasar (TKD), kurangnya koordinasi antara Kemendagri, KemenPAN-RB, dan BKN mengakibatkan pemeriksaan hasil TKD menjadi tidak jelas. Permasalahan lainnya adalah pemrosesan lembar jawaban komputer TKD rentan

dimanipulasi karena masih belum otomatis dan masih bisa diedit.

Dari tahap terakhir, yakni tes pantukhir, ditemukan dua permasalahan, yakni hasil tes ulang kesamptaan ternyata tidak menentukan kelulusan capra IPDN dan pelaksanaan wawancara yang tidak memperhatikan hasil tes psikologi.

### **Saran Perbaikan**

Berdasarkan temuan di atas, KPK memberikan tujuh saran perbaikan kepada Kemendagri. Pertama, menyusun SOP internal pada tiap tahapan proses seleksi capra IPDN. Di dalamnya, termasuk mengatur kriteria dan bobot penetapan kuota capra per provinsi, pemberian sanksi kepada pemda dan pihak ketiga yang meloloskan peserta

yang tidak memenuhi persyaratan, proses penetapan capra pengganti untuk mengikuti pantukhir tahap II, dan prosedur penanganan aduan masyarakat terkait laporan percaloan.

Saran kedua, membangun sistem TI yang andal. Hal ini dapat dilakukan dengan membangun perangkat lunak sistem rekrutmen melalui rangkaian tahapan pemrogaman yang semestinya, mengintegrasikan sistem TI tentang seleksi IPDN di Kemendagri dengan sistem TI terkait yang ada di KemenPAN-RB dan BKN, serta mengumumkan seluruh proses seleksi berikut hasilnya secara langsung melalui website Kemendagri dan atau IPDN.

Saran ketiga, melakukan berbagai perbaikan pedoman pelaksanaan seleksi dengan menetapkan beberapa hal. Satu, plafon biaya seluruh tahapan seleksi terutama plafon biaya seleksi kesehatan. Dua, pedoman seleksi kesehatan yang lebih ketat dan detail. Tiga, perlunya disediakan waktu istirahat apabila proses pelaksanaan tes dilakukan lebih dari enam jam. Empat, menyusun pedoman pelaksanaan untuk pelaksanaan seleksi yang terkomputerisasi (*web based* dan CAT). Lima, pelaksanaan tes kesamaptaaan cukup dilakukan di daerah dengan pengawasan oleh Kemendagri dan tidak perlu diulang dalam pelaksanaan pantukhir. Enam, perlunya perbaikan pelaksanaan wawancara dalam pantukhir, di antaranya dengan menambah durasi waktu wawancara dan menjadikan hasil tes psikologi sebagai referensi pelaksanaan wawancara.

Saran keempat, melakukan uji petik pemantauan pada tiap tahapan proses seleksi yang dilaksanakan oleh pemda atau pihak ketiga. Kelima, membangun saluran pengaduan masyarakat. Keenam, melakukan *pilot project* di beberapa provinsi. Terakhir, berkoordinasi dengan BKN untuk menggunakan CAT dalam proses seleksi TKD.

Kajian ini juga menghasilkan rekomendasi untuk KemenPAN-RB untuk menentukan nilai batas kelulusan sejak awal proses seleksi IPDN dimulai dengan berkoordinasi dengan Kemendagri.

Berdasarkan pemantauan yang dilakukan sejak 2014 hingga 2018, berbagai saran perbaikan KPK berdasarkan kajian di atas telah berjalan dengan baik dan konsisten, misalnya pendaftaran daring, tes kompetensi dasar menggunakan sistem CAT, hingga standarisasi anggaran dan kriteria untuk tiap tahapan seleksi.

Akan tetapi, berdasarkan pemantauan tahun 2018, masih ditemukan beberapa hal yang perlu diperbaiki. Pertama, IPDN perlu mengevaluasi kriteria dan persyaratan praja agar dapat disesuaikan dengan hasil tes yang didapat dari tahun ke tahun. Kedua, IPDN juga perlu melakukan evaluasi perbaikan dengan pihak ketiga yang melaksanakan tes di daerah. Selain itu, perlu ditingkatkan keterlibatan pihak Inspektorat Kemendagri secara aktif dalam proses kegiatan seleksi calon praja IPDN setiap tahun. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Laporan Hasil Kajian Seleksi Calon Praja IPDN Kementerian Dalam Negeri
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2013/2013
<b>Bidang</b>	Rekrutmen
<b>Tema</b>	Seleksi IPDN
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Umum</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak akuntabelnya penentuan kuota capra per provinsi.</li> <li>2. Tidak adanya kontrol Kemendagri dalam tahapan seleksi yang dilakukan pemda</li> <li>3. Penggunaan sistem teknologi informasi (TI) dalam seleksi capra IPDN tidak andal dan rawan disalahgunakan.</li> <li>4. Tidak adanya SOP di internal Kemendagri.</li> <li>5. Masih adanya laporan praktik percaloan.</li> <li>6. Akses informasi masyarakat terhadap hasil proses seleksi masih terbatas.</li> </ol> <p><b>Tahap Seleksi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tatap muka antara petugas BKD kabupaten/kota dengan calon peserta saat pendaftaran berpotensi pemerasan atau kolusi.</li> <li>2. Durasi pelaksanaan tes lebih dari enam jam dan tanpa istirahat, tidak sesuai SE Kemendagri.</li> <li>3. Tidak adanya standar pembiayaan untuk pelaksanaan tes kesehatan dan kesamaptaaan di daerah membuat rentang perbedaan biaya tes yang signifikan antardaerah.</li> <li>4. Pedoman seleksi kesehatan masih memberi ruang diskresi yang luas bagi BKD Provinsi untuk memutuskan lulus tidaknya peserta.</li> <li>5. Kurangnya koordinasi antara Kemendagri, KemenPAN-RB, dan BKN saat pelaksanaan tes kemampuan dasar (TKD).</li> <li>6. Nilai batas kelulusan TKD tidak ditentukan dari awal proses seleksi.</li> <li>7. Pemrosesan lembar jawaban komputer (LJK) tes TKD rentan dimanipulasi karena masih belum otomatis dan masih bisa diedit.</li> <li>8. Hasil tes ulang kesamaptaaan yang dilakukan saat pantukhir ternyata tidak menjadi bahan pertimbangan kelulusan capra.</li> <li>9. Pelaksanaan wawancara tidak memperhatikan hasil psikotes.</li> </ol>
<b>Saran Perbaikan</b>	<p><b>Kemendagri</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyusun SOP internal pada tiap tahapan proses seleksi capra IPDN termasuk mengatur tentang: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kriteria dan bobot penetapan kuota capra per provinsi.</li> <li>• Pemberian sanksi kepada pemda dan pihak ketiga yang meloloskan peserta yang tidak memenuhi persyaratan.</li> <li>• Proses penetapan capra pengganti untuk mengikuti pantukhir tahap II.</li> <li>• Prosedur penanganan aduan masyarakat terkait laporan percaloan</li> </ul> </li> </ol>

## Saran Perbaikan

2. Membangun sistem TI yang andal, dengan:
  - Membangun perangkat lunak sistem rekrutmen melalui rangkaian tahapan pemrograman yang semestinya (melalui proses analisis, desain, pemrograman, uji coba, implementasi, dan perawatan)
  - Mengintegrasikan sistem TI tentang seleksi IPDN di Kemendagri dengan sistem TI terkait yang ada di KemenPAN-RB dan BKN.
  - Mengumumkan seluruh proses seleksi berikut hasilnya secara langsung melalui website Kemendagri dan atau IPDN.
3. Melakukan perbaikan pedoman pelaksanaan seleksi yang di antaranya menetapkan tentang:
  - Plafon biaya seluruh tahapan seleksi, terutama plafon biaya seleksi kesehatan.
  - Pedoman seleksi kesehatan yang lebih ketat dan detail sehingga menutup toleransi negosiasi untuk kelulusan di daerah.
  - Perlunya disediakan waktu istirahat jika proses pelaksanaan tes dilakukan lebih dari enam jam.
  - Menyusun pedoman pelaksanaan untuk pelaksanaan seleksi yang terkomputerisasi (*web based* dan CAT).
  - Pelaksanaan tes kesamaptaaan cukup dilakukan di daerah dengan pengawasan oleh Kemendagri dan tidak perlu diulang dalam pelaksanaan pantukhir. Bila tes kesamaptaaan tetap dilakukan, hasil tes harus menjadi bahan pertimbangan diterima atau tidaknya capra IPDN.
  - Perlunya perbaikan pelaksanaan wawancara dalam pantukhir, di antaranya dengan menambah durasi waktu wawancara dan menjadikan hasil tes psikologi sebagai referensi pelaksanaan wawancara.
4. Melakukan uji petik pemantauan pada tiap tahapan proses seleksi yang dilaksanakan oleh pemda atau pihak ketiga.
5. Membangun saluran pengaduan masyarakat.
6. Melakukan *pilot project* di beberapa provinsi, seperti DKI Jakarta, Jawa Barat, DI Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bali untuk pelaksanaan.
7. Berkoordinasi dengan BKN untuk menggunakan CAT dalam proses seleksi TKD.

### KemenPAN-RB

1. Menentukan nilai batas kelulusan sejak awal proses seleksi IPDN dimulai dengan berkoordinasi dengan Kemendagri.



# MEMPERBAIKI PROSES SELEKSI REKRUTMEN POLRI

**POLRI** berfungsi bagi pemerintahan negara di bidang penegakan hukum, perlindungan dan pelayanan masyarakat, serta pembimbingan masyarakat. Fungsi tersebut mengharuskan adanya dukungan dari personel yang kompeten dan berintegritas serta sistem organisasi yang profesional dan akuntabel.

Dalam praktiknya, masih banyak keluhan terhadap kinerja dan perilaku anggota Polri yang suka menunda pekerjaan publik. Selain itu, muncul beberapa kasus korupsi yang dilakukan oleh personel Polri.

Salah satu pintu masuk untuk melakukan perbaikan akuntabilitas organisasi dan integritas personel adalah perbaikan proses seleksi rekrutmen Polri. Meski telah banyak dilakukan perbaikan, tingkat kepercayaan publik terhadap proses seleksi di Akpol masih rendah. Untuk itulah, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian terhadap sistem seleksi penerimaan calon taruna Akpol tahun akademik 2014.

## Permasalahan

Hasil observasi proses seleksi calon taruna Akpol tahun 2014 menghasilkan beberapa permasalahan yang dapat dikategorikan menjadi dua hal, yakni sistem yang berpotensi korupsi dan kelemahan sistem lainnya yang dapat mengurangi efektivitas dan efisiensi proses seleksi.

Terdapat empat permasalahan yang berpotensi korupsi. Pertama, masih dijumpainya adanya intervensi terhadap panitia seleksi. Kedua, masih adanya persepsi di masyarakat mengenai biaya tinggi sebagai uang pelicin agar dapat diterima sebagai taruna Akpol. Ketiga, terlalu luasnya akses pihak luar terhadap pelaksanaan proses seleksi. Keempat, banyaknya berkas administrasi yang harus dilengkapi calon taruna yang berpotensi menimbulkan suap dalam pemenuhannya.

Dari sisi lain, KPK menemukan tujuh persoalan sistem yang dapat mengurangi efektivitas dan efisiensi proses seleksi. Pertama, kompetisi terbatas atau sistem ranking tiap Polda yang digunakan dalam seleksi tingkat pusat berpotensi membuat calon taruna yang terpilih belum tentu merupakan calon terbaik secara nasional. Kedua, belum seragamnya pelaksanaan tes oleh panitia daerah dan panitia pusat.

Persoalan ketiga, belum ada nilai minimal yang harus dipenuhi dalam pengujian akademik. Keempat, jumlah peserta yang mengikuti tes kesehatan di Polda melebihi kebijakan pagu anggaran yang ditetapkan oleh Mabes Polri. Kelima, lembar jawaban tes kesehatan jiwa yang telah di-*scan* masih dapat diperbaiki secara manual. Keenam, belum siapnya sarana dan prasarana dalam pelaksanaan tes berbasis

komputer (CAT). Dan ketujuh, tidak optimalnya peran pengawas eksternal.

## Saran Perbaikan

KPK memberikan empat saran perbaikan terhadap sistem yang berpotensi korupsi dan lima saran terhadap kelemahan sistem lain yang dapat mengurangi efektivitas dan efisiensi proses seleksi.

Terkait permasalahan sistem yang berpotensi menimbulkan korupsi, pertama-tama KPK menyarankan Polri untuk mempercepat perubahan kultur organisasi di tubuh Polri dalam proses seleksi calon taruna Akpol. Perubahan kultur tersebut dapat dilakukan dengan menjamin perlindungan atas karier dan keamanan panitia seleksi, menghilangkan pola pikir tentang pengamalan jiwa korsa yang keliru di internal Polri, hingga meningkatkan fungsi pengawas internal.

Peningkatan fungsi pengawas internal ini dapat dilakukan dengan dua hal. Pertama, mendalami tiap aduan atas intervensi dan kontak yang dilakukan oleh panitia dengan pihak nonpanitia. Kedua, melakukan analisis sekaligus tindakan terhadap Polda yang calon tarunanya tidak dapat melewati standar minimal dalam seleksi di tingkat pusat.

Langkah selanjutnya, Polri perlu meningkatkan kualitas informasi dan publikasi proses seleksi untuk membendung opini terkait tingginya biaya seleksi catar Akpol. Hal ini dapat dilakukan dengan membuat buku Panduan Persiapan Seleksi Catur Polri yang dapat diunduh,

menampilkan contoh materi yang diujikan, memperkuat fungsi tim penanganan keluhan pelanggan, hingga mengumumkan hasil seleksi catar Akpol per tahap.

Selain itu, Polri juga perlu menjaga adanya intervensi dari pihak luar selama proses seleksi berlangsung dengan melakukan sterilisasi area seleksi dan membatasi interaksi panitia dan peserta dari pihak luar. Terakhir, Polri disarankan untuk menyederhanakan syarat administrasi agar lebih memudahkan peserta tanpa mengurangi sifat kehati-hatian dalam memeriksa kebenarannya. Alternatif penyederhanaan syarat administrasi, antara lain hanya mensyaratkan legalisasi salinan ijazah dan nilai UN SMA untuk bidang pendidikan maupun hanya melegalisir salinan KK dan akta lahir untuk syarat sipil.

Sementara untuk permasalahan sistem lainnya, pertama, Polri disarankan untuk mempertimbangkan pemisahan sistem seleksi antara kompetisi murni dan keterwakilan daerah untuk mendapatkan SDM terbaik sekaligus keterwakilan daerah.

Kedua, Polri perlu menjaga kualitas akademik dari taruna Akpol dengan menetapkan standar soal dalam uji akademik di daerah dan menetapkan nilai ambang batas kelulusan dalam tes akademik.

Ketiga, Polri perlu membuat rentang batasan kuota maksimal bagi tiap Polda dalam meluluskan pesertanya setelah tes akademik, misalnya antara 150 persen hingga maksimal 300 persen

dari kuota kirim yang ditetapkan oleh Mabes Polri.

Keempat, Polri juga disarankan untuk memperbaiki pelaksanaan komputerisasi. Perbaikan ini dapat ditempuh dengan membuat program *scanning* yang menjamin file yang dihasilkan tidak dapat diubah lagi, membuat soal tes uji akademik dengan format yang sesuai dengan sistem CAT sehingga proses transfer ke dalam server bisa berlangsung otomatis, serta menyiapkan server dan jumlah komputer yang memadai dalam

pelaksanaan tes akademik dengan sistem CAT.

Kelima, Polri perlu mengevaluasi kinerja LSM yang membantu dalam mengawasi proses seleksi, termasuk pola seleksi LSM yang membantu Polri. Dalam mengevaluasi dan mengembangkan proses seleksi tersebut, Polri dapat melibatkan Kompolnas.

Berbagai saran perbaikan perlu terus ditindaklanjuti demi mewujudkan organisasi Polri yang akuntabel dan personel yang berintegritas. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Hasil Kajian Sistem Seleksi Calon Taruna/i (Catar) Akademi Kepolisian (Akppl)
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2014/2014
<b>Bidang</b>	Rekrutmen
<b>Tema</b>	Rekrutmen Akppl
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Potensi Korupsi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Masih dijumpai adanya intervensi terhadap panitia seleksi.</li> <li>Masih adanya persepsi/opini di masyarakat mengenai biaya tinggi sebagai uang pelicin agar dapat diterima sebagai taruna/i Akppl.</li> <li>Terlalu luasnya akses pihak luar terhadap pelaksanaan proses seleksi.</li> <li>Banyaknya berkas administrasi yang harus dilengkapi catar yang berpotensi menimbulkan korupsi dalam pemenuhannya.</li> </ul> <p><b>Kelemahan Sistem</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kompetisi terbatas atau sistem ranking per Polda yang digunakan dalam seleksi tingkat pusat berpotensi membuat catar yang terpilih belum tentu terbaik secara nasional.</li> <li>Belum seragamnya pelaksanaan tes oleh panitia daerah dan pusat.</li> <li>Belum ada nilai minimal yang harus dipenuhi dalam pengujian akademik.</li> <li>Jumlah peserta yang mengikuti tes kesehatan di Polda melebihi kebijakan pagu anggaran yang ditetapkan oleh Mabes Polri.</li> <li>Lembar jawaban tes kesehatan jiwa yang telah di-<i>scan</i> masih dapat diperbaiki secara manual.</li> <li>Belum siapnya sarana dan prasarana dalam pelaksanaan CAT.</li> <li>Tidak optimalnya peran pengawas eksternal.</li> </ul>

## Saran Perbaikan

### Saran Perbaikan

- Mempercepat perubahan kultur organisasi di tubuh Polri dalam proses seleksi catar Akpol.
- Meningkatkan kualitas informasi dan publikasi proses seleksi.
- Menjaga munculnya intervensi dari pihak luar selama proses seleksi berlangsung.
- Menyederhanakan syarat administrasi tanpa mengurangi sifat kehati-hatian dalam memeriksa kebenarannya.
- Memisahkan sistem seleksi antara kompetisi murni dan keterwakilan daerah untuk mendapatkan SDM terbaik sekaligus keterwakilan daerah.
- Menjaga kualitas akademik dari taruna Akpol.
- Membuat rentang batasan kuota maksimal bagi tiap Polda dalam meluluskan pesertanya setelah tes akademik.
- Memperbaiki pelaksanaan komputerisasi.
- Mengevaluasi kinerja LSM yang membantu Polri dalam mengawasi proses seleksi.



# MENDORONG KETERATURAN TATA KELOLA PERGURUAN TINGGI KEMENTERIAN LAIN

**PERGURUAN** Tinggi Kementerian Lain (PTKL) merupakan istilah baru bagi Perguruan Tinggi Kedinasan (PTK). PTK diselenggarakan bagi pegawai atau calon pegawai negeri sipil di sebuah instansi, kementerian, atau lembaga demi meningkatkan kemampuan dan keterampilan dalam bidang tertentu.

Perubahan PTK menjadi PTKL dalam UU 12/2012 tentang Pendidikan Tinggi semestinya disusul dengan produk hukum khusus yang mengatur PTKL. Akan tetapi, hingga lima tahun berjalan sejak disahkannya UU tersebut, peraturan pemerintah yang mengatur PTKL belum terbit. Di sisi lain, jumlah PTKL terus bertambah. Tercatat, terdapat 179 PTKL pada tahun 2018 dengan rata-rata anggaran Rp 132 juta per orang.

Selain alokasi anggaran yang besar, terdapat potensi tumpang tindih kebijakan pengawasan dan penyelenggaraan pendidikan tinggi. Penyelenggaraan pendidikan tinggi seharusnya berada di bawah kementerian yang memiliki kewenangan, yaitu Kemenristekdikti, yang mulai tahun 2019 berada di bawah Kemendikbud.

Dengan alasan di atas, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian pada tahun 2016 untuk memetakan dan mengidentifikasi titik rawan pada tata kelola PTKL. Terdapat 9 PTKL sampel yang dijadikan objek penelitian dari

9 kementerian/lembaga yang berbeda, yaitu Akademi Kesehatan Pemprov Sumatera Selatan, Politeknik Pariwisata Palembang, Politeknik Keuangan Negara STAN, Sekolah Tinggi Penerbangan Indonesia, Sekolah Tinggi Transportasi Darat, Sekolah Tinggi Pariwisata Bandung, Bali International Flight Academy, Akademi Kebidanan Pemprov Bali, dan Politeknik Negeri Bali.

## Permasalahan

Permasalahan pertama yang ditemukan KPK berkaitan dengan regulasi. KPK menemukan, penyelenggaraan PTKL maupun perguruan tinggi di bawah Lembaga Pemerintah Nonkementerian (LPNK) tidak sesuai ketentuan yang berlaku. Sesuai PP 14/2010 tentang Pendidikan Kedinasan, program pendidikan kedinasan hanya menerima peserta didik pegawai negeri atau calon pegawai negeri. Program kedinasan ini dikenal menjadi PTKL setelah muncul UU 12/2012 tentang Pendidikan Tinggi. Akan tetapi, belum ada peraturan pemerintah yang mengikuti. Akibatnya, dari 179 PTKL, ditemukan ada mahasiswa yang berasal dari masyarakat umum, pembiayaan terbesar dari APBN, variasi sumbangan masyarakat dalam operasional, serta ditemukan

penempatan yang tidak sesuai dengan ikatan kedinasan.

Permasalahan berikutnya terkait dengan kelembagaan. KPK menemukan *stakeholders* yang lambat menindaklanjuti perubahan kebijakan pemerintah terhadap Perguruan Tinggi Kesehatan Daerah (PT Kesda). Sesuai dengan UU 23/2014, pendidikan tinggi menjadi kewenangan pemerintah pusat. Atas kebijakan ini, terdapat 71 PT Kesda di seluruh provinsi di Indonesia yang harus beralih status. Sayangnya, proses pengalihan status ini berjalan dengan lambat.

Masih terkait kelembagaan, ditemukan bahwa kelembagaan PTKL tidak jelas. Merujuk pada PP 4/2014, terdapat enam bentuk perguruan tinggi, yaitu universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, akademi, dan akademi komunitas. Beberapa PTKL mengajukan perubahan status, tetapi tidak terdapat acuan regulasi yang jelas.

Permasalahan berikutnya berkaitan dengan tata kelola. Pertama, monitoring dan pembinaan PTKL tidak dilakukan secara komprehensif. Ditemukan bahwa Kemenristekdikti tidak melakukan pembinaan akademik secara berkala. Bahkan, tidak ada program pembinaan akademik untuk PTKL. Padahal, pembinaan dan evaluasi perguruan tinggi sepenuhnya menjadi tanggung jawab Kemenristekdikti. Kedua, ketidakjelasan definisi anggaran pendidikan tinggi dan pendidikan kedinasan, baik di KL/LPNK. Belum adanya definisi anggaran ini membuat

*tagging* anggaran pendidikan yang tidak akurat.

Permasalahan terakhir berkaitan dengan sumber daya manusia. Pertama, belum sinkronnya kebutuhan *output* PTKL dengan kebutuhan industri. Ketidakcocokan ini disebabkan PTKL tidak memiliki peta kebutuhan industri dan *roadmap* pendidikan tinggi vokasi. Akibatnya, berbagai program studi yang ditawarkan tidak sesuai dengan kebutuhan industri yang sesungguhnya. Kedua, kurangnya tenaga pendidik di PTKL yang memenuhi kualifikasi. Misalnya, dosen vokasi semestinya memiliki keterampilan mengelola pembelajaran sekaligus mempunyai keterampilan profesional di bidang keahliannya. Faktanya, ditemukan dosen vokasi yang pengalaman kerjanya tidak sesuai dengan bidang yang diampu.

## Saran Perbaikan

Berdasarkan permasalahan di atas, KPK menyusun saran perbaikan terutama untuk Kemenristekdikti. Selain itu terdapat beberapa saran perbaikan untuk Kementerian Keuangan dan PTKL.

Untuk urusan strategis, Kemenristekdikti disarankan untuk menerbitkan peraturan pemerintah tentang penyelenggaraan PTKL dan membuat *roadmap* pendidikan tinggi vokasi. Selanjutnya, bersama dengan KemenPAN-RB dan LAN, Kemenristekdikti disarankan untuk membuat evaluasi kelembagaan PTK yang ada dan menyusun arah kebijakan penataan PTKL.



Tim KPK meninjau pembangunan gedung pendidikan milik Pemda yang mangkrak.

Dari sisi teknis, saran perbaikan untuk Kemenristekdikti adalah menyusun moratorium pendirian PTKL baru sampai peraturan pemerintah terbit. Selanjutnya, bersama dengan *stakeholders* terkait, Kemenristekdikti disarankan untuk menyelesaikan alih bina PT Kesda dengan tenggat waktu yang jelas. Kementerian ini juga disarankan untuk membuat SOP dan kriteria pendirian PTKL baru, menyusun mekanisme pembinaan akademik dan nonakademik, serta meninjau kembali kurikulum PTKL.

KPK selanjutnya memberi saran perbaikan kepada Kemenkeu. Kemenkeu bersama dengan Kementerian PPN/Bappenas disarankan untuk melihat kembali dan menetapkan definisi serta kriteria subfungsi pendidikan tinggi dan pendidikan kedinasan di kementerian lembaga/LPNK untuk selanjutnya

menatanya ulang. PTKL sendiri disarankan untuk membuat sistem pengendalian internal dan membuat *database* lulusan/alumni PTKL.

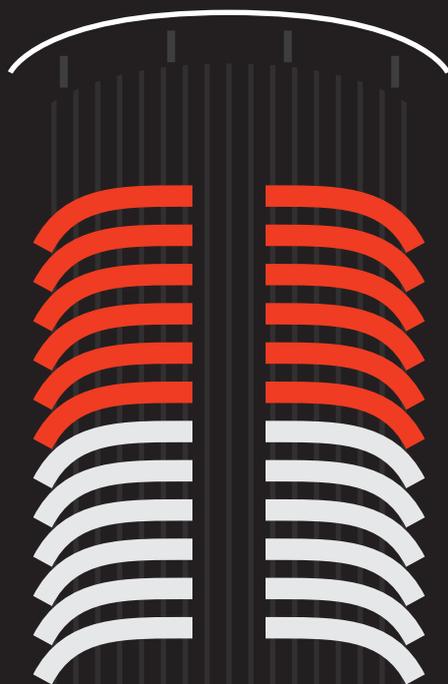
KPK telah melakukan monitoring selama 2019-2020 atas saran perbaikan yang diberikan. Pelaksanaan rencana aksi terhambat oleh perubahan *draft* peraturan pemerintah tentang penyelenggaraan PTKL yang sedang disusun oleh Kemendikbud.

Akan tetapi, terdapat beberapa rencana aksi yang sedang dilaksanakan oleh Kemendikbud, tetapi belum selesai, yaitu mengeluarkan kebijakan moratorium pendidikan PTKL baru, membuat peta jalan pendidikan tinggi vokasi, menyelesaikan status alih bina PT Kesda, serta penetapan klasifikasi pendidikan tinggi dan pendidikan kedinasan maupun nonkedinasan.▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Tata Kelola Perguruan Tinggi Kementerian Lain (PKTL)
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2018/2019
<b>Bidang</b>	Perguruan Tinggi
<b>Tema</b>	Tata Kelola Perguruan Tinggi Kementerian Lain (PKTL)
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Regulasi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelenggaraan PTKL tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.</li> </ul> <p><b>Kelembagaan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kelembagaan PTKL tidak jelas.</li> <li>• Lambatnya <i>stakeholders</i> menindaklanjuti perubahan kebijakan pemerintah terhadap PT Kesda.</li> </ul> <p><b>Tata Kelola</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring dan pembinaan akademik dan nonakademik tidak dilakukan secara terstruktur.</li> <li>• Tidak jelasnya definisi anggaran pendidikan tinggi dan pendidikan kedinasan PTKL.</li> </ul> <p><b>SDM</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Belum sinkronnya kebutuhan industri dengan <i>output</i> PTKL.</li> <li>• Permasalahan kualifikasi tenaga pendidik PTKL.</li> </ul>
<b>Saran Perbaikan</b>	<p><b>Kemenristekdikti</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menerbitkan peraturan pemerintah tentang penyelenggaraan PTKL.</li> <li>• Membuat <i>roadmap</i> pendidikan tinggi vokasi.</li> <li>• Menetapkan arah kebijakan penataan dan melakukan evaluasi kelembagaan PTKL yang ada bersama KemenPAN-RB dan LAN.</li> <li>• Membuat moratorium pendirian PTKL.</li> <li>• Menyelesaikan status alih bina PT Kesda yang belum jelas (21 PT Kesda).</li> <li>• Membuat dan menetapkan SOP dan <i>tools</i> perizinan PTKL.</li> <li>• Membuat rencana pembinaan akademik dan nonakademik secara terstruktur bersama dengan kementerian/lembaga terkait.</li> <li>• Meninjau kembali kurikulum di PTKL.</li> </ul> <p><b>Kementerian Keuangan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menetapkan definisi pendidikan tinggi dan pendidikan kedinasan terkait <i>tagging</i> anggaran pendidikan.</li> <li>• Menata ulang penetapan fungsi dan subfungsi pendidikan di kementerian lain/LPNK.</li> </ul> <p><b>PTKL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyusun <i>database</i> penyerapan lulusan PTKL sebagai bahan evaluasi internal.</li> <li>• Membuat sistem pengendalian paling sedikit terhadap anggaran dan sarpras bersama dengan kementerian/lembaga terkait.</li> </ul>

# KESEHATAN DAN JAMINAN SOSIAL



Tim KPK meninjau alat kesehatan di lapangan.



Peninjauan tata kelola obat di lapangan.



# MEMETAKAN POTENSI KORUPSI DANA KAPITASI BIDANG KESEHATAN

## PEMERINTAH

mulai menyelenggarakan program Jaminan Kesehatan Nasional sejak tahun 2014 dengan skema asuransi sosial yang dikelola oleh BPJS Kesehatan.

Dalam pelaksanaannya, BPJS Kesehatan melakukan pembayaran sejumlah uang kepada fasilitas kesehatan tingkat pertama (FKTP) berdasarkan jumlah peserta BPJS yang terdaftar tanpa memperhitungkan jenis dan jumlah pelayanan kesehatan yang diberikan. Dana itu disebut dana kapitasi dan dibayarkan langsung di muka setiap bulan. Setiap tahun, BPJS menganggarkan sekitar Rp 650 miliar untuk disebarkan ke 17.808 FKTP mitra di seluruh Indonesia.

Mengingat dana yang sedemikian besar, muncul risiko korupsi dan penggelapan dalam pengelolaan dana kapitasi. Oleh karena itu, pada tahun 2014, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian terhadap potensi korupsi pengelolaan dana kapitasi di FKTP milik pemda.

## Permasalahan

Kajian Litbang KPK menemukan berbagai permasalahan yang dapat dikelompokkan ke dalam empat bidang, yakni regulasi, pembiayaan, tata laksana dan sumber daya, serta pengawasan. Dari sisi regulasi, terdapat tiga permasalahan yang ditemukan. Pertama, adanya potensi moral *hazard*

dan ketidakwajaran dari aturan pembagian jasa medis dan biaya operasional. Kedua, belum adanya regulasi yang mengatur mekanisme pengelolaan sisa lebih dana kapitasi di puskesmas. Ketiga, aturan penggunaan dana kapitasi kurang mengakomodasi kebutuhan puskesmas.

Ditemukan dua permasalahan dari sisi pembiayaan. Pertama, adanya potensi *fraud* atas diperbolehkannya perpindahan peserta penerima bantuan iuran (PBI) dari puskesmas ke FKTP swasta. Kedua, rendahnya efektivitas dana kapitasi dalam meningkatkan mutu layanan.

Permasalahan dari sisi tata laksana dan sumber daya terkait enam hal. Pertama, lemahnya pemahaman dan kompetensi petugas kesehatan di puskesmas dalam menjalankan regulasi. Kedua, proses verifikasi eligibilitas kepesertaan di FKTP belum berjalan dengan baik. Ketiga, pelaksanaan mekanisme rujukan berjenjang belum berjalan dengan baik. Keempat, potensi petugas FKTP menjadi pelaku penyimpangan semakin besar. Kelima, petugas puskesmas rentan menjadi korban pemerasan dari berbagai pihak. Keenam, sebaran tenaga kesehatan tidak merata.

Dari sisi pengawasan, Litbang KPK menemukan dua permasalahan. Pertama, tidak tersedianya anggaran pengawasan dana kapitasi di pemda.

Kedua, BPJS Kesehatan belum memiliki alat pengawasan dan pengendalian dana kapitasi.

### Saran Perbaikan ■

Litbang KPK memberikan empat saran perbaikan terhadap permasalahan di atas kepada Kemenkes, BPJS Kesehatan, dan pemda secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama.

Pertama, saran ditujukan kepada Kemenkes dan BPJS Kesehatan. Kemenkes diminta untuk menetapkan indikator, menjalankan, dan memublikasikan monev atas penggunaan dana kapitasi pelayanan jaminan kesehatan di FKTP kemudian menjadikan monev sebagai salah satu dasar bagi penetapan kebijakan selanjutnya.

Bersamaan dengan itu, BPJS Kesehatan disarankan untuk membangun perangkat yang harus digunakan oleh FKTP agar indikator kinerja dari Kemenkes dapat diukur secara periodik. Selanjutnya, lembaga ini perlu menyusun *database* kinerja FKTP sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan dan menyerahkannya kepada Kemenkes. BPJS Kesehatan juga disarankan untuk menetapkan indikator kinerja bagi BPJS di daerah untuk kegiatan monitoring FKTP di wilayahnya.

Kedua, Kemenkes perlu memperbaiki regulasi terkait pengelolaan dana kapitasi di FKTP milik pemda. Perbaikan pertama-tama dilakukan dengan revisi regulasi yang mengatur proporsi pembagian dana

kapitasi untuk jasa layanan kesehatan, biaya dukungan operasional layanan kesehatan, serta jenis belanja yang boleh dibiayai dari dana kapitasi oleh puskesmas. Selanjutnya, penetapan regulasi yang mengatur larangan perpindahan peserta PBI dari FKTP milik pemerintah ke FKTP swasta, penggunaan sisa lebih dana kapitasi tahun anggaran sebelumnya, serta keharusan anggaran pembiayaan memperhatikan siklus penganggaran di pemda.

Ketiga, saran ditujukan kepada Kemenkes, BPJS Kesehatan, dan pemda. Kemenkes disarankan untuk meningkatkan lingkungan pengendalian bagi FKTP dan dinas kesehatan melalui regulasi. Lembaga ini juga diminta menyiapkan mekanisme *reward and punishment* sesuai tingkat akuntabilitas pengelolaan dana kapitasi di daerah.

Bersamaan dengan itu, BPJS Kesehatan disarankan untuk membangun saluran pengaduan masyarakat terkait pelayanan di FKTP di tiap kantor cabang dan menyosialisasikannya kepada seluruh peserta. BPJS Kesehatan juga diminta untuk menyusun SOP internal penanganan pengaduan pelayanan di FKTP dan membangun forum koordinasi dengan dinas kesehatan untuk menindaklanjuti pengaduan peserta BPJS Kesehatan terhadap layanan FKTP.

Di sisi lain, pemda diminta untuk menyiapkan anggaran di satker perangkat daerah kesehatan untuk melakukan monev dana kapitasi di

FKTP. Pemda juga disarankan untuk menginstruksikan kepada inspektorat daerah agar menjalankan fungsi pengawasan pengelolaan dana kapitasi di FKTP. Selain itu, pemda perlu menyusun prosedur baku internal terkait mekanisme penggunaan dan pertanggungjawaban dana kapitasi dengan tetap mengacu pada regulasi yang ditetapkan pemerintah pusat.

Keempat, saran kepada Kemenkes dan BPJS Kesehatan. Kemenkes disarankan menyusun rencana kerja sosialisasi terkait pengelolaan dana kapitasi kepada dinas kesehatan dan FKTP, menyosialisasikan regulasi terkait pengelolaan dana kapitasi kepada dinas kesehatan dan FKTP bersama BPJS Kesehatan, serta menyediakan ruang konsultasi dan pengaduan terkait pengelolaan dana kapitasi bagi semua pemangku kepentingan.

Di sisi lain, BPJS Kesehatan diminta untuk mengadakan sosialisasi dan pelatihan kepada dinas kesehatan dan petugas puskesmas yang melibatkan semua pemangku kepentingan serta menjadikannya sebagai indikator kinerja di tiap kantor cabang. Lembaga ini juga diminta menyediakan ruang

konsultasi dengan FKTP dan dinas kesehatan setempat. Terakhir, BPJS kesehatan disarankan untuk melakukan pengukuran tingkat pemahaman FKTP dan kepuasan FKTP ke BPJS Kesehatan.

Pada tahun 2015-2016, KPK melakukan pemantauan terhadap implementasi rencana aksi di Kemenkes dan BPJS Kesehatan. Hingga akhir 2016, KPK menilai bahwa semua saran perbaikan telah dilaksanakan oleh Kemenkes, tetapi masih ada dua rencana aksi di BPJS Kesehatan yang perlu terus didorong. Dua rencana aksi yang masih perlu didorong, meliputi penerapan sistem pembayaran kapitasi berbasis kinerja untuk seluruh FKTP di wilayah Indonesia dan peningkatan koordinasi dengan Kemenkes. Selain itu, KPK juga mendorong penggunaan dana kapitasi untuk operasional FKTP secara optimal, seperti untuk pembelian obat, BMHP, dan penunjang pelayanan.

Di luar kegiatan pemantauan implementasi di atas, KPK tetap akan memberikan masukan kepada pihak terkait jika masih ditemukan celah sistem yang berpotensi menimbulkan korupsi.▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul</b>	Kajian Potensi Korupsi Pengelolaan Dana Kapitasi FKTP Milik Pemda
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2014/2014
<b>Bidang</b>	Kesehatan
<b>Tema</b>	Pengelolaan Dana Kapitasi Kesehatan

<p><b>Permasalahan</b></p>	<p><b>Regulasi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aturan pembagian jasa medis dan biaya operasional berpotensi menimbulkan moral <i>hazard</i> dan ketidakwajaran.</li> <li>2. Regulasi belum mengatur mekanisme pengelolaan sisa lebih dana kapitasi di puskesmas.</li> <li>3. Aturan penggunaan dana kapitasi kurang mengakomodasi kebutuhan puskesmas.</li> </ol> <p><b>Pembiayaan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Potensi <i>fraud</i> atas diperbolehkannya perpindahan peserta PBI dari puskesmas ke FKTP swasta.</li> <li>2. Efektivitas dana kapitasi dalam meningkatkan mutu layanan masih rendah.</li> </ol> <p><b>Tata Laksana dan Sumber Daya</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lemahnya pemahaman dan kompetensi petugas kesehatan di puskesmas dalam menjalankan regulasi.</li> <li>2. Proses verifikasi eligibilitas kepesertaan di FKTP belum berjalan dengan baik.</li> <li>3. Pelaksanaan mekanisme rujukan berjenjang belum berjalan dengan baik.</li> <li>4. Potensi petugas FKTP menjadi pelaku penyimpangan semakin besar.</li> <li>5. Petugas puskesmas rentan menjadi korban pemerasan dari berbagai pihak.</li> <li>6. Sebaran tenaga kesehatan yang tidak merata.</li> </ol> <p><b>Pengawasan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Anggaran pengawasan dana kapitasi di pemda tidak tersedia.</li> <li>2. BPJS Kesehatan belum memiliki alat pengawasan dan pengendalian dana kapitasi.</li> </ol>
<p><b>Saran Perbaikan</b></p>	<p><b>Kemenkes</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menetapkan indikator, menjalankan, mempublikasikan monev penggunaan dana kapitasi penyelenggaraan pelayanan jaminan kesehatan di FKTP sesuai Permenkes 28/2014.</li> <li>2. Menjadikan kegiatan monev sebagai salah satu dasar bagi penetapan kebijakan selanjutnya.</li> <li>3. Merevisi regulasi yang mengatur proporsi pembagian dana kapitasi untuk jasa layanan kesehatan dan biaya dukungan operasional layanan kesehatan.</li> <li>4. Menyusun regulasi yang melarang adanya perpindahan peserta PBI dari FKTP milik pemerintah ke FKTP swasta, kecuali dalam kondisi tertentu yang bisa dipertanggungjawabkan.</li> <li>5. Menyusun aturan penggunaan sisa lebih dana kapitasi tahun anggaran sebelumnya.</li> <li>6. Merevisi regulasi dengan memperluas jenis-jenis belanja yang boleh dibiayai dari dana kapitasi oleh puskesmas.</li> <li>7. Penetapan dan pemberlakuan regulasi yang terkait dengan anggaran/pembiayaan harus memperhatikan siklus penganggaran di pemda.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

8. Meningkatkan lingkungan pengendalian bagi FKTP dan dinas kesehatan melalui regulasi, seperti menetapkan indikator kinerja yang harus dicapai oleh FKTP, mengharuskan daerah untuk memberdayakan organisasi masyarakat dan universitas lokal untuk ikut dalam monitoring pengelolaan dana kapitasi.
9. Menyiapkan mekanisme *reward and punishment* bagi daerah dengan akuntabilitas pengelolaan dana kapitasi yang terbaik maupun terburuk.
10. Menyusun rencana kerja sosialisasi terkait pengelolaan dana kapitasi kepada dinas kesehatan dan FKTP.
11. Menyosialisasikan regulasi terkait pengelolaan dana kapitasi kepada dinas kesehatan dan FKTP bersama BPJS Kesehatan.
12. Menyediakan ruang konsultasi dan pengaduan terkait pengelolaan dana kapitasi bagi semua pemangku kepentingan.

### **BPJS Kesehatan**

1. Membangun perangkat yang harus digunakan oleh FKTP agar indikator kinerja yang ditetapkan oleh Kemenkes dapat diukur secara periodik.
2. Menyusun *database* kinerja FKTP sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan dan menyerahkannya kepada Kemenkes.
3. BPJS Pusat menetapkan indikator kinerja bagi BPJS di daerah dalam memonitor FKTP di wilayahnya.
4. Membangun saluran pengaduan masyarakat terkait pelayanan di FKTP di tiap kantor cabang dan menyosialisasikannya kepada seluruh peserta.
5. Menyusun SOP internal penanganan pengaduan pelayanan di FKTP dan membangun forum koordinasi dengan dinas kesehatan untuk menindaklanjuti pengaduan peserta BPJS Kesehatan terhadap layanan FKTP.
6. Melaksanakan kegiatan sosialisasi dan pelatihan kepada dinas kesehatan dan petugas puskesmas yang melibatkan semua pemangku kepentingan.
7. Menjadikan kegiatan sosialisasi dan pelatihan yang dilakukan sebagai indikator kinerja tiap kantor cabang.
8. Menyediakan ruang konsultasi dengan FKTP dan dinas kesehatan setempat.
9. Melakukan pengukuran terhadap tingkat pemahaman FKTP dan kepuasan FKTP ke BPJS kesehatan.

### **Pemda**

1. Menyiapkan anggaran di satker perangkat daerah kesehatan untuk kegiatan monitoring dan evaluasi dana kapitasi di FKTP.
2. Segera menginstruksikan inspektorat daerah untuk menjalankan fungsi pengawasan dalam pengelolaan dana kapitasi di FKTP.
3. Menyusun prosedur baku di internal terkait mekanisme penggunaan dan pertanggungjawaban dana kapitasi dengan tetap mengacu pada regulasi yang ditetapkan pemerintah pusat.



# MEMPERBAIKI TATA KELOLA OBAT DALAM SISTEM JKN

**KETERSEDIAAN** dan keterjangkauan obat menjadi salah satu faktor penting yang menjadi perhatian pemerintah. Salah satu sebabnya, konsumsi obat nasional mencapai angka 40 persen dari belanja kesehatan secara keseluruhan.

Akan tetapi, harga obat di Indonesia saat ini masih sangat mahal jika dibandingkan dengan beberapa negara lain. Padahal, pemerintah telah menetapkan formularium nasional (FORNAS) untuk mengendalikan mutu dan *e-catalogue* untuk mengendalikan biaya. FORNAS merupakan daftar obat yang paling berkhasiat, aman, dan dengan harga terjangkau yang disediakan serta digunakan sebagai acuan untuk penulisan resep dalam sistem Jaminan Kesehatan Nasional (JKN).

Oleh karena itu, pada tahun 2016, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian tata kelola obat dalam JKN untuk mengidentifikasi permasalahan dan kerawanan korupsi.

## Permasalahan

Litbang KPK menemukan delapan permasalahan di tiga instansi, yakni Kemenkes, Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), serta Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Delapan permasalahan tersebut diklasifikasikan dalam lima kelompok

berdasarkan tahapan tata kelola obat di JKN, yakni penyusunan FORNAS, perencanaan kebutuhan obat (RKO), pengadaan *e-catalogue* obat, belanja dan penggunaan obat, serta monitoring dan evaluasi (monev).

Dari tahap penyusunan FORNAS, ditemukan masalah ketidaksesuaian FORNAS dengan *e-catalogue* salah satunya karena tidak akuratnya data RKO, HPS, dan jumlah penyedia yang disampaikan Kemenkes ke LKPP. Selain itu, terdapat pelanggaran asas kepastian hukum dengan adanya aturan perubahan FORNAS yang berlaku surut. Selanjutnya, dalam tahap penyusunan RKO, ditemukan permasalahan tidak akuratnya RKO sebagai dasar pengadaan *e-catalogue*. Salah satu penyebabnya adalah tidak semua dinas kesehatan dan faskes menyampaikan RKO kepada Kemenkes.

Permasalahan yang ditemukan dalam tahap pengadaan *e-catalogue* obat adalah belum optimalnya mekanisme pengadaan obat melalui *e-catalogue*. Hal ini salah satunya disebabkan tidak tersedianya informasi terkait stok obat dan status pesanan dalam aplikasi *e-catalogue* sehingga faskes tidak dapat menelusuri perkembangan pesanan obat.

Dua permasalahan dari tahap belanja dan kebutuhan obat adalah ketidaksesuaian daftar obat di panduan praktik klinis (PPK) FKTP dengan



Tim dari KPK meninjau ke lapangan terkait tata kelola obat.

FORNAS pada FKTP serta belum adanya aturan minimal kesesuaian FORNAS pada formularium rumah sakit atau daerah. Di tahap monev, ditemukan dua permasalahan, yakni belum optimalnya monev terkait pengadaan obat serta lemahnya koordinasi antarlembaga.

### Saran Perbaikan

Atas permasalahan tersebut, KPK memberikan saran kepada tiga lembaga, yakni Kemenkes, LKPP, serta BPOM sesuai permasalahan yang ditemukan. Saran perbaikan juga dapat dikelompokkan sesuai tahapan tata kelola obat di JKN.

Terhadap permasalahan yang ditemukan dalam tahap penyusunan

FORNAS, Kemenkes disarankan melakukan tiga hal. Pertama, mempercepat proses penetapan obat FORNAS berikut data pendukungnya sehingga *e-catalogue* sudah dapat diakses pada awal tahun. Kedua, menargetkan seluruh item FORNAS masuk ke dalam *e-catalogue*. Ketiga, menerbitkan aturan terkait harga obat referensi untuk obat FORNAS yang belum tayang di *e-catalogue*.

Selanjutnya, terdapat enam saran bagi Kemenkes terkait permasalahan dalam tahap penyusunan RKO. Pertama, mengeluarkan kebijakan yang jelas untuk mengatasi potensi masalah kegagalan pembayaran klaim akibat pemberlakuan surut adendum FORNAS 2015. Kedua,

pemberlakuan FORNAS dan adendum diberi waktu dari tanggal penetapan terkait adanya konsekuensi keuangan. Ketiga, memperbaiki mekanisme penyusunan RKO dan validasinya sehingga menjadi data yang akurat. Keempat, mengoptimalkan penggunaan *e-monev* dan menyosialisasikannya kepada pihak-pihak terkait. Kelima, mengeluarkan aturan bahwa yang dapat belanja obat *e-catalogue* adalah faskes yang telah menyampaikan RKO melalui *e-monev*. Keenam, mengintegrasikan *e-monev* dan *e-catalogue*.

KPK memberikan saran kepada LKPP dan Kemenkes terkait permasalahan dalam tahap pengadaan *e-catalogue* obat. Kemenkes diminta untuk menyempurnakan *e-monev* sehingga dapat mencatat data pembelanjaan obat secara *offline*. Bersamaan dengan itu, LKPP diminta untuk menjalankan empat hal. Pertama, melakukan proses lelang obat-obatan yang akan masuk dalam *e-catalogue* sebelum tahun berjalan sehingga *e-catalogue* dapat diakses pada awal tahun. Kedua, memperbaiki aplikasi *e-catalogue* hingga menjadi *user friendly* serta memberikan akses kepada faskes swasta provider JKN. Ketiga, menerbitkan aturan dengan mekanisme pemberian sanksi yang lebih cepat dan mudah untuk diterapkan serta menimbulkan efek jera dengan menerapkannya secara konsisten. Keempat, membangun sistem pengaduan pengadaan obat *e-catalogue* berikut mekanisme pengelolaannya.

Dari persoalan yang muncul di tahap belanja dan pengadaan obat, KPK memberikan lima saran kepada Kemenkes. Pertama, melakukan sinkronisasi aturan penggunaan obat yang bertentangan. Kedua, menerbitkan dan menyosialisasikan aturan yang telah disinkronisasi. Ketiga, membuat aturan terkait minimal kesesuaian FORNAS pada formularium RS pemerintah/daerah. Keempat, memasukkan persentase kesesuaian FORNAS dalam formularium RS sebagai syarat akreditasi RS. Kelima, membuat panduan penyusunan formularium RS.

Terakhir, terdapat empat saran yang diberikan KPK terkait masalah yang muncul pada tahap *monev*. Dua saran pertama diarahkan kepada Kemenkes. Pertama, membuat pendataan terkait obat FORNAS yang tidak tayang dan melakukan evaluasi untuk mencari penyebab dan solusi perbaikan. Kedua, menyempurnakan aplikasi *e-monev* obat dan mendorong penggunaannya kepada seluruh *stakeholder*.

Dua saran berikutnya diarahkan kepada Kemenkes, LKPP, dan BPOM. Pertama, membangun SOP bersamaan dengan pelaksanaan *e-catalogue*, termasuk batasan waktu setiap tahapan. Kedua, membangun sistem terintegrasi untuk kebutuhan informasi nomor izin edar (NIE) yang terkini.

Pemantauan implementasi rencana aksi terkait saran di atas telah dilakukan oleh KPK pada tahun 2017-2018. Terdapat empat perbaikan yang dijalankan Kemenkes maupun LKPP yang berdampak signifikan. Pertama,

terisinya RKO hingga 95,37 persen pada akhir 2018 di RS pemerintah serta 73,55 persen di RS swasta. Kedua, dibukanya akses belanja obat melalui *e-catalogue* obat LKPP kepada fasilitas kesehatan swasta. Ketiga, daftar obat pada FORNAS yang tayang di *e-catalogue* telah mencapai 95%. Keempat, kepatuhan FORNAS telah dimasukkan

ke dalam indikator mutu pelayanan serta syarat akreditasi RS.

Meskipun kegiatan pemantauan implementasi saran perbaikan KPK telah dinyatakan selesai, KPK akan tetap melakukan kegiatan pencegahan dan deteksi korupsi pada program JKN baik di tingkat pusat maupun daerah sehingga tata kelola obat JKN lebih tepat sasaran. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Tata Kelola Obat dalam Sistem Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2016/2016
<b>Bidang</b>	Kesehatan
<b>Tema</b>	Tata Kelola Obat dalam Sistem JKN
<b>Permasalahan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ketidaksesuaian FORNAS dengan <i>e-catalogue</i>.</li> <li>2. Aturan perubahan FORNAS yang berlaku surut melanggar asas kepastian hukum.</li> <li>3. Tidak akuratnya RKO sebagai dasar pengadaan <i>e-catalogue</i>.</li> <li>4. Mekanisme pengadaan obat melalui <i>e-catalogue</i> belum optimal.</li> <li>5. Ketidaksesuaian daftar obat di panduan praktik klinis (PPK) FKTP dengan FORNAS pada FKTP.</li> <li>6. Belum ada aturan minimal kesesuaian FORNAS pada formularium rumah sakit atau daerah.</li> <li>7. Belum optimalnya money terkait pengadaan obat.</li> <li>8. Lemahnya koordinasi antarlembaga</li> </ol>
<b>Saran Perbaikan</b>	<p><b>Kemenkes</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mempercepat proses penetapan obat FORNAS berikut data pendukungnya yang akan dimasukkan ke dalam <i>e-catalogue</i> oleh LKPP sehingga <i>e-catalogue</i> sudah dapat diakses pada awal tahun.</li> <li>2. Menargetkan seluruh item FORNAS masuk ke dalam <i>e-catalogue</i>.</li> <li>3. Menerbitkan aturan terkait harga obat referensi untuk obat FORNAS yang belum tayang di <i>e-catalogue</i> setelah proses pengadaan <i>e-catalogue</i> obat selesai dilaksanakan LKPP.</li> <li>4. Mengeluarkan kebijakan yang jelas untuk mengatasi potensi masalah kegagalan pembayaran klaim akibat pemberlakuan surut adendum FORNAS 2015.</li> <li>5. Pemberlakuan FORNAS dan adendum diberi waktu dari tanggal penetapan karena ada konsekuensi keuangan.</li> <li>6. Memperbaiki mekanisme penyusunan RKO dan validasinya sehingga menjadi data yang akurat.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

7. Mengoptimalkan penggunaan *e-monev* dan menyosialisasikannya kepada pihak-pihak terkait sehingga diperoleh data RKO yang akurat.
8. Mengeluarkan aturan bahwa yang dapat belanja obat *e-catalogue* (*online* dan *offline*) adalah faskes yang telah menyampaikan RKO melalui *e-monev*.
9. Mengintegrasikan *e-monev* dan *e-catalogue* sehingga data RKO dan data realisasi belanja dapat terhubung.
10. Menyempurnakan *e-monev* sehingga dapat mencatat data pembelanjaan obat secara *offline*.
11. Melakukan sinkronisasi aturan penggunaan obat yang bertentangan.
12. Menerbitkan dan menyosialisasikan aturan yang telah disinkronisasi tersebut.
13. Membuat aturan terkait minimal kesesuaian FORNAS pada formularium RS pemerintah/daerah.
14. Memasukkan persentase kesesuaian FORNAS dalam formularium RS sebagai syarat akreditasi RS.
15. Membuat panduan penyusunan formularium RS.
16. Membuat pendataan terkait obat FORNAS yang tidak tayang dan melakukan evaluasi untuk mencari penyebab dan solusi perbaikan.
17. Menyempurnakan aplikasi *e-monev* obat sehingga dapat mencatat data realisasi belanja obat secara akurat dan mendorong penggunaannya kepada seluruh *stakeholder* terkait.

### LKPP

1. Melakukan proses lelang obat-obat yang akan masuk dalam *e-catalogue* sebelum tahun berjalan sehingga *e-catalogue* dapat diakses pada awal tahun.
2. Memperbaiki aplikasi *e-catalogue* (menjadi *user friendly*, memberikan informasi stok dan status pemesanan, memberikan akses kepada faskes swasta provider JKN).
3. Menerbitkan aturan dengan mekanisme pemberian sanksi yang lebih cepat dan mudah untuk diterapkan serta menimbulkan efek jera dengan menerapkannya secara konsisten.
4. Membangun sistem pengaduan pengadaan obat *e-catalogue* berikut mekanisme pengelolaannya.

### Kemenkes, LKPP, BPOM

1. Membangun SOP bersamaan dengan pelaksanaan *e-catalogue* termasuk batasan waktu setiap tahapan.
2. Membangun sistem terintegrasi untuk kebutuhan informasi NIE yang terkini.



# MEMUTUS MATA RANTAI KORUPSI ALAT KESEHATAN

**ALAT** kesehatan (alkes) menjadi komoditas yang paling rentan dikorupsi di sektor kesehatan sepanjang 10 tahun terakhir. Kerentanan tersebut muncul karena tidak tersedianya standar, munculnya spesifikasi alat kesehatan yang sangat beragam, hingga inovasi alat kesehatan yang begitu cepat.

Tata kelola alat kesehatan semakin diperburuk dengan adanya sejumlah alkes yang tidak terpakai di sejumlah rumah sakit karena tidak sesuai kebutuhan, pemeliharaan yang buruk, ataupun kurangnya tenaga SDM yang mengoperasikan. Buruknya tata kelola alkes mengakibatkan inefisiensi dalam penggunaan uang negara.

Oleh karena itu, Direktorat Litbang KPK mengadakan kajian tata kelola alkes pada tahun 2018. Kajian tersebut meliputi tiga aspek dalam sistem tata kelola alkes, yakni *premarket*, *placing on market*, dan *postmarket*. Di dalamnya ditelaah pula seputar regulasi, kelembagaan, serta tata laksana pada Kementerian Kesehatan dan LKPP.

## Permasalahan

Berdasarkan kajian KPK, ditemukan berbagai permasalahan dari aspek regulasi, kelembagaan, maupun tata kelola.

Permasalahan pertama adalah tidak lengkapnya regulasi alkes dibandingkan regulasi WHO. Ketidakeengkapan tersebut meliputi empat hal. Pertama,

standar penamaan (nomenklatur) alkes belum berbentuk peraturan yang mengikat. Kedua, regulasi terkait alkes di rumah sakit, yakni Permenkes 56/2014, belum menjelaskan standar jumlah dan spesifikasi alkes secara perinci. Ketiga, regulasi penilaian teknologi kesehatan (PTK) yang ada belum memuat panduan PTK yang dapat menjadi acuan publik. Keempat, belum adanya pedoman penilaian kebutuhan dan pemilihan alkes bagi faskes.

Dari aspek kelembagaan, ditemukan tiga permasalahan pengelolaan alkes yang tidak optimal. Pertama, peran regulator dan operator tidak terpisah. Kedua, terbatasnya organ kelembagaan untuk pengawasan di daerah. Ketiga, fasilitas pendukung pengawasan alkes masih terbatas

Dari aspek tata laksana, KPK menemukan lima permasalahan. Pertama, tidak terintegrasinya data penyalur alkes (sarana distribusi) pusat dan cabang. Kedua, tidak optimalnya pengawasan alkes yang beredar di faskes dan luar faskes. Ketiga, proses pemeriksaan dalam rangka perizinan alkes tidak optimal. Keempat, tidak adanya referensi harga yang pasti untuk pengadaan alkes. Kelima, permasalahan pada sistem katalog elektronik alkes.

Permasalahan pada sistem katalog elektronik alkes meliputi empat hal. Pertama, tidak sesuai jenis alkes



Peninjauan fasilitas penyimpanan alat kesehatan dan BMHP.

pada katalog elektronik dengan Permenkes 56/2014 dan Pemenkes 75/2014. Kedua, tidak adanya standar penyajian informasi produk alat kesehatan di katalog elektronik. Ketiga, fitur negosiasi pada katalog elektronik alkes menimbulkan potensi korupsi. Keempat, tidak adanya fitur penilaian kinerja penyedia pada katalog elektronik sebagai dasar penegakan sanksi.

### Saran Perbaikan

Berdasarkan temuan permasalahan tersebut, Direktorat Litbang KPK memberikan saran perbaikan kepada Kemenkes dan LKPP dari aspek regulasi, kelembagaan dan SDM, serta tata laksana.

Dari aspek regulasi, KPK memberikan empat saran perbaikan kepada Kemenkes. Pertama, melakukan standardisasi penamaan alkes dalam dokumen regulasi agar menjadi lampiran dalam Permenkes yang mengatur tentang izin edar alkes. Kedua, menyempurnakan regulasi

terkait standar kebutuhan alkes di faskes yang mencakup spesifikasi alkes yang disarankan untuk setiap kelas faskes. Ketiga, menyempurnakan substansi Permenkes 51/2017 tentang penilaian teknologi kesehatan (PTK). Substansi panduan PTK yang telah dibentuk oleh Komite PTK kemudian dijadikan bagian dari lampiran. Keempat, menyusun panduan pengelolaan alkes untuk faskes dengan substansi meliputi panduan pengelolaan sepanjang siklus hidup alkes di faskes, mulai dari perencanaan, pengadaan, pengelolaan, pemeliharaan, hingga pemusnahan.

Dari aspek kelembagaan dan SDM, Kemenkes disarankan merancang peta jalan untuk merevitalisasi kelembagaan pengelolaan alkes. Di dalamnya meliputi empat hal. Pertama, memisahkan peran dan fungsi regulator maupun operator dengan melakukan evaluasi tugas dan fungsi di Direktorat Penilaian Alkes dan Direktorat Pengawasan Alkes. Kedua, memperkuat struktur pengawasan hingga ke daerah. Ketiga, meningkatkan

jumlah dan sebaran laboratorium uji dan kalibrasi alkes sesuai dengan kebutuhan, baik dengan pemerintah maupun swasta. Keempat, sebagai tahap awal, melakukan peningkatan dan penguatan sarana pengujian dan kalibrasi mandiri melalui pembentukan instalasi pemeliharaan sarana (IPS) di rumah sakit dan Dinkes.

Dari aspek tata laksana, KPK memberikan saran kepada Kemenkes dan LKPP. Kemenkes disarankan untuk menyusun rencana ketersediaan alkes pada katalog elektronik sesuai dengan standar Permenkes 75/2014 dan Permenkes 56/2014. Sedangkan, LKPP mendapat tiga saran. Pertama, melakukan *clearing* kategori alkes di katalog elektronik. Kedua, menutup fitur negosiasi pada katalog elektronik alkes. Ketiga, menyempurnakan katalog elektronik dengan menambah beberapa fitur, yakni fitur pembelian untuk harga grosir secara terbuka, membuka periode penyesuaian harga oleh penyedia, fitur status pemesanan untuk mengetahui proses pemesanan dan pengiriman barang, serta fitur *review* dari pengguna.

Saran perbaikan pada aspek tata laksana juga ditujukan kepada Kemenkes LKPP secara bersama-sama. Pertama, kedua lembaga tersebut diminta membuat *blueprint* pencapaian yang berisikan target waktu dan strategi agar seluruh alkes yang sesuai standar Permenkes 75/2014 dan Permenkes 56/2014, dapat diproses tayang di katalog elektronik secara bertahap berdasarkan prioritas. Kedua, menetapkan standar informasi yang harus ditampilkan atau

dilampirkan penyedia di produk katalog elektronik.

Sebagai upaya tindak lanjut, KPK melakukan pemantauan implementasi rencana aksi dengan Kemenkes dan LKPP pada tahun 2019-2020. Mengingat fokus Kemenkes pada 2020 adalah penanganan pandemi Covid-19, pemantauan diperpanjang hingga awal tahun 2021.

Hingga Oktober 2020, beberapa saran rekomendasi telah mulai dilaksanakan. Pertama, pada Januari 2019, telah terbit SK Direktur Penilaian Alat Kesehatan dan PKRT tentang Tim Ahli untuk Lik Edar Produk Inovasi Alkes, IVD, dan PKRT. Kedua, standarisasi penamaan alat kesehatan sedang dalam tahap sinkronisasi di Kemenkes. Ketiga, penyempurnaan regulasi sedang dalam tahap penyusunan dan *review* oleh Bagian Hukum Kemenkes. Keempat, tersedianya data sertifikat DAK dan DAK cabang yang terintegrasi dengan pusat dan daerah yang akurat sedang dalam proses. Kelima, mengelola katalog elektronik sektoral agar pengelolaan pengadaan barang dan jasa (PBJ) Kemenkes dikembalikan ke LKPP.

Berbagai saran perbaikan lain terus didorong oleh KPK agar dilaksanakan oleh Kemenkes maupun KPK. Selain itu, KPK juga terus menjalankan kegiatan pencegahan dan deteksi korupsi pada tata kelola alkes dan tetap memberikan masukan kepada pihak terkait jika masih ditemukan celah sistem yang berpotensi menimbulkan korupsi. ▶

## FAKTA SINGKAT



<b>Judul Laporan</b>	Kajian Tata Kelola Alat Kesehatan
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2018/2018
<b>Bidang</b>	Kesehatan
<b>Tema</b>	Tata Kelola Alat Kesehatan
<b>Permasalahan</b>	<p><b>REGULASI</b>  <b>Tidak lengkapnya regulasi alkes dibandingkan standar regulasi WHO.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Standar penamaan (nomenklatur) alkes belum berbentuk peraturan yang mengikat.</li> <li>Regulasi terkait alkes di rumah sakit (Permenkes 56/2014) belum menjelaskan standar jumlah dan spesifikasi alkes secara perinci.</li> <li>Regulasi penilaian teknologi kesehatan (PTK) yang ada belum memuat panduan PTK yang dapat menjadi acuan publik.</li> <li>Belum adanya pedoman penilaian kebutuhan dan pemilihan alkes bagi faskes.</li> </ol> <p><b>KELEMBAGAAN</b>  Pengelolaan alkes tidak optimal, meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Peran regulator dan operator tidak terpisah.</li> <li>Keterbatasan organ kelembagaan untuk pengawasan di daerah.</li> <li>Fasilitas pendukung pengawasan alkes masih terbatas.</li> </ol> <p><b>TATA LAKSANA</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Tidak terintegrasinya data penyalur alkes (sarana distribusi) pusat dan cabang.</li> <li>Tidak optimalnya pengawasan alkes yang beredar di faskes dan luar faskes.</li> <li>Proses pemeriksaan dalam rangka perizinan alkes tidak optimal.</li> <li>Tidak adanya referensi harga yang pasti untuk pengadaan alkes.</li> <li>Permasalahan pada sistem <i>e-catalogue</i> alkes. <ol style="list-style-type: none"> <li>Tidak sesuai jenis alkes pada <i>e-catalogue</i> dengan Permenkes 56/2014 dan Pemenkes 75/2014.</li> <li>Tidak adanya standar penyajian informasi produk alat kesehatan di <i>e-catalogue</i>.</li> <li>Fitur negosiasi pada <i>e-catalogue</i> alkes menimbulkan potensi korupsi.</li> <li>Tidak adanya fitur penilaian kinerja penyedia pada <i>e-catalogue</i> sebagai dasar penegakan sanksi.</li> </ol> </li> </ol>
<b>Saran Perbaikan</b>	<p><b>REGULASI</b>  <b>Kemenkes</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Standardisasi penamaan alkes dalam dokumen regulasi, menjadi lampiran dalam Permenkes yang mengatur tentang izin edar alkes.</li> <li>Penyempurnaan regulasi terkait standar kebutuhan alkes di faskes yang mencakup spesifikasi alkes yang disarankan untuk setiap kelas faskes.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

3. Penyempurnaan substansi Permenkes 51/ 2017 tentang penilaian teknologi kesehatan (PTK) dengan memasukkan substansi panduan PTK yang telah dibentuk oleh Komite PTK menjadi bagian dari lampiran.
4. Penyusunan panduan pengelolaan alkes untuk faskes, dengan substansi meliputi panduan pengelolaan sepanjang siklus hidup alkes di faskes (perencanaan, pengadaan, pengelolaan, pemeliharaan, dan pemusnahan).

### KELEMBAGAAN

**Kemendes**, merancang peta jalan untuk merevitalisasi kelembagaan pengelolaan alkes, mencakup:

1. Pemisahan peran dan fungsi regulator maupun operator, dengan melakukan evaluasi tugas dan fungsi di Direktorat Penilaian Alkes dan Direktorat Pengawasan Alkes.
2. Memperkuat struktur pengawasan hingga ke daerah.
3. Meningkatkan jumlah dan sebaran laboratorium uji dan kalibrasi alkes sesuai dengan kebutuhan, baik dengan pemerintah maupun swasta.
4. Sebagai tahap awal, melakukan peningkatan dan penguatan sarana pengujian dan kalibrasi mandiri melalui pembentukan instalasi pemeliharaan sarana (IPS) di rumah sakit dan Dinkes.

### TATA LAKSANA

#### Kemendes

- Menyusun rencana ketersediaan alkes pada *e-catalogue* sesuai dengan standar Permenkes 75/2014 dan Permenkes 56/2014.

#### LKPP

1. Melakukan *clearing* kategori alkes di *e-catalogue*.
2. Penutupan fitur negosiasi pada *e-catalogue* alkes.
3. Penyempurnaan fitur *e-catalogue* dengan menambahkan:
  - a) Fitur pembelian untuk harga grosir secara terbuka.
  - b) Dibukanya periode penyesuaian harga oleh penyedia, tidak hanya 6 bulan sekali.
  - c) Menambahkan fitur status pemesanan untuk mengetahui perkembangan pemesanan dan pengiriman barang.
  - d) Menambahkan fitur *review* dari pengguna/pembeli tentang kualitas produk.

#### Kemendes dan LKPP

1. Membuat *blueprint* pencapaian yang berisikan target waktu dan strategi agar seluruh alkes yang sesuai standar Permenkes 75/2014 dan Permenkes 56/2014 dapat diproses tayang di *e-catalogue* secara bertahap berdasarkan prioritas.
2. Menetapkan standar informasi yang harus ditampilkan atau dilampirkan penyedia di produk *e-catalogue*.



# MENGATASI KECURANGAN PENYELENGGARAAN JKN

**SEBAGAI** tindak lanjut hasil kajian Penyelenggaraan Sistem Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) pada 2013, KPK mendorong Kemenkes dan BPJS Kesehatan hingga berhasil membentuk Tim Bersama Penanganan Kecurangan JKN pada tahun 2017. Tugas awal tim ini adalah menyusun pedoman penanganan kecurangan JKN dan melakukan piloting pelaksanaan pedoman.

Dalam proses penyempurnaan pedoman penanganan kecurangan, tim yang terbentuk melakukan piloting untuk mendapatkan gambaran operasionalitas *draft* pedoman yang telah disusun di lapangan pada 2018. Piloting dilaksanakan di berbagai tempat dengan pemeriksaan pada tujuh objek, yakni pelayanan operasi katarak, pelayanan fisioterapi, penetapan kelas rumah sakit (RS), pelayanan puskesmas Obstetri Neonatal Emergensi Dasar (PONED), pembayaran norma kapitasi, perpindahan kepesertaan, serta perbaikan *draft* pedoman penanganan kecurangan JKN.

## Permasalahan

Berdasarkan kegiatan piloting, ditemukan berbagai permasalahan dalam setiap objek pemeriksaan. Dari pelayanan operasi katarak, ditemukan tiga permasalahan. Pertama, operasi katarak dilaksanakan dengan ketajaman penglihatan (*visus*) yang lebih besar dari standar pada *draft* pedoman

nasional pelayanan kedokteran (PNPK) pelayanan operasi katarak, yakni sebesar 6/18. Kedua, operasi katarak dilaksanakan secara terpisah (terfragmentasi) antara mata kanan dan kiri. Ketiga, tingginya frekuensi tindakan laser setelah operasi katarak dengan metode phaco sehingga mengakibatkan beban pembiayaan. Akan tetapi, tindakan fragmentasi operasi katarak serta tingginya tindakan laser belum dapat disebut indikasi kecurangan karena belum ada standar medis yang mengatur hal tersebut.

Dari pelayanan fisioterapi, ditemukan dua permasalahan. Pertama, terdapat tagihan pelayanan fisioterapi yang tidak dapat dibuktikan kebenarannya pada tiga lokasi piloting dengan nilai yang cukup signifikan, sebesar Rp 501 juta. Kedua, terdapat pelayanan fisioterapi yang dilaksanakan dengan frekuensi yang cukup tinggi, mencapai 16 hingga 19 kali per bulan.

Dua permasalahan ditemukan dari pemeriksaan terhadap penetapan kelas RS. Pertama, terdapat ketidaksesuaian penetapan kelas dari aspek SDM dan sarana prasarana pada empat RS tempat piloting. Hal ini mengakibatkan potensi kerugian pembayaran klaim atas selisih perbedaan tarif kelas RS selama satu tahun sebesar Rp 33,1 miliar di empat RS tersebut. Kedua, adanya prosedur penerbitan izin operasional dan penetapan kelas RS oleh Dinas

Kesehatan atau pelayanan terpadu satu pindu (PTSP) daerah yang tidak sesuai regulasi yang berlaku.

Dari pemeriksaan terhadap pelayanan PONED, terdapat puskesmas yang mengajukan klaim PONED kepada BPJS Kesehatan pada periode 2017-2018 walaupun tidak memenuhi persyaratan administratif dan fasilitas, yakni di Palembang dan Manado.

Permasalahan yang ditemukan dari pemeriksaan pembayaran norma kapitasi adalah adanya perbedaan data SDM di Dinas Kesehatan dan data SDM di fasilitas kesehatan tingkat pertama (FKTP). Selanjutnya, pemeriksaan terhadap perpindahan kepesertaan menunjukkan adanya potensi benturan kepentingan oleh aparat pemda terkait perpindahan peserta penerima bantuan iuran (PBI) dengan kekuasaan yang dimiliki.

Dari pemeriksaan terhadap perbaikan *draft* pedoman penanganan kecurangan JKN, ditemukan tiga permasalahan. Pertama, penilaian sistem pencegahan pada umumnya masih sangat lemah. Kedua, pembentukan tim pencegahan pada *stakeholder* terkait masih sebatas formalitas dan belum disertai kegiatan pencegahan yang perlu dilaksanakan sebagaimana dicantumkan dalam pedoman pencegahan. Ketiga, beberapa perangkat pencegahan tidak dipahami oleh *stakeholder* dan sulit diimplementasikan.

### Saran Perbaikan

Terhadap pelayanan operasi katarak, terdapat tiga saran untuk

Kemenkes. Pertama, Kemenkes disarankan menetapkan PNPk operasi katarak yang disusun bersama organisasi profesi. Kedua, menginstruksikan RS agar membuat panduan praktik klinis (PPK) operasi katarak sesuai dengan PNPk. Ketiga, meminta tim kendali mutu dan kendali biaya (TKMKB) dan organisasi profesi melakukan audit klinis untuk prosedur ND YAG laser untuk pascakatarak di masing-masing lokasi piloting. Selain itu, BPJS Kesehatan disarankan untuk melakukan audit klaim pada tindakan operasi katarak yang tidak ditemukan catatan pelayanan di rekam medis RS lokasi piloting.

Terkait pelayanan fisioterapi, Kemenkes disarankan untuk menetapkan PNPk fisioterapi yang disusun bersama oleh organisasi profesi dan menginstruksikan RS membuat PPK fisioterapi sesuai dengan PNPk. Di sisi lain, BPJS Kesehatan disarankan untuk melakukan audit klaim pada tindakan fisioterapi yang tidak ditemukan catatan pelayanan di rekam medis RS tempat piloting.

Sejumlah empat saran ditujukan kepada Kemenkes terkait penetapan kelas RS. Pertama, Kemenkes bersama Dinkes Provinsi, Kabupaten/Kota *me-review* penetapan kelas RS sesuai kewenangannya. Kedua, melakukan perbaikan regulasi terkait dengan klasifikasi dan perizinan RS dalam permenkes dan menyinkronkannya dengan persyaratan akreditasi RS. Ketiga, menyusun panduan penilaian penetapan kelas RS oleh Dinas



Tim gabungan KPK, Kemenkes, dan BPJS Kesehatan berdiskusi dengan pihak fasilitas kesehatan.

Kesehatan dan/atau PTS. Keempat, meminta APIP melakukan audit lanjutan terhadap prosedur penerbitan surat izin operasional dan penetapan kelas RS. Di samping itu, BPJS Kesehatan disarankan melakukan perbaikan mekanisme kredensialing dengan fasilitas kesehatan dengan melibatkan instansi terkait sesuai aturan yang berlaku.

Saran berikutnya ditujukan kepada Kemenkes, BPJS Kesehatan, dan Kemendagri terkait pelayanan PONED. Kemenkes disarankan untuk menyusun SOP penetapan puskesmas PONED sebagai panduan bagi Dinas Kesehatan. Kedua, melakukan evaluasi program PONED di puskesmas di daerah urban. BPJS Kesehatan disarankan melakukan audit klaim pada tindakan persalinan PONED yang tidak memenuhi

ketentuan, khususnya di daerah lokasi piloting dengan tagihan klaim PONED yang cukup signifikan, yaitu Palembang. Sedangkan, Kemendagri disarankan menyusun regulasi penganggaran dan penatalaksanaan dana nonkapitasi.

Saran terkait pembayaran norma kapitasi ditujukan kepada Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota. Mereka diminta untuk memaksimalkan pemutakhiran data tenaga medis secara berkala setiap bulan dan melaporkannya kepada BPJS Kesehatan sebagai data dukung dasar pembayaran kapitasi.

Terkait perpindahan kepesertaan JKN, BPJS Kesehatan diminta untuk berkoordinasi dengan Kemenkes dalam menetapkan regulasi persyaratan perpindahan peserta, termasuk peserta PBI, dari puskesmas ke FKTP lainnya.

Terakhir, terdapat tiga saran terkait perbaikan *draft* pedoman penanganan kecurangan JKN. Pertama, lebih merinci upaya pencegahan yang perlu dilakukan masing-masing pemangku kepentingan dalam pedoman pencegahan sesuai lingkup organisasinya. Kedua, lebih memerinci langkah kerja Tim Deteksi dalam pedoman deteksi sehingga membuat kesimpulan tindak lanjut hasil deteksi dikembalikan ke Tim Pencegahan sebagai bahan masukan evaluasi pencegahan atau dilanjutkan ke Tim Penyelesaian. Ketiga, kelembagaan Tim Penyelesaian Kecurangan Pusat harus disebutkan secara eksplisit beserta tugas, fungsi, dan kewenangan yang diberikan dalam batang tubuh permenkes tentang penanganan kecurangan JKN.

Salah satu upaya tindak lanjut penanganan kecurangan

penyelenggaraan JKN terlihat dari kesepakatan KPK, Kemenkes, BPJS Kesehatan, dan BPKP dalam membentuk Tim Pencegahan dan Penanganan Kecurangan JKN sesuai amanat Permenkes 16/2019. Tim ini direncanakan akan melakukan sejumlah kegiatan pada tahun 2020 yang berfokus pada penguatan pencegahan kecurangan JKN di daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Akan tetapi, sejak awal bulan Maret 2020, sejumlah rencana kegiatan pencegahan dan penanganan kecurangan JKN yang telah disusun bersama tidak dapat terlaksana akibat pandemi Covid-19. Diharapkan, setelah pandemi berakhir, pemerintah dapat fokus kembali dalam kegiatan pencegahan dan penanganan kecurangan JKN.▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Piloting Penanganan <i>Fraud</i> JKN
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2018/2018
<b>Bidang</b>	Kesehatan
<b>Tema</b>	Praktik Kecurangan Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional
<b>Permasalahan</b>	<p><b>A. Operasi Katarak</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dilaksanakan dengan visus yang lebih besar dari standar pada <i>draft</i> PNPk pelayanan operasi katarak, yakni sebesar 6/18.</li> <li>2. Dilaksanakan secara terpisah/fragmentasi antara mata kanan dan kiri.</li> <li>3. Tingginya frekuensi tindakan laser setelah operasi katarak dengan metode phaco.</li> </ol> <p><b>B. Fisioterapi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terdapat tagihan pelayanan fisioterapi yang tidak dapat dibuktikan kebenarannya.</li> <li>2. Terdapat pelayanan fisioterapi yang dilaksanakan dengan frekuensi yang cukup tinggi.</li> </ol>

<p><b>Permasalahan</b></p>	<p><b>C. Penetapan Kelas Rumah Sakit</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terdapat ketidaksesuaian penetapan kelas dilihat dari aspek SDM dan sarana.</li> <li>2. Adanya prosedur penerbitan izin operasional dan penetapan kelas oleh Dinas Kesehatan atau PTSP daerah yang tidak sesuai regulasi yang berlaku.</li> </ol> <p><b>D. Pelayanan PONED, Persalinan Rawat Inap</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terdapat puskesmas yang mengajukan klaim PONED kepada BPJS Kesehatan pada periode 2017-2018 walaupun tidak memenuhi persyaratan administratif dan fasilitas, yakni di Palembang dan Manado.</li> </ol> <p><b>E. Pembayaran Norma Kapitasi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ditemukan perbedaan data SDM di Dinas Kesehatan dan data SDM di FKTP.</li> </ol> <p><b>F. Perpindahan Kepesertaan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terdapat potensi adanya benturan kepentingan oleh aparat pmda terkait perpindahan peserta PBI dengan kekuasaan yang dimiliki.</li> </ol> <p><b>G. Perbaikan <i>Draft</i> Pedoman Penanganan Kecurangan JKN</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penilaian sistem pencegahan pada umumnya masih sangat lemah.</li> <li>2. Pembentukan tim pencegahan pada <i>stakeholder</i> terkait masih sebatas formalitas dan belum disertai kegiatan pencegahan yang perlu dilaksanakan sebagaimana dicantumkan dalam pedoman pencegahan.</li> <li>3. Beberapa perangkat pencegahan tidak dipahami oleh <i>stakeholder</i> dan sulit diimplementasikan.</li> </ol>
<p><b>Saran Perbaikan</b></p>	<p><b>A. Operasi Katarak</b> <b>Kemenkes</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menetapkan PNPk operasi katarak yang disusun bersama organisasi profesi.</li> <li>2. Menginstruksikan RS agar membuat PPK operasi katarak sesuai dengan PNPk.</li> <li>3. Meminta TKMKB dan organisasi profesi melakukan audit klinis prosedur ND YAG laser untuk pascakatarak di masing-masing lokasi piloting.</li> </ol> <p><b>BPJS Kesehatan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan audit klaim pada tindakan operasi katarak yang tidak ditemukan adanya catatan pelayanan di rekam medis RS lokasi piloting.</li> </ol> <p><b>B. Fisioterapi</b> <b>Kemenkes</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menetapkan PNPk fisioterapi yang disusun bersama dengan organisasi profesi.</li> <li>2. Menginstruksikan RS membuat PPK fisioterapi sesuai dengan PNPk.</li> </ol> <p><b>BPJS Kesehatan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan audit tindakan fisioterapi yang tidak ditemukan catatan pelayanan di rekam medis RS lokasi piloting.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

### **C. Penetapan Kelas Rumah Sakit**

#### ***Kemenkes***

1. Bersama Dinkes Provinsi, Kabupaten/Kota me-review penetapan kelas RS sesuai kewenangannya.
2. Perbaikan regulasi terkait dengan klasifikasi dan perizinan RS dalam permenkes dan menyinkronkannya dengan persyaratan akreditasi RS.
3. Menyusun panduan penilaian penetapan kelas oleh Dinas Kesehatan dan/atau PTSP.
4. Meminta APIP melakukan audit lanjutan terhadap prosedur penerbitan surat izin operasional dan penetapan kelas RS.

#### ***BPJS Kesehatan***

1. Melakukan perbaikan mekanisme kredensialing dengan faskes dengan melibatkan instansi terkait sesuai aturan yang berlaku.

### **D. Pelayanan PONED, Persalinan Rawat Inap**

#### ***Kemenkes***

1. Menyusun SOP penetapan puskesmas PONED sebagai panduan bagi Dinas Kesehatan.
2. Evaluasi program PONED di puskesmas di daerah urban.

#### ***BPJS Kesehatan***

1. Melakukan audit klaim pada tindakan persalinan PONED yang tidak memenuhi ketentuan, khususnya di daerah lokasi piloting dengan tagihan PONED signifikan, yakni di Palembang.

#### ***Kemendagri***

1. Menyusun regulasi penganggaran dan penatalaksanaan dana nonkapitasi.

### **E. Pembayaran Norma Kapitasi**

#### ***Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota***

1. Memaksimalkan pemutakhiran data tenaga medis secara berkala setiap bulan dan melaporkannya kepada BPJS Kesehatan sebagai data dukung dasar pembayaran kapitasi.

### **F. Perpindahan Kepesertaan**

#### ***BPJS Kesehatan***

1. Berkoordinasi dengan Kemenkes untuk menetapkan regulasi persyaratan perpindahan peserta, termasuk peserta PBI, dari puskesmas ke FKTP lainnya.

### **G. Perbaikan Draft Pedoman Penanganan Kecurangan JKN**

1. Lebih merinci upaya pencegahan yang perlu dilakukan masing-masing pemangku kepentingan dalam pedoman pencegahan sesuai lingkup organisasinya.
2. Lebih memerinci langkah kerja Tim Deteksi dalam pedoman deteksi.
3. Kelembagaan Tim Penyelesaian Kecurangan Pusat harus disebutkan secara eksplisit beserta tugas, fungsi, dan kewenangan yang diberikan dalam batang tubuh permenkes tentang penanganan kecurangan JKN.



# UPAYA MENGURANGI DEFISIT DANA JAMINAN SOSIAL KESEHATAN

**PEMERINTAH** Indonesia meluncurkan program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) pada tahun 2014. Dengan program tersebut, diharapkan dapat terpenuhi biaya layanan kesehatan yang dibutuhkan tiap individu melalui pengumpulan dana jaminan sosial kesehatan (DJS Kesehatan).

Dalam praktik pelaksanaan selama lima tahun, muncul berbagai permasalahan dalam program JKN. Salah satu persoalan yang muncul adalah defisit dana DJS (defisit BPJS Kesehatan) untuk membayar tagihan fasilitas kesehatan yang cenderung meningkat dari tahun ke tahun, bahkan mencapai Rp 19 triliun pada tahun 2018.

Untuk mengetahui mekanisme pengumpulan iuran dan pembayaran klaim fasilitas kesehatan, Direktorat Litbang KPK pada tahun 2019 melakukan kajian DJS Kesehatan. Selain itu, kajian KPK dimaksudkan untuk mengidentifikasi mekanisme pengendalian internal di BPJS Kesehatan untuk mencegah terjadinya kecurangan dan korupsi.

## Permasalahan

Direktorat Litbang KPK menemukan adanya dua permasalahan utama yang menyebabkan defisit dana DJS, yakni dari aspek pembelian (*purchasing*) dan aspek penerimaan (*revenue raising*).

Pertama, permasalahan terkait pembelian meliputi dua hal, yakni *strategic purchasing* dan *operational purchasing*. Terdapat tiga permasalahan yang ditemukan terkait kebijakan *strategic purchasing*. Pertama, penjaminan manfaat “tanpa batas” mengakibatkan terbukanya peluang kecurangan. Kedua, mekanisme urun biaya pada pada Permenkes 51/2018 tentang Pengenaan Urun Biaya dan Selisih Biaya Dalam Program Jaminan Kesehatan masih berpotensi menimbulkan kecurangan (*fraud*). Ketiga, upaya Kendali Mutu Kendali Biaya belum didukung dengan lengkapnya standar nasional pedoman nasional pelayanan kedokteran (PNPK).

Dari aspek *operational purchasing* ditemukan tiga permasalahan. Pertama, belum optimalnya pengelompokan *Indonesian Case Base Groups* (INA-CBGs) atau pola pembayaran tarif pelayanan kesehatan. Kedua, adanya inefisiensi perbedaan tarif paket INA-CBGs antar-kelas rumah sakit dan kelas rawat. Inefisiensi tersebut berupa perhitungan tarif INA-CBGs yang mengakomodasi komponen pembiayaan yang tidak efisien serta selisih tarif kelas perawatan yang tidak memiliki dasar yang jelas. Ketiga, terdapat potensi kecurangan dalam sistem pembayaran klaim ke Fasilitas Kesehatan Rujukan Tingkat Lanjut (FKRTL). Hal itu disebabkan lemahnya sistem verifikasi

klaim dan sistem pembayaran klaim yang tidak mengikuti kaidah *first in first out* (FIFO) dan masih manual.

Terdapat dua permasalahan yang ditemukan pada aspek penerimaan. Pertama, adanya tunggakan iuran pada segmen peserta mandiri, yakni pekerja bukan penerima upah (PBP). Permasalahan ini terjadi karena tidak adanya mekanisme memaksa (*coercive*) dalam menarik iuran serta tidak optimalnya upaya untuk membundel iuran JKN dengan layanan publik lainnya. Kedua, tidak adanya proses *profiling* pada calon peserta segmen mandiri.

## Saran Perbaikan

Berdasarkan temuan di atas, KPK memberikan beberapa saran perbaikan kepada Kementerian Kesehatan, BPJS Kesehatan, dan Kementerian Keuangan baik dari aspek pembelian maupun penerimaan.

Dari aspek pembelian, yakni *strategic purchasing*, KPK memberikan tiga saran kepada Kementerian Kesehatan. Pertama, Kemenkes perlu segera memperbaiki regulasi urun biaya dan membuka peluang kerja sama dengan asuransi swasta. Kedua, Kemenkes perlu mempertimbangkan opsi pembatasan manfaat untuk pelayanan yang menghabiskan biaya tinggi. Ketiga, Kemenkes disarankan menyelesaikan PNPK prioritas untuk penyakit yang berisiko dan biaya tinggi serta menyosialisasikannya kepada fasilitas kesehatan, tenaga kesehatan,

serta institusi pendidikan dalam bidang ilmu kesehatan.

Untuk mengatasi temuan aspek *operational purchasing*, Kementerian Kesehatan disarankan menjalankan tiga hal. Pertama, melakukan evaluasi menyeluruh untuk sistem pengelompokan INA-CBGs dan membangun pengelompokan sendiri yang lebih merepresentasikan kondisi kesehatan di Indonesia. Kedua, melakukan perbaikan pengelolaan pada tim National Casemix Center (NCC) sebagai perumus pengelompokan INA-CBGs dengan lebih melibatkan pakar yang dapat memberikan kontribusi pada perbaikan pengelompokan. Ketiga, meninjau kembali perbedaan tarif antar-kelas rumah sakit dan sistem kelas rawat inap.

Di sisi lain, BPJS Kesehatan mendapat tiga saran pada aspek *operational purchasing*. Pertama, memperbaiki sistem verifikasi klaim, baik aplikasi maupun personel yang melakukan verifikasi. Kedua, melakukan *cleansing* data dan audit terhadap klaim yang tidak wajar. Ketiga, menerapkan sentralisasi sistem pembayaran klaim yang dilakukan oleh kantor pusat dengan menggunakan aplikasi yang sudah dibangun, yaitu sistem monitoring kas (Monika).

Dari sisi penerimaan, KPK memberikan empat saran perbaikan. Pertama, pemerintah, dalam hal ini BPJS Kesehatan, perlu membangun mekanisme yang memaksa peserta untuk membayar iuran secara rutin. Kedua, BPJS Kesehatan perlu



Pelaksanaan peninjauan sarana fasilitas kesehatan.

membundel iuran JKN dengan layanan publik lainnya secara bertahap. Ketiga, baik pemerintah dan BPJS Kesehatan perlu melaksanakan *profiling* kepada calon peserta segmen PBPB dan memasukkannya pada kelas layanan yang sesuai dengan tingkat kemampuan ekonominya. Keempat, pemerintah, dalam hal ini Kementerian Keuangan, perlu menyusun regulasi potongan iuran untuk biaya operasional BPJS Kesehatan yang mendorong peningkatan kinerja BPJS Kesehatan dengan prinsip *stick and carrot*.

Sebagai upaya tindak lanjut, hingga tahun 2020, KPK telah menyepakati rencana aksi dengan instansi terkait. Salah satu perbaikan yang telah dilakukan adalah penerapan sentralisasi

pembayaran klaim oleh Kantor Pusat BPJS Kesehatan melalui sistem monitoring kas (Monika).

Selain itu, saran perbaikan yang juga sedang dilakukan BPJS Kesehatan hingga akhir tahun 2020 ialah piloting aplikasi elektronik verifikasi klaim (vedika), uji coba *bundling* pembayaran iuran JKN dengan pelayanan publik lain, serta peningkatan kompetensi verifikator klaim melalui program sertifikasi. Di samping itu, sedang diupayakan pula pengkajian terkait penerapan urun biaya, paket manfaat sesuai kebutuhan dasar, pengembangan pengelompokan baru untuk INA-CBGs, serta perbaikan tarif pelayanan kelas rawat dan tipe rumah sakit.

Diharapkan, implementasi pencegahan korupsi serta perbaikan rencana aksi yang belum tercapai dalam pengelolaan Dana Jaminan Sosial Kesehatan dapat segera terwujud. > Dengan demikian, upaya bersama

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Tata Kelola Dana Jaminan Sosial Kesehatan
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2019/2019
<b>Bidang</b>	Kesehatan
<b>Tema</b>	Tata Kelola Dana Jaminan Sosial Kesehatan
<b>Permasalahan</b>	<p><b>PEMBELIAN</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Tidak optimalnya bauran kebijakan dalam <i>strategic purchasing</i> JKN.             <ol style="list-style-type: none"> <li>Penjaminan manfaat “tanpa batas” mengakibatkan terbukanya peluang kecurangan.</li> <li>Mekanisme urun biaya pada pada Permenkes 51/2018 masih berpotensi menimbulkan <i>fraud</i>.</li> <li>Upaya Kendali Mutu Kendali Biaya belum didukung dengan lengkapnya standar nasional (PNPK).</li> </ol> </li> <li>Permasalahan <i>operational purchasing</i> yang menimbulkan inefisiensi dan <i>fraud</i>.             <ol style="list-style-type: none"> <li>Belum optimalnya pengelompokan INA-CBGs</li> <li>Inefisiensi perbedaan tarif paket INA-CBGs antar kelas RS dan kelas rawat.                 <ul style="list-style-type: none"> <li>Perhitungan tarif INA-CBGs mengakomodasi komponen pembiayaan yang tidak efisien</li> <li>Selisih tarif kelas perawatan tidak memiliki dasar yang jelas</li> </ul> </li> <li>Potensi kecurangan dalam sistem pembayaran klaim ke FKRTL.                 <ul style="list-style-type: none"> <li>Kelemahan sistem verifikasi klaim.</li> <li>Sistem pembayaran klaim tidak FIFO dan sistem yang manual.</li> </ul> </li> </ol> </li> </ol> <p><b>PENERIMAAN</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Tunggakan iuran pada segmen PBPU, disebabkan:             <ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak adanya mekanisme memaksa (<i>coercive</i>) dalam menarik iuran peserta.</li> <li>Upaya membundel pembayaran iuran JKN dengan layanan publik lain tidak optimal.</li> </ul> </li> <li>Tidak adanya profiling kesejahteraan dalam pendaftaran peserta mandiri.</li> </ol>
<b>Saran Perbaikan</b>	<p><b>PEMBELIAN</b></p> <p><i>Strategic purchasing</i> Kementerian Kesehatan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Memperbaiki regulasi urun biaya (<i>co-payment</i>) dan membuka peluang kerja sama dengan asuransi swasta (<i>co-sharing</i>).</li> </ol>

## Saran Perbaikan

2. Mempertimbangkan opsi pembatasan manfaat untuk pelayanan yang menghabiskan biaya tinggi
3. Menyelesaikan PNPB prioritas untuk penyakit yang berisiko dan biaya tinggi hingga menyosialisasikannya kepada fasilitas kesehatan, tenaga kesehatan, serta institusi pendidikan dalam bidang ilmu kesehatan.

### **Operational purchasing:**

#### **Kementerian Kesehatan:**

1. Melakukan evaluasi menyeluruh untuk sistem pengelompokan INA-CBGs, serta membangun pengelompokan sendiri yang lebih merepresentasikan kondisi kesehatan di Indonesia.
2. Melakukan perbaikan pengelolaan pada tim National Casemix Center (NCC) sebagai perumus pengelompokan INA-CBGs, yang lebih melibatkan para pakar yang dapat memberikan kontribusi pada perbaikan pengelompokan.
3. Melakukan peninjauan kembali perbedaan tarif antar kelas rumah sakit dan sistem kelas rawat inap.

#### **BPJS Kesehatan:**

1. Memperbaiki sistem verifikasi klaim, baik aplikasi maupun personel yang melakukan verifikasi
2. Melakukan *cleansing* data dan audit terhadap klaim yang tidak wajar
3. Menerapkan sentralisasi sistem pembayaran klaim yang dilakukan oleh kantor pusat, dengan menggunakan aplikasi yang sudah dibangun yaitu sistem monitoring kas (Monika).

### **PENERIMAAN**

#### **Pemerintah, BPJS Kesehatan, dan Kemenkeu**

1. Pemerintah cq. BPJS Kesehatan membangun mekanisme yang memaksa peserta untuk membayar iuran secara rutin. Misalnya dengan peneakan sanksi yang tegas dan memberi efek jera.
2. BPJS Kesehatan melakukan upaya membundel iuran JKN dengan layanan publik lainnya. Hal ini dapat dilakukan dengan melakukan *piloting* dan secara bertahap dilaksanakan secara menyeluruh.
3. Pemerintah dan BPJS Kesehatan melaksanakan *profiling* kepada calon peserta segmen PBP dan memasukannya pada kelas layanan yang sesuai dengan tingkat kemampuan ekonominya.
4. Pemerintah cq. Kemenkeu menyusun regulasi potongan iuran untuk biaya operasional BPJS Kesehatan yang mendorong peningkatan kinerja BPJS Kesehatan (*stick and carrot*). Persentase potongan iuran dari segmen PBP dan PPU non-Pemerintah dapat lebih besar dari saat ini karena BPJS Kesehatan melakukan usaha lebih untuk mendapatkannya. Sebaliknya, persentase potongan iuran dari segmen PBI dapat lebih kecil dari saat ini karena sudah terjamin oleh pemerintah.



# MENELAAH KEBIJAKAN BANTUAN SOSIAL

**BANTUAN** sosial merupakan bagian dari strategi perlindungan sosial yang tercantum dalam UU Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Berdasarkan pasal 14 ayat 1 pada UU tersebut, perlindungan sosial dimaksudkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan atau masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat terpenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal.

Di Indonesia, jumlah dana bansos pemerintah pusat relatif besar. Berdasarkan data Bank Dunia (2012), pengeluaran pemerintah pusat selama tujuh tahun terakhir mencapai hampir 90 persen dari total belanja publik untuk bansos secara nasional. Akan tetapi, akuntabilitas dan transparansi pengelolaan bansos masih lemah sehingga bansos rawan diselewengkan serta tidak sampai ke tangan rakyat. Bahkan, bansos dinilai belum memberikan dampak signifikan bagi kaum miskin sebagai sasaran.

Atas berbagai persoalan bansos di atas, Direktorat Litbang KPK mengadakan kajian pada tahun 2012 untuk menjawab dua pertanyaan. Pertama, mengapa skema bansos belum banyak dirasakan oleh penduduk rentan dan rakyat miskin? Kedua, bagaimana meningkatkan pengelolaan bansos agar proses penyalurannya tepat sasaran dan akuntabel?

KPK mengambil beberapa program di tiga kementerian yang paling banyak menyalurkan bansos sebagai sampel, yakni Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama, dan Kementerian Pertanian. Ketiga kementerian tersebut juga mendapatkan banyak temuan dari BPK terkait program bansos.

## Permasalahan

Berbagai temuan permasalahan dalam kajian kebijakan bansos dapat digolongkan dalam empat aspek, yakni aspek perencanaan kebijakan, pelaksanaan, pertanggungjawaban, serta monitoring dan evaluasi.

Dari sisi perencanaan kebijakan, ditemukan empat masalah utama, yakni kerancuan antaraturan mengenai batasan pengertian bansos, perencanaan program-program bansos yang tidak matang, pembiayaan program-program yang bukan kategori bansos, serta adanya intervensi dalam penganggaran bansos.

Sejumlah tiga permasalahan utama ditemukan dari aspek pelaksanaan. Pertama, lemahnya koordinasi penyaluran bansos kementerian/ lembaga. Salah satunya disebabkan hilangnya jalur komando-koordinatif beberapa kementerian/ lembaga karena pelaksanaan otonomi daerah. Kedua, proses penyaluran bansos yang memunculkan berbagai masalah, mulai

dari penentuan penerima bansos yang tidak memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi hingga panjangnya waktu memperoleh kepastian menjadi penerima bansos. Ketiga, munculnya masalah dukungan sumber daya dalam penyaluran bansos, seperti tidak adanya sumber dana untuk biaya transfer dan administrasi penyaluran bansos.

Dari aspek pertanggungjawaban, ditemukan permasalahan bahwa tidak semua penerima bansos menyampaikan laporan pertanggungjawaban seperti disyaratkan dalam juklak dan juknis. Hal tersebut berdampak pada akuntabilitas program bansos secara keseluruhan.

Permasalahan yang ditemukan dari aspek monitoring dan evaluasi adalah lemah atau kurangnya monitoring dan evaluasi pada proses penyelenggaraan bansos. Hal tersebut, antara lain, juga mengakibatkan beberapa mekanisme penyaluran tidak berjalan sebagaimana diatur dalam pedoman.

### **Saran Perbaikan** ■

Berdasarkan kajian yang dilakukan KPK, saran perbaikan bansos dibagi ke dalam tiga ranah, yakni pendekatan sistem, pendekatan perilaku, dan pendekatan budaya. Pendekatan sistem mengarah kepada para pengambil kebijakan, seperti DPR, presiden, menkeu, serta Bappenas. Pendekatan perilaku menasar para pelaksana kebijakan, yakni kementerian/lembaga. Sedangkan, pendekatan budaya diarahkan kepada masyarakat, yakni penerima bansos, LSM, media, serta universitas.

Saran dari pendekatan sistem terhadap para pengambil kebijakan meliputi empat hal. Pertama, perlu menyamakan ruang lingkup bansos antara undang-undang dengan aturan di bawahnya. Kedua, perlunya ada satu institusi independen yang mengelola bantuan sosial untuk mempermudah dan memperkuat koordinasi sekaligus mengurangi biaya operasional. Ketiga, mekanisme penyaluran bansos perlu dilakukan per sektor, tetapi bukan dalam arti per kementerian/lembaga, melalui satu institusi independen. Keempat, strategi bansos sebaiknya diarahkan pada penanggulangan kerentanan sosial, kemiskinan, dan penanggulangan bencana alam. Dengan demikian, target skema bansos menjadi lebih jelas dan terarah.

Dari pendekatan perilaku, KPK menyarankan para pelaksana kebijakan untuk membangun koordinasi yang kompak dan sistematis, yakni antara kementerian/lembaga, pemerintah provinsi, dan kabupaten/kota.

Selain itu, dari pendekatan budaya, kebijakan bantuan sosial dan kajiannya perlu disebarluaskan lewat media kepada masyarakat luas agar timbul kesadaran masyarakat pada perlunya pengawalan penyaluran bantuan sosial.

Sebagai upaya tindak lanjut, KPK mengirimkan surat kepada instansi terkait agar dapat melaksanakan saran perbaikan dari hasil kajian di atas. Kementerian Keuangan menindaklanjuti kajian dengan meminta *review* dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

terhadap alokasi belanja bansos pada kementerian/lembaga. Hasil *review* BPKP memperkuat temuan KPK dan merekomendasikan kementerian/lembaga untuk merevisi alokasi belanja bansos ke belanja pegawai atau belanja barang sesuai peruntukannya.

Selain itu, Kemenkeu mengeluarkan Permenkeu tentang bantuan pemerintah yang diperuntukkan bagi mereka yang tidak memenuhi kriteria bansos yang

diberikan pemerintah. Aturan tersebut juga mengatur pengalokasian anggaran, yakni tidak lagi menggunakan kelompok belanja bansos (akun 57), tetapi menggunakan kelompok belanja barang (akun 52). Dengan kebijakan tersebut, diharapkan tidak ada lagi alokasi anggaran di kementerian/lembaga yang menggunakan belanja bansos untuk kegiatan yang tidak ada hubungannya dengan masalah sosial.▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kebijakan Bantuan Sosial Kementerian/Lembaga
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2012/2012
<b>Bidang</b>	Sosial
<b>Tema</b>	Bantuan Sosial
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Perencanaan Kebijakan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kerancuan antaraturan mengenai batasan pengertian bansos.</li> <li>2. Perencanaan program-program bansos yang tidak matang.</li> <li>3. Pembiayaan program-program yang bukan kategori bansos.</li> <li>4. Adanya intervensi dalam penganggaran bansos.</li> </ol> <p><b>Pelaksanaan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lemahnya koordinasi penyaluran bansos kementerian/lembaga.</li> <li>2. Proses penyaluran bansos memunculkan berbagai persoalan.</li> <li>3. Muncul masalah dukungan sumber daya dalam penyaluran bansos.</li> </ol> <p><b>Pertanggungjawaban</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak semua penerima bansos menyampaikan laporan pertanggungjawaban seperti disyaratkan dalam juklak dan juknis.</li> </ul> <p><b>Monitoring dan Evaluasi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lemah atau kurangnya monitoring dan evaluasi pada proses penyelenggaraan bansos.</li> </ul>

## Saran Perbaikan

### **Pendekatan sistem (politis-strategis):**

- Menyamakan ruang lingkup bansos antara undang-undang dengan aturan di bawahnya.
- Perlu ada satu institusi independen yang mengelola bantuan sosial.
- Mekanisme penyaluran bantuan sosial dilakukan secara per sektor.
- Strategi bantuan sosial sebaiknya diarahkan pada penanggulangan kerentanan sosial, kemiskinan, dan penanggulangan bencana alam.

### **Pendekatan perilaku:**

- Membangun koordinasi yang kompak dan sistematis antara kementerian/lembaga, pemerintah provinsi, dan kabupaten/kota.

### **Pendekatan budaya:**

- Menyebarluaskan kebijakan bantuan sosial dan kajiannya lewat media kepada masyarakat luas agar timbul kesadaran masyarakat pada perlunya pengawalan penyaluran bantuan sosial.



# MEMPERKUAT SISTEM JAMINAN SOSIAL KETENAGAKERJAAN

**JAMINAN** sosial ketenagakerjaan yang diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan meliputi jaminan hari tua, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, dan jaminan pensiun. Sistem itu bermanfaat untuk memperkuat postur proteksi sosial di Indonesia. Akan tetapi, program ini akan menjadi beban keuangan negara apabila tidak terimplementasi dengan baik.

Demi memastikan implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan berjalan sesuai dengan tujuan, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian terhadap Sistem Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (JSTK) dengan fokus pada potensi korupsi dan strategi pencegahannya.

Terdapat enam aspek yang diteliti dalam kajian KPK 2014 tersebut, yakni regulasi, kelembagaan, pelayanan, kepesertaan, pengawasan, dan keuangan yang dilakukan di tingkat pusat maupun daerah.

## Permasalahan

Dalam kajian tersebut, KPK menemukan beragam permasalahan yang terbagi dalam tiga tingkatan, yakni direktif, manajerial, dan operasional.

Pada tataran direktif, KPK menemukan dua temuan. Dari aspek regulasi, masih ada ketidakadilan dalam pengenaan sanksi bagi pemberi kerja. Sedangkan pada aspek kelembagaan,

terdapat konflik kepentingan antara Dewas dan Direksi BPJS-TK.

Pada tingkatan manajerial, dari aspek regulasi, peraturan pemerintah yang mengatur program Jamsos-TK masih belum lengkap. Dari aspek kelembagaan, fungsi unit kepatuhan pada BPJS-TK masih kurang optimal. Selanjutnya, dari aspek kepesertaan, sistem JSTK belum optimal dirasakan oleh tenaga kerja Indonesia. Dari sisi pengawasan, terjadi peningkatan tantangan pengawasan dan pengendalian korupsi dan *fraud* di BPJS-TK.

Pada tingkatan operasional, masih dijumpai adanya kesulitan bagi pekerja yang tidak memiliki NIK untuk mendaftar sebagai peserta BPJS-TK, belum optimalnya validasi dalam pendaftaran kepesertaan, dan banyaknya kasus perusahaan daftar sebagian (PDS) tenaga kerja dan PDS upah.

Temuan selanjutnya adalah, masih adanya dana jaminan sosial ketenagakerjaan yang dikelola oleh kantor cabang. Dari aspek pelayanan, pemanfaatan sistem IT untuk mencegah *fraud* belum optimal dan masih belum seimbang upaya peningkatan pelayanan dengan dukungan SDM yang ada. Selain itu, ditemukan juga fungsi pengawasan ketenagakerjaan yang tidak efektif dalam meningkatkan kepatuhan pemberi kerja.

## Saran Perbaikan

Atas berbagai temuan di atas, KPK memberikan saran perbaikan kepada pemerintah, BPJS Ketenagakerjaan, dan Kemnaker. Pada aspek regulasi, BPJS-TK disarankan untuk menyusun usulan perubahan bentuk sanksi yang akan dimasukkan dalam usulan revisi UU 24/2011. Selain itu, bersama pemda dan pemerintah pusat, lembaga ini diminta menyusun sanksi-sanksi administratif yang berat.

Terhadap temuan permasalahan di aspek regulasi, pemerintahh disarankan untuk segera menerbitkan PP sebagai peraturan pelaksana program JSTK. Selain itu, pemerintah disarankan untuk mengusulkan revisi UU 24/2011 kepada DPR terkait sanksi bagi pemberi kerja dalam kewajiban mendaftar program JSTK dan saksi terkait kewajiban pemberi kerja dalam membayar iuran.

Dari aspek kelembagaan, Direksi dan Dewas BPJS-TK disarankan agar membuat kebijakan yang melibatkan pihak eksternal untuk mengevaluasi rencana anggaran tahunan Badan. BPJS-TK juga diminta merevisi tugas dan fungsi kepatuhan pada Biro Kepatuhan dan Hukum terkait pengawasan kegiatan besar dan keputusan penting dalam organisasi harus dilakukan sesuai SOP. Di sisi lain, pemerintah diminta membuat rancangan dan mengajukan revisi UU 24/2011 untuk menghilangkan potensi konflik kepentingan Dewas dalam mengawasi Direksi BPJS-TK.

Pada aspek pelayanan, BPJS-TK disarankan untuk memperbaiki aplikasi sistem teknologi informasi, menambah

SDM di unit-unit kerja prioritas berdasarkan analisis beban kerja, dan memberikan pelatihan kepada *front liner* tentang *service excellence*.

Untuk aspek kepesertaan, Kemnaker disarankan merevisi aturan pelaksanaan tentang pemberian perlindungan TKI, mengikutsertakan BPJS-TK untuk memberikan perlindungan bagi TKI, dan menyusun mekanisme *reward and punishment* bagi perusahaan skala nasional terkait pelaporan data upah pekerjanya ke BPJS-TK.

Adapun BPJS-TK disarankan menyusun perjanjian kerja sama dengan Dinas Kependudukan pemda setempat untuk memfasilitasi pemberian NIK kepada para pekerja yang belum memilikinya serta menyusun kebijakan bagi pekerja yang belum memiliki NIK agar tetap dapat mendaftar sebagai peserta dengan kondisi syarat tertentu. Selanjutnya, BPJS-TK perlu memperbaiki proses validasi pendaftaran kepesertaan terutama pada area-area risiko tinggi rawan *fraud* serta merancang sistem aplikasi yang secara otomatis menghitung besaran premi dengan pengali minimal sebesar UMR.

Dari temuan permasalahan aspek pengawasan, Kemnaker disarankan untuk mengevaluasi kinerja pengawas ketenagakerjaan secara menyeluruh dan memberikan sanksi bagi pengawas ketenagakerjaan yang tidak berintegritas dan berkinerja, membuka informasi kepada publik terhadap hasil pembinaan maupun pengawasan yang telah dilakukan terhadap pemberi kerja, serta bersinergi dengan BPJS-TK dalam hal

pertukaran informasi ketenagakerjaan dan juga dalam operasional pengawasan di lapangan.

Adapun BPJS-TK disarankan untuk melakukan empat perbaikan dari sisi pengawasan. Pertama, menerjemahkan kebijakan *risk and control self assessment* yang dilakukan oleh *risk owner* dalam bentuk prosedur bagi petugas di lapangan. Kedua, mengidentifikasi skema dan modus *fraud* yang umum terjadi di industri asuransi sosial dan pengalaman BPJS-TK selama ini. Ketiga, meningkatkan kemampuan identifikasi *fraud* kepada semua *front liner*. Keempat memperpendek rentang kendali dan pengawasan internal terhadap aktivitas di tingkat wilayah dan cabang.

Terhadap temuan permasalahan aspek keuangan, BPJS-TK disarankan untuk menarik seluruh dana jasa konstruksi dan hasil investasinya yang ada di seluruh kantor cabang serta memasukkannya secara terpisah dalam dana jaminan kecelakaan kerja dan dana jaminan kematian di kantor pusat.

Sebagai upaya tindak lanjut, KPK berkoordinasi dengan BPJS-TK dan Kemnaker terkait penyusunan rencana aksi atas rekomendasi kajian. Pada tahun 2015, diketahui bahwa BPJS-TK telah mengimplementasikan seluruh rencana aksi, tetapi terdapat beberapa rencana aksi yang masih perlu didorong penyempurnaannya, antara lain peningkatan kepatuhan penerapan sanksi, peningkatan jumlah dan kompetensi petugas pengawasan dan pemeriksaan serta penyempurnaan analisis beban kerja. Selanjutnya, pada tahun 2016, ditemukan dua rencana aksi Kemnaker yang belum dapat diimplementasikan. Oleh karena itu, KPK menindaklanjuti dengan mengirim surat kepada presiden pada 12 Agustus 2016. Harapannya, penyelenggaraan sistem JSTK dapat terlaksana dengan lebih akuntabel, profesional, dan mewujudkan ketahanan nasional bagi seluruh rakyat Indonesia. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Sistem Jaminan Sosial Ketenagakerjaan
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2014/2014
<b>Bidang</b>	Ketenagakerjaan
<b>Tema</b>	Sistem Jaminan Sosial Ketenagakerjaan
<b>Permasalahan</b>	<p><b>REGULASI</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ketidakadilan dalam penerapan sanksi bagi pemberi kerja.</li> <li>2. Belum terbitnya PP yang mengatur program Jamsos-TK.</li> </ol> <p><b>KELEMBAGAAN</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Konflik kepentingan antara Dewas dan Direksi BPJS-TK.</li> <li>2. Kurang optimalnya fungsi unit kepatuhan pada BPJS-TK.</li> </ol>

<p><b>Permasalahan</b></p>	<p><b>KEPESERTAAN</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak terimplementasinya Jamsos-TK bagi TKI.</li> <li>2. Pekerja tidak memiliki NIK tidak dapat mendaftar.</li> <li>3. Belum optimalnya mekanisme validasi dalam pendaftaran kepesertaan.</li> <li>4. Banyaknya kasus PDS TK dan PDS upah.</li> </ol> <p><b>KEUANGAN</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masih adanya dana Jamsos-TK yang dikelola oleh kantor cabang.</li> </ol> <p><b>PELAYANAN</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belum optimalnya pemanfaatan sistem IT untuk pencegahan <i>fraud</i>.</li> <li>2. Upaya peningkatan pelayanan tidak diimbangi dengan dukungan SDM.</li> </ol> <p><b>PENGAWASAN</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatkan tantangan pengawasan dan pengendalian korupsi dan <i>fraud</i> di BPJS-TK.</li> <li>2. Tidak efektifnya fungsi pengawasan ketenagakerjaan dalam upaya meningkatkan kepatuhan pemberi kerja.</li> </ol>
<p><b>Saran Perbaikan</b></p>	<p><b>REGULASI</b></p> <p><b>Pemerintah</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Segera menerbitkan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.</li> <li>2. Mengusulkan revisi UU 24/2011 kepada DPR terkait ketentuan sanksi pada pemberi kerja dalam kewajiban mendaftar program Jamsos-TK dan sanksi terkait kewajiban pemberi kerja atau perusahaan dalam membayar iuran.</li> </ol> <p><b>BPJS-TK</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyusun usulan perubahan bentuk sanksi yang akan dimasukkan dalam usulan revisi UU 24/2011 baik kepada pemberi kerja yang tidak mendaftar maupun yang menunggak iuran.</li> <li>2. Bersama dengan pemda dan pemerintah pusat menyusun sanksi-sanksi administratif yang berat sehingga dapat mendorong para pemberi kerja untuk mendaftarkan diri dan pekerjanya.</li> </ol> <p><b>KELEMBAGAAN</b></p> <p><b>Pemerintah</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Merancang <i>draft</i> dan mengajukan revisi UU 24/2011 untuk menghilangkan potensi konflik kepentingan Dewas dalam mengawasi Direksi BPJS-TK.</li> </ol> <p><b>BPJS-TK</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Direksi dan Dewas membuat kebijakan agar melibatkan pihak eksternal (misal: DJSN) untuk <i>me-review</i> rencana anggaran tahunan Badan.</li> <li>2. Merevisi tugas dan fungsi kepatuhan pada Biro Kepatuhan dan Hukum agar dapat mengawasi <i>on-going process</i> kegiatan-kegiatan besar dan pengambilan keputusan penting dalam organisasi agar dilakukan sesuai dengan SOP.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

### PELAYANAN

#### BPJS Ketenagakerjaan

1. Memperbaiki aplikasi sistem IT yang ada, antara lain menyempurnakan aplikasi e-JHT dengan menampilkan mutasi tiap transaksi dan laporan rincian saldo JHT minimal per semester kepada peserta serta membuat sistem *database* rekam jejak klaim seluruh program jaminan dan membuat sistem peringatan dini pada aplikasi terhadap kemungkinan *fraud* dalam klaim.
2. Menambah SDM di unit-unit kerja prioritas berdasarkan analisis beban kerja.
3. Memberikan pelatihan kepada *front-line* tentang *service excellence*.

### KEPESERTAAN

#### Kemnaker

1. Merevisi aturan pelaksanaan tentang pemberian perlindungan TKI yang sekurang-kurangnya sama dengan program Jamsos-TK yang diselenggarakan oleh BPJS-TK.
2. Mengikutsertakan BPJS-TK untuk memberikan perlindungan bagi TKI.
3. Menyusun mekanisme *reward & punishment* bagi perusahaan skala nasional terkait pelaporan data upah pekerjajanya ke BPJS-TK.

#### BPJS-TK

1. Menyusun MoU dengan Dinas Kependudukan pemda setempat agar dapat memfasilitasi pemberian NIK kepada para pekerja yang belum memiliki.
2. Menyusun kebijakan bagi pekerja yang belum memiliki NIK agar tetap dapat mendaftar sebagai peserta dengan kondisi syarat tertentu.
3. Memperbaiki proses validasi pendaftaran kepesertaan terutama pada area-area risiko tinggi rawan *fraud*.
4. Merancang sistem aplikasi yang secara otomatis menghitung besaran premi dengan pengali minimal sebesar UMR.

### PENGAWASAN

#### Kemnaker

1. Melakukan evaluasi terhadap kinerja pengawas ketenagakerjaan secara menyeluruh dan memberikan sanksi bagi pengawas ketenagakerjaan yang tidak berintegritas dan berkinerja.
2. Membuka informasi kepada publik terhadap hasil pembinaan maupun pengawasan yang telah dilakukan terhadap pemberi kerja/perusahaan.
3. Bersinergi dengan BPJS-TK dalam hal pertukaran informasi ketenagakerjaan dan juga dalam operasional pengawasan di lapangan.

#### BPJS-TK

1. Kebijakan *risk and control self assessment* yang dilakukan oleh *risk owner* perlu diterjemahkan dalam prosedur bagi petugas di lapangan.
2. Mengidentifikasi skema dan modus *fraud* yang umum terjadi di industri asuransi sosial dan pengalaman BPJS-TK selama ini.
3. Meningkatkan kemampuan identifikasi *fraud* kepada semua *front liner* agar mempunyai pemahaman yang sama mengenai risiko *fraud* oleh semua petugas di lapangan.

**Saran Perbaikan**

4. Memperpendek rentang kendali dan pengawasan internal terhadap aktivitas/kegiatan di tingkat wilayah dan cabang.

**KEUANGAN**

**BPJS-TK**

1. Menarik seluruh dana Jakon dan hasil investasinya yang ada di seluruh kantor cabang dan memasukkannya secara terpisah dalam dana jaminan kecelakaan kerja dan dana jaminan kematian di kantor pusat.



# MEMBENAH PENYELENGGARAAN JAMINAN SOSIAL KETENAGAKERJAAN

**SISTEM** Jaminan Sosial Nasional ditujukan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta atau anggota keluarganya sesuai amanat UU 40/2004. Namun dalam pelaksanaannya, masih ditemukan ketidaksinkronan dalam penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan.

Pemerintah telah mengimplementasikan Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN) dengan membentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) melalui UU 24/2011. Badan penyelenggara itu terdiri dari BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. Sejumlah aturan lain juga telah diterbitkan hingga melahirkan Peta Jalan Jamsos Ketenagakerjaan 2014-2019 yang berisi langkah penyatuan pengelolaan jamsos ketenagakerjaan. Dengan langkah tersebut, seluruh pekerja akan menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan.

Namun, arah transformasi untuk pengalihan menjadi tidak jelas dengan keluarnya PP 44/2015, PP 45/2015, dan PP 46/2016. Peraturan Pemerintah tersebut membuka ruang pengaturan tersendiri untuk kepesertaan program jamsos pada pemberi kerja penyelenggara negara yang dikelola oleh PT Taspen dan PT ASABRI. Hal ini menunjukkan, pemerintah masih menyetujui pengelolaan program jaminan sosial oleh penyelenggara

program yang berbeda-beda sesuai jenis kepesertaannya.

Atas persoalan tersebut, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian pada tahun 2019 untuk memetakan berbagai permasalahan dalam kebijakan jaminan sosial ketenagakerjaan. Selain itu, KPK juga memberi saran perbaikan, khususnya yang berpotensi korupsi pada tataran peraturan pemerintah dan turunannya.

Terdapat tujuh instansi yang menjadi objek kajian KPK, yakni Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (BPJSTK), PT TASPEN (Persero), PT ASABRI (Persero), Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN), Kementerian Keuangan, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, serta Kementerian Hukum dan HAM.

## Permasalahan

Dalam kajian tersebut, KPK menemukan adanya lima potensi persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan.

Permasalahan pertama adalah munculnya disharmoni undang-undang terkait SJSN dengan aturan turunannya. Selain itu, dari sisi pelaksanaan, jaminan sosial tenaga kerja tidak sesuai dengan amanat aturan di atasnya, baik jaminan kecelakaan kerja (JKK) dan jaminan

kematian (JKM) pada pemberi kerja penyelenggara negara.

Permasalahan berikutnya, penyelenggaraan jaminan hari tua (JHT) dan jaminan pensiun (JP) bagi PNS yang bekerja pada pemberi kerja penyelenggara negara tidak sesuai dengan amanat UU SJSN. KPK juga menemukan ketidakjelasan penyelenggaraan program jamsos tenaga kerja bagi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) dan non-ASN (honorar) pada pemberi kerja penyelenggara negara. Terakhir, KPK menemukan bahwa peraturan pemerintah tentang pengalihan program ke BPJS Ketenagakerjaan tidak diterbitkan.

Berbagai permasalahan di atas menyebabkan beberapa hal. Pertama, peta jalan PT TASPEN (Persero) dan PT ASABRI (Persero) tidak sesuai dengan amanat UU BPJS. Kedua, pegawai PPPK belum dapat mengikuti program JHT dan JP.

Akibat lain, Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM) dari 1.105.494 pegawai non-ASN (honorar) belum didaftarkan karena ketidakjelasan penyelenggara program. Di samping itu, terdapat 49.914 peserta yang sudah terdaftar pada BPJS TK, tetapi pembayaran iuran ke BPJS TK ditunda oleh instansi terkait. Dampaknya, mereka juga tidak mendapatkan perlindungan atau jaminan sosial.

Selain itu, setiap tahun, negara juga harus menanggung beban pembayaran uang pensiun PNS, TNI, dan Polri

sejumlah lebih dari Rp 72 triliun. Belum lain, terdapat pembayaran pensiun bagi peserta pensiun pada PT ASABRI (Persero). Terakhir, terdapat potensi penambahan beban APBN/D sekurang-kurangnya Rp 246 miliar bila penyelenggaraan JKK dan JKM pada non-ASN dikelola oleh penyelenggara jaminan sosial yang sama dengan ASN.

KPK juga mengkaji kemungkinan penggabungan penyelenggaraan jamsos tenaga kerja menjadi satu badan, yakni BPJS TK, dalam suatu ilustrasi. Hasilnya, potensi biaya operasional yang bisa dihemat mencapai sebesar kurang lebih Rp 1 triliun per tahun.

## Saran Perbaikan

Mengikuti berbagai permasalahan permasalahan di atas, KPK memberikan saran perbaikan kepada pemerintah untuk segera mengkaji ulang seluruh produk hukum untuk menjaga konsistensi dengan UU 40/2004. Beberapa produk hukum yang perlu dikaji ulang, antara lain PP 44/2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian, PP 45/2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Pensiun, PP 46/2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Hari Tua, PP 70/2015 tentang Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara, serta PP 102/2015 tentang Asuransi Sosial Prajurit TNI Anggota Polri dan Pegawai Aparatur Negara di Lingkungan Kementerian Pertahanan dan Kepolisian Republik Indonesia.

Saran perbaikan lainnya diarahkan untuk menjaga konsistensi peraturan dengan UU SJSN dan UU BPJS. KPK menyarankan agar pemerintah segera menerbitkan peraturan pemerintah pengalihan sebagai amanat UU BPJS yang memuat setidaknya dua hal. Pertama, peta jalan penyatuan pengelolaan yang memenuhi prinsip pengelolaan jamsos. Kedua, menunjuk lembaga untuk mengoordinasikan upaya penyatuan pengelolaan dengan kewenangan yang memadai.

Menindaklanjuti hasil kajian KPK, Kementerian Sekretariat Negara telah mengadakan rapat koordinasi

dengan kementerian/lembaga terkait pada bulan Oktober 2019. Salah satu hasil kesepakatan dari rapat tersebut, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi akan memprakarsai penyusunan peraturan pemerintah yang mengatur tata cara pengalihan program dari PT ASABRI (Persero) dan PT Taspen (Persero) ke BP Jamsostek sesuai Pasal 66 UU BPJS, termasuk program JKK dan JKM. Hasil kesepakatan tersebut ditindaklanjuti oleh KPK dengan mengirimkan surat kepada Menteri PAN-RB perihal perkembangan penyusunan PP tersebut.▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Kebijakan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2019/2019
<b>Bidang</b>	Ketenagakerjaan
<b>Tema</b>	Jaminan Sosial Ketenagakerjaan
<b>Permasalahan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Disharmoni UU terkait SJSN dan aturan turunannya.</li> <li>2. Pelaksanaan Jamsos Tenaga Kerja pada pemberi kerja penyelenggara negara tidak sesuai amanat aturan di atasnya.</li> <li>3. Penyelenggaraan JHT dan JP bagi PNS yang bekerja pada pemberi kerja penyelenggara negara tidak sesuai dengan amanat UU SJSN.</li> <li>4. Ketidakjelasan penyelenggaraan program jamsos tenaga kerja bagi PPPK dan non-ASN pada pemberi kerja penyelenggara negara.</li> <li>5. Tidak diterbitkannya peraturan pemerintah tentang pengalihan program ke BPJS Ketenagakerjaan.</li> </ol>
<b>Saran Perbaikan</b>	<p><b>Mengkaji ulang seluruh produk hukum</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. PP 44/2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian.</li> <li>2. PP 45/2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Pensiun.</li> <li>3. PP 46/2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Hari Tua.</li> <li>4. PP 70/2015 tentang Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara.</li> <li>5. PP 102/2015 tentang Asuransi Sosial Prajurit TNI Anggota Polri dan Pegawai ASN di Lingkungan Kemhan dan Polri.</li> </ol>

### Saran Perbaikan

**Pemerintah menerbitkan PP Pengalihan sebagai amanat UU BPJS yang memuat setidaknya:**

1. Peta jalan penyatuan pengelolaan yang memenuhi prinsip pengelolaan jamsos.
2. Lembaga yang ditunjuk untuk mengoordinasikan upaya ini dengan kewenangan yang memadai.



# PELAYANAN PUBLIK DAN SOSPOL



Pelaksanaan survei  
partisipasi publik KPK.



Tim KPK melakukan  
peninjauan persiapan  
keberangkatan jemaah haji.

# MENINGKATKAN INTEGRITAS LAYANAN KEIMIGRASIAN

**LAYANAN** paspor dan perlintasan keluar masuk wilayah NKRI merupakan tanggung jawab yang didelegasikan kepada jajaran imigrasi di Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham).

Dari hasil survei selama tiga tahun (2007-2009), skor integritas pada layanan keimigrasian masih di bawah angka enam yang menjadi standar nilai rata-rata KPK. Sejumlah indikator memerlukan perhatian lebih, antara lain terkait gratifikasi, pemanfaatan teknologi informasi, dan akses menyampaikan pengaduan.

Rendahnya skor integritas ini menjadi alasan KPK untuk terus memantau layanan keimigrasian. Oleh karena itu, pada tahun 2010, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian atas kegiatan layanan keimigrasian.

## Permasalahan

Berdasarkan observasi layanan keimigrasian sejak Februari hingga November 2010, KPK menemukan berbagai permasalahan yang dikelompokkan dalam aspek kelembagaan, tata laksana, teknologi informasi, serta temuan lainnya.

Dari aspek kelembagaan, ditemukan tiga permasalahan. Pertama, penetapan standar struktur organisasi Kantor Imigrasi Kelas I Khusus tidak sesuai dengan kondisi di tiga Kanim Kelas I Khusus yang ada, yakni Jakarta Barat, Jakarta Selatan, dan Medan. Kedua,

tidak ada dasar hukum pelaksanaan pelayanan paspor TKI Khusus Timur Tengah oleh Ditjen Imigrasi (Sub Direktorat Dokumen Perjalanan TKI). Ketiga, tidak jelasnya fungsi penyiapan penyusunan rancangan kebijakan, pembinaan, dan bimbingan serta pedoman dan operasional teknis di tempat pemeriksaan imigrasi dalam Permenkumham M.09-PR.07.10/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM.

KPK menemukan delapan permasalahan dari aspek tata laksana. Pertama, keterbatasan peralatan dalam mendukung proses pelayanan paspor di kantor imigrasi. Kedua, belum dimanfaatkannya sarana teknologi informasi yang mendukung sistem antrean layanan paspor di kantor imigrasi secara optimal. Ketiga setiap pemohon paspor dikenakan biaya pengambilan sidik jari dua kali. Keempat, penyimpanan arsip substantif keimigrasian tidak standar. Kelima, pelaksanaan digitalisasi dokumen tidak mencapai standar. Keenam, tata cara penggantian paspor tidak diinformasikan secara terbuka. Ketujuh, timbul berbagai masalah teknis, keamanan, administratif, serta konflik kepentingan dalam implementasi *smart card* yang dikelola oleh pihak swasta. Kedelapan, tidak adanya mekanisme baku penanganan pengaduan masyarakat.

Selanjutnya, dari aspek teknologi informasi, ditemukan permasalahan belum terintegrasinya sistem *e-office* dan *e-passport*.

KPK menemukan tiga masalah dari hasil observasi lainnya. Pertama, keterbatasan Ditjen Imigrasi untuk melakukan kegiatan fasilitatif karena struktur organisasi Kemenkumham. Kedua, belum ada kerja sama dengan pihak perbankan untuk menerima pembayaran layanan keimigrasian di kantor imigrasi. Ketiga, belum ada SOP pelaksanaan *border control management* (BMC) di tempat pemeriksaan imigrasi.

### **Saran Perbaikan** ■

Berdasarkan berbagai temuan permasalahan di atas, KPK memberikan saran perbaikan yang ditujukan kepada Ditjen Imigrasi dan Kanwil Kemenkumkam di tiap aspek temuan masalah.

Pada aspek kelembagaan, Ditjen Imigrasi mendapat tiga saran. Pertama, mengusulkan revisi regulasi yang mengatur struktur organisasi dan tata kerja kantor imigrasi yang menggambarkan kebutuhan dan beban kerja yang faktual. Kedua, mematuhi Permenhumham M.09.07-10/2007 dengan bertindak sebagai regulator sehingga pelaksanaan pelayanan pemberian paspor TKI dilakukan oleh kantor imigrasi selaku operator secara bertahap. Ketiga, mengusulkan perbaikan organisasi dan tata kerja yang mengatur direktorat yang melaksanakan fungsi penyusunan rancangan

kebijakan, pembinaan, dan bimbingan teknis di tempat pemeriksaan imigrasi.

Dari aspek tata laksana, KPK memberikan delapan saran kepada Ditjen Imigrasi. Pertama, menetapkan kewajiban untuk menerapkan sistem antrean elektronik yang mendukung sistem antrean layanan paspor di kantor imigrasi yang memiliki jumlah permohonan paspor yang tinggi. Kedua, mengusulkan penghilangan pengenaan biaya sidik jari sebesar Rp 15 ribu. Ketiga, mengusulkan revisi aturan yang menetapkan, biaya paspor terdiri atas biaya blangko paspor ditambah jasa menggunakan teknologi sistem penerbitan paspor berbasis biometrik (sidik jari dan foto wajah). Keempat, membuat peraturan direktur jenderal imigrasi tentang prosedur standar penyimpanan arsip substantif keimigrasian yang mengikuti asas-asas pengelolaan arsip sesuai dengan UU 43/2009 tentang Kearsipan, terutama pada asas aksesibilitas, keamanan, dan keselamatan. Kelima, menginventarisasi pelaksanaan digitalisasi dokumen di tiap kantor imigrasi. Keenam, menyusun target penyelesaian pelaksanaan digitalisasi berkas substantif. Ketujuh, membuat kajian kemungkinan pengelolaan *smart card* langsung oleh pihak imigrasi. Kedelapan, menyusun standardisasi pengaduan, meliputi sarana pengaduan yang harus tersedia di kantor imigrasi, mekanisme tindak lanjut pengaduan masyarakat, unit yang bertanggung jawab menindaklanjuti setiap pengaduan masyarakat yang

masuk, serta membuat *database* pengaduan masyarakat.

Kanwil Kemenkumham mendapatkan tiga saran dari aspek tata laksana. Pertama, memastikan diterapkannya sistem antrean secara elektronik di kantor imigrasi di bawahnya yang memiliki jumlah permohonan paspor yang tinggi. Kedua, memonitor penyelesaian target digitalisasi berkas substantif di setiap kantor imigrasi dengan prioritas Kanim Kelas I. Ketiga, meminta semua kantor imigrasi untuk menyediakan informasi terkait penggantian paspor dengan jelas dan transparan.

KPK juga memberikan saran bagi Ditjen Imigrasi bersama Kanwil Kemenkumham, yakni meminta mereka untuk menyusun kebutuhan peralatan untuk layanan paspor di setiap kantor imigrasi dan melaksanakan pengadaan sesuai skala prioritas kebutuhan peralatan.

Dari aspek teknologi informasi, Ditjen Imigrasi diminta menyempurnakan *e-office* dan *e-passport* sehingga tidak terjadi perbedaan jumlah sidik jari dan tidak ada lagi proses perhitungan penerimaan secara manual.

Dari temuan lain-lain, KPK memberikan tiga saran bagi Ditjen Imigrasi. Pertama, membuat kajian yang menginventarisasi kendala-kendala yang ditimbulkan karena struktur organisasi kementerian. Kajian ini memberikan alternatif solusi yang didasarkan pada analisis SWOT dan diusulkan kepada menteri hukum

dan HAM. Kedua, memulai kerja sama dengan pihak bank terutama untuk Kanim dengan nilai transaksi tinggi. Ketiga, menyusun regulasi yang mengatur tata cara pelaksanaan BCM.

Sebagai upaya tindak lanjut, KPK telah menyampaikan seluruh saran kepada Ditjen Imigrasi dan Kanwil Kemenkumham DKI Jakarta. KPK menemukan, tidak semua saran perbaikan dapat selesai diimplementasikan hingga tahun 2012. Hingga triwulan IV tahun 2012, terdapat dua saran perbaikan di Ditjen Imigrasi yang berstatus *open*. Sedangkan, seluruh saran perbaikan di tingkat Kanwil Kemenkumham DKI Jakarta secara keseluruhan telah dinyatakan *closed*.

Dari identifikasi KPK, berbagai tindak lanjut saran perbaikan memiliki dampak yang signifikan. Tiga di antaranya adalah sebagai berikut. Pertama, dikembalikannya fungsi Ditjen Imigrasi selaku regulator di bidang keimigrasian dengan menutup Kantor Subdit Doklan TKI sehingga pelayanan keimigrasian untuk calon TKI dapat dilayani di seluruh kantor imigrasi sesuai rekomendasi Disnaker dalam 1 provinsi. Hal ini dapat menghindarkan calon TKI dari pungutan liar. Kedua, telah dihilangkan biaya pengenaan sidik jari sebesar Rp 15 ribu kepada pemohon sehingga biaya permohonan paspor turun dari Rp 270 ribu menjadi Rp 255 ribu. Ketiga, implementasi sistem informasi manajemen keimigrasian (SIMKIM) di perwakilan RI yang terkoneksi dengan pusat data

keimigrasian (Pusdakim). *Pilot project* implementasi SIMKIM telah dilakukan di KBRI Singapura dan Bangkok pada awal Januari 2013.

KPK berharap, pelaksanaan berbagai saran perbaikan dapat

memperbaiki layanan keimigrasian serta jajaran Ditjen Imigrasi dapat menjalankan tugas pokok dan fungsinya lebih optimal serta terbebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	LHO Layanan Keimigrasian 2010
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2010/2010
<b>Bidang</b>	Pelayanan Publik
<b>Tema</b>	Pelayanan Keimigrasian
<b>Pemasalahan</b>	<p><b>KELEMBAGAAN</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penetapan standar struktur organisasi Kantor Imigrasi Kelas I Khusus tidak sesuai dengan kondisi di tiga Kanim Kelas I Khusus yang ada.</li> <li>2. Tidak ada dasar hukum pelaksanaan pelayanan paspor TKI Khusus Timur Tengah oleh Ditjen Imigrasi.</li> <li>3. Tidak jelasnya fungsi penyiapan penyusunan rancangan kebijakan, pembinaan, dan bimbingan serta pedoman dan operasional teknis di tempat pemeriksaan imigrasi dalam Permenhumham M.09-PR.07.10/2007</li> </ol> <p><b>TATA LAKSANA</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keterbatasan peralatan dalam mendukung proses pelayanan paspor di kantor imigrasi.</li> <li>2. Belum dimanfaatkannya sarana TI yang mendukung sistem antrean layanan paspor di kantor imigrasi secara optimal.</li> <li>3. Setiap pemohon paspor dikenakan biaya pengambilan sidik jari dua kali.</li> <li>4. Penyimpanan arsip substantif keimigrasian tidak standar.</li> <li>5. Pelaksanaan digitalisasi dokumen tidak mencapai standar.</li> <li>6. Tata cara penggantian paspor tidak diinformasikan secara terbuka.</li> <li>7. Timbul berbagai masalah teknis, keamanan, administratif, serta konflik kepentingan dalam implementasi <i>smart card</i> yang dikelola oleh pihak swasta.</li> <li>8. Tidak adanya SOP penanganan pengaduan masyarakat.</li> </ol> <p><b>TI</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belum terintegrasinya sistem <i>e-office</i> dan <i>e-passport</i>.</li> </ol> <p><b>LAIN-LAIN</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keterbatasan Ditjen Imigrasi untuk melakukan kegiatan fasilitatif karena struktur organisasi Kemenkumham.</li> <li>2. Belum ada kerja sama dengan pihak perbankan untuk menerima pembayaran layanan keimigrasian di kantor imigrasi.</li> <li>3. Belum ada SOP pelaksanaan BCM di tempat pemeriksaan imigrasi.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

### **KELEMBAGAAN**

#### **Ditjen Imigrasi**

1. Mengusulkan revisi regulasi yang mengatur struktur organisasi dan tata kerja kantor imigrasi yang menggambarkan kebutuhan dan beban kerja yang faktual.
2. Mematuhi Permenhumham M.09.07-10/2007 dengan bertindak sebagai regulator sehingga pelaksanaan pelayanan pemberian paspor TKI dilakukan oleh kantor imigrasi selaku operator secara bertahap.
3. Mengusulkan perubahan organisasi dan tata kerja yang mengatur direktorat yang melaksanakan fungsi penyusunan rancangan kebijakan, pembinaan, dan bimbingan teknis di tempat pemeriksaan imigrasi.

### **TATA LAKSANA**

#### **Ditjen Imigrasi**

1. Menetapkan kewajiban untuk menerapkan sistem antrean elektronik yang mendukung sistem antrean layanan paspor di kantor imigrasi yang memiliki jumlah permohonan paspor yang tinggi.
2. Mengusulkan penghilangan pengenaan biaya sidik jari sebesar Rp 15 ribu.
3. Mengusulkan revisi aturan yang menetapkan, biaya paspor terdiri atas biaya blangko paspor ditambah jasa menggunakan teknologi sistem penerbitan paspor berbasis biometrik (sidik jari dan foto wajah).
4. Membuat peraturan direktur jenderal imigrasi tentang prosedur standar penyimpanan arsip substantif keimigrasian yang mengikuti asas-asas pengelolaan arsip sesuai dengan UU 43/2009 tentang Kearsipan.
5. Menginventarisasi pelaksanaan digitalisasi dokumen di tiap kantor imigrasi.
6. Menyusun target penyelesaian pelaksanaan digitalisasi berkas substantif.
7. Membuat kajian kemungkinan pengelolaan *smart card* langsung oleh pihak imigrasi.
8. Menyusun standardisasi pengaduan meliputi sarana pengaduan yang harus tersedia di kantor imigrasi, mekanisme tindak lanjut pengaduan masyarakat, unit yang bertanggung jawab menindaklanjuti setiap pengaduan masyarakat yang masuk, serta membuat *database* pengaduan masyarakat.

### **Kanwil Kemenkumham**

1. Memastikan diterapkannya sistem antrean secara elektronik di kantor imigrasi di bawahnya yang memiliki jumlah permohonan paspor yang tinggi.
2. Memonitor penyelesaian target digitalisasi berkas substantif di setiap kantor imigrasi dengan prioritas Kanim Kelas I.
3. Meminta semua kantor imigrasi untuk menyediakan informasi terkait penggantian paspor dengan jelas dan transparan.

## Saran Perbaikan

### **Ditjen Imigrasi dan Kanwil Kemenkumham**

1. Menyusun kebutuhan peralatan untuk layanan paspor di setiap kantor imigrasi dan melaksanakan pengadaan sesuai skala prioritas kebutuhan peralatan.

### **TI**

1. Ditjen Imigrasi menyempurnakan *e-office* dan *e-passport* sehingga tidak terjadi perbedaan jumlah sidik jari dan tidak ada lagi proses perhitungan penerimaan secara manual.

### **LAIN LAIN**

#### **Ditjen Imigrasi**

1. Membuat kajian yang menginventarisasi kendala-kendala yang ditimbulkan karena struktur organisasi kementerian.
2. Memulai kerja sama dengan pihak bank terutama untuk Kanim dengan nilai transaksi tinggi.
3. Menyusun regulasi yang mengatur mengenai tata cara pelaksanaan BCM.



# MENCARI SOLUSI TERHENTINYA PENCETAKAN KTP ELEKTRONIK

**PADA** tahun 2017, terjadi krisis pelayanan KTP elektronik (KTP-el), yakni tidak berjalannya sistem penunggalan biometrik KTP-el. Bahkan, pencetakan KTP-el di seluruh Indonesia berhenti.

Berhentinya pencetakan KTP-el ini menjadi masalah serius sebab kartu identitas ini digunakan dalam banyak bidang, mulai dari melamar kerja, mendaftar sekolah, mendapat fasilitas BPJS Kesehatan, membuat SIM/paspor, melakukan transaksi keuangan/perbankan, dan lain-lain. Per 15 November 2016, data BPS menunjukkan, jumlah penduduk Indonesia sebanyak 237,6 juta jiwa. Dari angka tersebut, baru sekitar 168,4 juta nomor induk kependudukan (NIK) yang sudah tervalidasi ketunggalannya.

Melihat kondisi di atas, pada tahun 2017, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian bersama dengan tim ahli dari Universitas Indonesia (UI) dan Institut Teknologi Bandung (ITB). Kajian tersebut bertujuan untuk mengidentifikasi masalah dalam implementasi kebijakan NIK, secara khusus mengenai tidak berjalannya sistem penunggalan biometrik yang membuat terhentinya pencetakan KTP-el.

## Permasalahan

KPK menemukan permasalahan teknis dan nonteknis dalam

penyelenggaraan sistem teknologi informasi KTP-el di kecamatan maupun Pusat Data Medan Merdeka Utara (MMU).

Terdapat empat temuan masalah teknis di kecamatan. Pertama, perangkat keras yang hilang maupun rusak karena digunakan untuk keperluan lain, tersambar petir, maupun pengamanan yang kurang memadai. Berbagai perangkat keras yang dimaksud adalah server, komputer, *fingerprint scanner*, *iris scanner*, kamera digital, *signature pad*, UPS, serta *harddisk* eksternal. Kedua, perangkat lunak rusak karena terkena virus. Ketiga, data yang hilang atau tidak tersimpan karena proses *backup* yang tidak berhasil maupun karena komputer yang rusak. Keempat, data tidak berhasil dikirim karena koneksi internet yang tidak baik atau bahkan tidak ada.

Di sisi lain, ditemukan dua masalah nonteknis di kecamatan. Pertama, terjadinya *human error* karena kompetensi SDM yang tidak sesuai dan jumlahnya kurang. Kedua, infrastruktur yang rusak karena kebakaran, bencana alam, hingga ulah manusia.

Di Pusat Data MMU, ditemukan lima masalah teknis. Pertama, rusaknya berbagai server karena tersambar petir, listrik padam, bencana alam, ulah manusia, hingga dimakan usia. Berbagai server tersebut adalah server basis data, *automated fingerprint identification*

system (AFIS) workflow server, AFIS coding server, AFIS matching server, dan latent server. Kedua, rusaknya aplikasi AFIS karena virus, bencana alam, serta ulah manusia. Ketiga, data yang hilang, rusak, serta *error* karena ada penyusup dalam sistem, duplikasi data dengan *disaster recovery center* (DRC) terganggu, serta server rusak. Keempat, komunikasi data yang terganggu karena kualitas layanan jelek. Kelima, infrastruktur yang rusak karena bencana alam, ulah manusia, lokasi, dan fasilitas yang tidak memadai.

Terdapat empat temuan permasalahan nonteknis di Pusat Data MMU. Pertama, tidak memiliki kendali atas perangkat lunak AFIS karena tidak ada SDM di Kemendagri, perjanjian dengan pihak ketiga yang tidak jelas, serta layanan pihak ketiga yang telah selesai. Kedua, sistem KTP-el dan sistem informasi administrasi kependudukan (SIK) terganggu karena tidak ada SDM pengelola layanan sistem dan kompetensi SDM yang tidak sesuai. Ketiga, tujuan sistem KTP-el dan SIAK tidak tercapai karena proses TI tidak sesuai tujuan, tidak efektif dan efisien, risiko yang tidak dikelola dengan baik, serta tidak ada *disaster recovery plan* (DRP) dan *business continuity management* (BCM). Keempat, pengelolaan kelembagaan tidak berjalan baik karena tidak ada kejelasan tugas dan tanggung jawab pengelola sistem, pengelolaan dan pemeliharaan sistem yang tidak berjalan baik, serta penanganan masalah dan insiden yang

tidak sesuai *service level agreement* (SLA).

## Saran Perbaikan

Melihat berbagai temuan masalah yang mengakibatkan terhentinya proses pencetakan KTP-el, KPK memberikan saran perbaikan yang ditujukan terutama kepada Kemendagri beserta jajaran di bawahnya. Saran perbaikan tersebut dibagi menjadi tiga jangka waktu, yakni pendek, menengah, dan panjang.

Untuk jangka pendek, KPK memberikan tujuh saran. Pertama, menerima tawaran tanpa syarat dari PT Biomorf Lone Indonesia untuk melanjutkan proses penunggalan. Kedua, menambah personel tim pengelola internal dalam proses *maintenance* dan monitoring sistem KTP-el. Ketiga, melakukan dokumentasi teknis tentang sistem KTP-el. Keempat, melakukan *best practice* yang ada di *IT service management*. Kelima, mengidentifikasi hal-hal yang belum dipenuhi oleh kontraktor berdasarkan dokumen kontrak. Keenam, memperjelas status kepemilikan *software/codes*. Ketujuh, mengklarifikasi pergantian perusahaan *principal*.

Selanjutnya untuk saran perbaikan jangka menengah, KPK menyarankan empat hal. Pertama, Ditjen Dukcapil disarankan memutakhirkan *hardware* dan *software* yang mampu menampung tambahan sekitar 20 juta perekaman. Kedua, Ditjen Dukcapil juga disarankan membentuk tim internal yang kompeten meliputi kemampuan untuk

menguasai teknologi mulai dari level operasi, *troubleshooting*, administrasi, dan *setting* parameter. Ketiga, Ditjen Admindak disarankan menyusun dokumen manual pengelolaan sistem. Keempat, Ditjen Admindak diminta menguatkan tata kelola TI dan pusat data yang diharapkan mampu bertahan hingga tahun 2019.

Terdapat empat saran perbaikan jangka panjang bagi Kemendagri dan jajarannya. Pertama, menyiapkan perencanaan penggantian *hardware* dan *software* mulai tahun 2020. Kedua, melakukan *colocation data center* dengan kementerian/lembaga lainnya. Ketiga, membentuk tim yang solid dan kompeten untuk mengelola sistem informasi. Tim ini terdiri dari perwakilan sejumlah lembaga pemerintah, universitas, maupun swasta yang mampu memberikan solusi teknologi yang dibutuhkan. Keempat, memanfaatkan data NIK dan data kependudukan secara maksimal sebagai simpul data dalam sistem basis data nasional, pelayanan publik, penegakan hukum, dan pemanfaatan

lain. Saran perbaikan jangka panjang ini diharapkan bisa dilakukan selama tiga tahun sehingga kemandirian pengelolaan KTP-el tercapai pada tahun 2020

Sebagai upaya tindak lanjut kajian NIK di Kemendagri, KPK telah mengirimkan surat hasil kajian kepada Ditjen Dukcapil Kemendagri melalui Surat Nomor B-4388/10-15/08/2017 yang berisi saran perbaikan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

Selain itu, KPK, Ditjen Dukcapil Kemendagri, dan PT Biomorf Lone Indonesia juga telah bertemu pada 18 Mei 2017 di Kemendagri. Hasilnya, pihak PT Biomorf Lone Indonesia bersedia memperbaiki sistem dan melanjutkan penunggalan sisa data biometrik hingga selesai tanpa syarat, yang sebelumnya dikenakan biaya. Dengan demikian, kajian KPK berhasil menyelamatkan keuangan negara sebesar Rp 147 miliar dengan membantu Kemendagri menyelesaikan identifikasi dan penunggalan data biometrik KTP-el bagi lima juta penduduk Indonesia. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Nomor Induk Kependudukan : Sistem KTP-Elektronik
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2017/2017
<b>Bidang</b>	Nomor Induk Kependudukan
<b>Tema</b>	Pelayanan Publik

<p style="text-align: center;"><b>Permasalahan</b></p>	<p><b>KECAMATAN</b></p> <p><b>Kerawanan Teknis</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perangkat keras hilang maupun rusak (server, PC, <i>fingerprint scanner</i>, <i>iris scanner</i>, kamera digital, <i>signature pad</i>, UPS, <i>harddisk</i> eksternal) karena digunakan untuk keperluan lain, tersambar petir, maupun pengamanan yang kurang memadai.</li> <li>2. Perangkat lunak rusak karena terkena virus.</li> <li>3. Data hilang/tidak tersimpan karena proses <i>backup</i> tidak berhasil maupun komputer rusak.</li> <li>4. Data tidak berhasil dikirim karena koneksi internet tidak baik/tidak ada.</li> </ol> <p><b>Nonteknis</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Human error</i> karena kompetensi SDM tidak sesuai dan jumlahnya kurang.</li> <li>2. Infrastruktur rusak karena kebakaran, bencana alam, maupun ulah manusia</li> </ol> <p><b>DATA CENTER MMU</b></p> <p><b>Kerawanan Teknis</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Server (basis data, AFIS workflow, AFIS coding, AFIS matching, dan latent) rusak karena tersambar petir, listrik padam, bencana alam, ulah manusia, serta usia.</li> <li>2. Rusaknya aplikasi AFIS karena virus, bencana alam, serta ulah manusia.</li> <li>3. Data hilang, rusak, serta <i>error</i> karena ada penyusup dalam sistem, duplikasi data dengan DRC terganggu, serta server rusak.</li> <li>4. Komunikasi data terganggu karena kualitas layanan jelek.</li> <li>5. Infrastruktur rusak karena bencana alam, ulah manusia, lokasi, dan fasilitas yang tidak memadai.</li> </ol> <p><b>Nonteknis</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak memiliki kendali atas perangkat lunak AFIS karena tidak ada SDM di Kemendagri, perjanjian dengan pihak ketiga yang tidak jelas, serta layanan pihak ketiga yang telah selesai.</li> <li>2. Sistem KTP-el dan SIAK terganggu karena tidak ada SDM pengelola layanan sistem dan kompetensi SDM yang tidak sesuai.</li> <li>3. Tujuan sistem KTP-el dan SIAK tidak tercapai karena proses TI tidak sesuai tujuan, tidak efektif dan efisien, risiko yang tidak dikelola dengan baik, serta tidak ada DRP dan BCM.</li> <li>4. Pengelolaan kelembagaan tidak berjalan baik karena tidak ada kejelasan tugas dan tanggung jawab pengelola sistem, pengelolaan dan pemeliharaan sistem tidak berjalan baik, serta penanganan masalah dan insiden tidak sesuai SLA.</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>Saran Perbaikan</b></p>	<p><b>Jangka Pendek</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menerima tawaran tanpa syarat dari PT Biomorf Lone Indonesia untuk melanjutkan proses penunggalan.</li> <li>2. Menambah personel tim pengelola internal yang dapat membantu proses <i>maintenance</i> dan <i>monitoring</i> sistem KTP-el.</li> <li>3. Melakukan dokumentasi teknis tentang sistem KTP-el.</li> <li>4. Melakukan <i>best practice</i> yang ada di <i>IT Service Management</i>.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

5. Mengidentifikasi hal-hal yang belum dipenuhi oleh kontraktor berdasarkan dokumen kontrak.
6. Memperjelas status kepemilikan *software/codes*.
7. Mengklarifikasi pergantian perusahaan *principal*.

### Jangka Menengah

1. Pemutakhiran *hardware* dan *software*.
2. Membentuk tim internal yang kompeten.
3. Menyusun dokumen manual pengelolaan sistem.
4. Menguatkan tata kelola teknologi informasi dan *data center*.

### Jangka Panjang

1. Menyiapkan perencanaan penggantian *hardware* dan *software* mulai tahun 2020.
2. Melakukan *colocation data center* dengan kementerian/lembaga lainnya.
3. Membentuk tim yang solid dan kompeten untuk mengelola sistem informasi.
4. Memanfaatkan data NIK dan data kependudukan secara maksimal sebagai simpul data dalam sistem basis data nasional, pelayanan publik, penegakan hukum, dan pemanfaatan lain.



# CELAH KORUPSI RUMAH REHABILITASI

**LEMBAGA** pemasyarakatan (lapas) dan rumah tahanan negara (rutan) adalah bagian yang tak terpisahkan dari sistem peradilan. Selain berfungsi sebagai tempat untuk melaksanakan penghukuman, lapas juga berfungsi sebagai tempat meningkatkan kualitas warga binaan sehingga dapat diterima kembali dan berperan serta dalam masyarakat.

Lingkungan lapas yang tercemar oleh pelanggaran hukum, baik kriminal biasa maupun kriminal khusus seperti korupsi, akan menjauhkan lapas dari tujuannya dan pada akhirnya akan menghilangkan makna dan fungsi proses peradilan itu sendiri.

Berdasarkan survei tahun 2007-2008, persepsi masyarakat terhadap integritas lapas masih rendah. Selain itu, risiko korupsi dalam penyelenggaraan pemasyarakatan yang dipantau KPK sepanjang 2011-2012 masih berada pada tingkat rawan. Bahkan, pada Juli 2018 dilakukan penindakan tindak pidana korupsi di lingkungan Lapas Sukamiskin, Bandung.

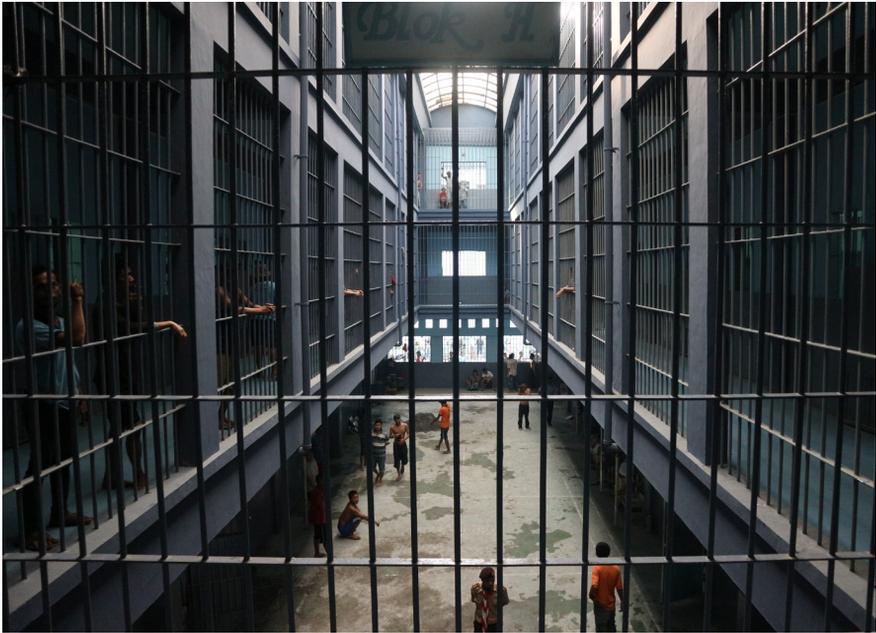
Oleh karena itu, Direktorat Litbang KPK memandang perlu untuk mengadakan kajian terhadap tata kelola sistem pemasyarakatan. Kajian yang dilaksanakan KPK pada tahun 2018 tersebut diarahkan kepada Kementerian Hukum dan Ham, khususnya Ditjen Pemasyarakatan. Lima daerah sampel yang dipilih mewakili *overcapacity*, kekhususan, dan tingkat pengamanan, adalah DKI Jakarta, Bali, Sumatera

Utara, Jawa Tengah, Jawa Barat, Bali, dan Kalimantan Selatan.

## Permasalahan

Dari kajian yang dilakukan, KPK menemukan 16 permasalahan prioritas yang dapat dikelompokkan ke dalam tiga aspek, yakni aspek tata laksana, SDM, dan sistem teknologi informasi.

Dari aspek tata laksana, ditemukan 11 permasalahan. Pertama, adanya kerugian negara sekurang-kurangnya Rp 12,4 miliar per bulan akibat *overstay* tahanan. Kedua, tidak konsistennya pengaturan keberadaan narapidana di lapas. Ketiga, lemahnya mekanisme *check and balance* pejabat dan staf UPT rutan/lapas dalam pemberian remisi kepada napi. Keempat, adanya perbedaan pengenaan sanksi kepada napi dengan pelanggaran sejenis. Kelima, risiko korupsi pada penyediaan bahan makanan (BAMA) yang tidak akuntabel. Keenam, risiko penempatan napi tipikor di lapas umum. Ketujuh, tidak standarnya mekanisme pemisahan napi anak di lapas. Kedelapan, tidak standarnya pengaturan tentang uang tunai di setiap UPT. Kesembilan, tidak memadainya pengaturan penegakan sanksi atas pelanggaran ketentuan pembebasan bersyarat (PB). Kesepuluh, tidak memadainya mitigasi risiko bagi petugas PK saat melakukan penelitian kemasyarakatan (litmas). Kesebelas, tidak operasionalnya penerapan standar waktu penyelesaian litmas.



Kunjungan lapangan ke Lapas Tanjung Gusta.

Dari aspek SDM ditemukan dua permasalahan, yakni tidak dilakukannya rotasi petugas pada level staf serta kurangnya kompetensi operator sistem *database* masyarakatan (SDP) di unit pelaksana teknis (UPT). Sedangkan, dari aspek sistem informasi ditemukan tiga permasalahan. Pertama, tidak adanya pedoman teknis dalam SDP. Kedua, tidak adanya fitur catatan hukuman berat tata tertib narapidana (register F) dalam SDP. Ketiga, tidak terkoneksinya sistem IT lapas dengan balai masyarakatan (bapas).

### Saran Perbaikan

Atas berbagai temuan tersebut, KPK menyampaikan sejumlah saran perbaikan untuk diimplementasikan DirjenPas dan *stakeholder* terkait yang

terbagi menjadi saran jangka pendek (1-2 tahun) dan jangka menengah (3-5 tahun).

Saran perbaikan jangka pendek meliputi 17 hal. Pertama, Kemenkumham bersama-sama dengan aparat penegak hukum (Apgakum) membuat SOP yang disepakati semua pihak tentang pengembalian tahanan yang habis dasar penahanannya kepada pihak penahan. Kedua, menyusun rencana relokasi napi dari rutan secara sistematis. Ketiga, memenuhi seluruh hak napi di dalam rutan. Keempat, mengubah sistem pemberian remisi dari *positive list* menjadi *negative list* dengan memanfaatkan SDP. Kelima, membuat definisi dan kriteria kategori pelanggaran ringan, sedang, dan berat sebagai acuan sidang TPP. Keenam,

melakukan audit terhadap penerapan sanksi bagi narapidana dan tahanan. Ketujuh, melengkapi pedoman teknis SDP dan melaksanakan pelatihan SDP bagi operator secara intensif. Kedelapan, membuat mekanisme bon penerimaan untuk bahan makanan dan melakukan *review* atas kinerja vendor.

Saran selanjutnya adalah membangun sistem pengawasan internal di level wilayah. Kesepuluh, membangun mekanisme *whistle blower system* yang efektif dan terintegrasi dengan inspektorat. Kesebelas, menyeragamkan mekanisme pemisahan napi anak di lapas. Kedua belas, menyusun rencana dan strategi mutasi petugas noneselon secara efektif dan berkeadilan. Ketiga belas, menambahkan fitur register F dalam SDP. Keempat belas, mengintegrasikan sistem IT bapas dan lapas. Kelima belas, membangun koneksi SDP dengan sistem informasi penanganan perkara (SIPP). Keenam belas, melakukan evaluasi dan mitigasi risiko bagi pembimbing kemasyarakatan (PK). Ketujuh belas, mengevaluasi *service level agreement* (SLA) penelitian kemasyarakatan (Litmas) dengan memperhatikan keragaman kondisi UPT.

Sementara saran jangka menengah sebagai hasil dari kajian ini, antara lain mengajukan revisi PP 99/2012 terkait pemberian remisi pada kasus narkoba, membuat mekanisme diversifikasi untuk kasus tindak pidana ringan dan pengguna narkoba dengan mengoptimalkan peran bapas, serta menempatkan napi

korupsi ke Nusakambangan dengan berbagai pertimbangan.

Pertimbangan pertama adalah adanya akses atas sistem monitoring di dalam lapas bagi KPK/Apgakum lain. Kedua, adanya mekanisme *assessment* sesuai profil risiko napi korupsi yang layak dipindahkan ke Nusakambangan dengan mempertimbangkan perilaku napi dan kapabilitas napi untuk merusak sistem. Pertimbangan ketiga, adanya fasilitas kesehatan yang layak serta mudah dijangkau guna mencegah penyalahgunaan izin berobat. Keempat, terjalin koordinasi Kemenkumham dengan Apgakum terutama menyangkut status napi, baik yang masih beperkara lain (MAP) maupun napi yang merupakan *justice collaborator*. Kelima, pengaturan pelaksanaan pemindahan dilakukan secara bertahap, didukung anggaran dan pengamanan yang memadai, serta pengelolaan kehumasan yang proporsional.

Pada tahun 2019, telah disepakati rencana aksi yang akan dilakukan berdasarkan hasil kajian KPK 2018. Hingga pertengahan tahun 2020, satu rekomendasi telah berhasil diselesaikan, yakni penyepakatan SOP bersama antara Dirjen Pemasyarakatan bersama Apgakum lainnya terkait pengembalian tahanan. Selain itu, terdapat kemajuan menonjol dari tindak lanjut kajian hingga 2020, yakni penurunan *overstay* yang mengakibatkan kerugian negara, dari sejumlah 29.591 orang pada 15 Juli 2019 menjadi 3.676 orang pada 6 Juli 2020.

Selama 2020, kegiatan perbaikan sedikit terhambat karena pandemi. Akan tetapi, KPK terus mendorong upaya perbaikan terhadap temuan lain, seperti mekanisme *check and balance*

dalam pemberian remisi, penempatan napi tipikor di lapas umum, kelemahan pada SDP, serta risiko korupsi pada penyediaan bahan makanan sehingga dapat menekan potensi korupsi.>

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Tata Kelola Sistem Pemasyarakatan 2018
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2018/2018
<b>Bidang</b>	Pelayanan Publik
<b>Tema</b>	Penyelenggaraan Pemasyarakatan
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Aspek Tata Laksana</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kerugian negara sekurang-kurangnya Rp 12,4 miliar per bulan akibat <i>overstay</i> tahanan.</li> <li>2. Tidak konsistennya pengaturan keberadaan narapidana di lapas.</li> <li>3. Lemahnya mekanisme <i>check and balance</i> pejabat dan staf UPT rutin/lapas dalam pemberian remisi kepada napi.</li> <li>4. Adanya perbedaan pengenaan sanksi kepada napi dengan pelanggaran sejenis.</li> <li>5. Risiko korupsi pada penyediaan bahan makanan (BAMA) yang tidak akuntabel.</li> <li>6. Risiko penempatan napi tipikor di lapas umum.</li> <li>7. Tidak standarnya mekanisme pemisahan napi anak di lapas.</li> <li>8. Tidak standarnya pengaturan tentang uang tunai di setiap UPT.</li> <li>9. Tidak memadainya pengaturan penegakan sanksi atas pelanggaran ketentuan pembebasan bersyarat (PB).</li> <li>10. Tidak memadainya mitigasi risiko bagi petugas PK saat melakukan litmas.</li> <li>11. Tidak operasionalnya penerapan standar waktu penyelesaian litmas.</li> </ol> <p><b>Aspek SDM</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak dilakukannya rotasi petugas pada level staf.</li> <li>2. Kurangnya kompetensi operator sistem <i>database</i> pemasyarakatan (SDP) di UPT.</li> </ol> <p><b>Aspek Sistem Informasi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak adanya pedoman teknis dalam SDP.</li> <li>2. Tidak adanya fitur catatan hukuman berat tata tertib narapidana (register F) dalam SDP.</li> <li>3. Tidak terkoneksi sistem IT lapas dengan bapas.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

### Jangka Pendek

1. Kemenkumham bersama-sama dengan Appakum membuat SOP yang disepakati semua pihak tentang pengembalian tahanan yang habis dasar penahanannya kepada pihak penahan.
2. Menyusun rencana relokasi napi dari rutan secara sistematis.
3. Memenuhi seluruh hak napi di dalam rutan.
4. Mengubah sistem pemberian remisi dari *positive list* menjadi *negative list* dengan memanfaatkan SDP.
5. Membuat definisi dan kriteria kategori pelanggaran ringan, sedang, dan berat sebagai acuan sidang TPP.
6. Melakukan audit terhadap penerapan sanksi bagi narapidana dan tahanan.
7. Melengkapi pedoman teknis SDP dan melaksanakan pelatihan SDP bagi operator secara intensif.
8. Membuat mekanisme bon penerimaan untuk bahan makanan dan melakukan *review* atas kinerja vendor.
9. Membangun sistem pengawasan internal di level wilayah.
10. Membangun mekanisme *Whistle Blower System* yang efektif dan terintegrasi dengan inspektorat.
11. Penyeragaman mekanisme pemisahan napi anak di lapas.
12. Menyusun rencana dan strategi mutasi petugas noneselon secara efektif dan berkeadilan.
13. Menambahkan fitur register F dalam SDP.
14. Mengintegrasikan sistem IT bapas dan lapas.
15. Membangun koneksi SDP dengan sistem informasi penanganan perkara (SIPP).
16. Melakukan evaluasi dan mitigasi risiko bagi pembimbing kemasyarakatan (PK).
17. Mengevaluasi *service level agreement* (SLA) penelitian kemasyarakatan (Litmas) dengan memperhatikan keragaman kondisi UPT.

### Jangka Menengah

1. Mengajukan revisi PP 99/2012 terkait pemberian remisi pada kasus narkoba.
2. Membuat mekanisme diversifikasi untuk kasus tindak pidana ringan dan pengguna narkoba dengan mengoptimalkan peran bapas.
3. Menempatkan napi korupsi ke Nusakambangan dengan berbagai pertimbangan, seperti adanya akses monitoring ke dalam lapas, adanya *assessment* profil napi, adanya fasilitas kesehatan yang layak dan mudah dijangkau, adanya koordinasi Kemenkumham dengan Appakum terkait status napi, dan dilakukan secara bertahap.



# MEMBENAHAI SISTEM PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI

**PENYELENGGARAAN** Ibadah Haji (PIH) merupakan serangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji. PIH merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab pemerintah yang didelegasikan oleh Kementerian Agama ke Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah (Ditjen PHU).

Sepanjang sejarah penyelenggaraan haji Indonesia, manajemen PIH masih kurang efektif dan efisien sehingga memengaruhi kualitas pemberian pelayanan dan perlindungan kepada jemaah. Persoalan yang selalu berulang setiap tahunnya, yaitu pemondokan, transportasi, dan katering. Oleh karena itu, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian terhadap sistem PIH pada Ditjen PHU Kementerian Agama yang dilaksanakan pada Februari 2009 hingga Maret 2010.

## Permasalahan

Dalam kajiannya, KPK menemukan adanya 52 permasalahan, yang terdiri dari 7 temuan dari aspek regulasi, 6 dari aspek kelembagaan, 28 dari aspek tata laksana, 3 dari aspek manajemen SDM, 4 dari aspek manajemen kesehatan haji, serta 4 temuan dari observasi lapangan.

KPK menemukan tujuh permasalahan dari aspek regulasi. Pertama, belum adanya peraturan pelaksana UU 13/2008. Kedua, tidak

adanya dasar hukum yang kuat dalam penempatan dana setoran awal biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH) dalam bentuk Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). Ketiga, tidak adanya ketentuan mengenai kriteria alokasi sisa porsi skala nasional. Keempat, tidak adanya ketentuan yang mengatur sumber pendanaan untuk setiap item kegiatan operasional PIH baik di dalam dan luar negeri. Kelima, tidak standarnya komponen *indirect cost* dalam BPIH. Keenam, tidak jelasnya dasar pemberian honor petugas haji nonkloter. Ketujuh, tidak jelasnya komponen, waktu penyetoran, dan format laporan sisa biaya operasional PIH yang disetor ke dana alokasi umum (DAU).

Pada aspek kelembagaan, ditemukan enam permasalahan, yakni dua dalam hal kode etik dan pengawasan serta empat dalam hal tugas pokok dan fungsi. Dalam hal kode etik dan pengawasan, ditemukan, tidak adanya kode etik yang spesifik dan tidak adanya lembaga pengawas independen dalam PIH. Untuk tugas pokok dan fungsi, terdapat ketidaksesuaian antara tupoksi yang diemban dan kegiatan aktual yang dilakukan oleh beberapa unit kerja di Ditjen PHU, tersebarinya tugas pokok dan fungsi pengadaan di masing-masing subdirektorat, dan ketidakseimbangan antara struktur organisasi dan kewenangan yang

dimiliki oleh Teknis Urusan Haji Jeddah, serta ketidaksesuaian struktur dan fungsi organisasi PPIH Arab Saudi dengan kondisi aktual.

Selanjutnya, ditemukan 28 permasalahan pada aspek tata laksana yang terbagi dalam delapan proses, yakni pengendalian sistem, penyiapan dan pengelolaan sumber daya, pengadaan dan hubungan antarlembaga, pendaftaran haji dan pengelolaan BPIH, embarkasi atau debarkasi haji, perjalanan dan pelayanan haji di Arab Saudi, pendukung, serta proses pemantauan dan evaluasi.

Ditemukan pula tiga permasalahan pada aspek MSDM, yaitu terbatasnya SDM PIH berlatar belakang akuntansi, tidak adilnya proses seleksi petugas haji di tingkat daerah, dan minimnya petugas haji yang berpengalaman dalam komposisi petugas haji di Arab Saudi.

Dari aspek manajemen kesehatan haji, ditemukan empat kelemahan. Pertama, tidak adanya dasar hukum dalam pengadaan obat dan alat kesehatan di Arab Saudi. Kedua, terlambatnya penerimaan buku kesehatan haji oleh petugas kesehatan di daerah. Ketiga, adanya pembebanan biaya pengambilan vaksin dan buku kesehatan haji ke jemaah calon haji. Keempat, tidak adanya laporan stok obat dan alat kesehatan haji setelah penyelenggaraan ibadah haji di Arab Saudi selesai.

Dari observasi di lapangan, ditemukan empat permasalahan. Pertama, tidak ada tempat khusus penyimpanan dokumen dan arsip-

arsip perhajian di Ditjen PHU. Kedua, terdapat perbedaan standar pelayanan dari pemda untuk jemaah haji dari tiap daerah. Ketiga, mekanisme pengadaan mata uang SAR untuk *living cost* dilakukan dengan penunjukan langsung. Keempat, adanya potensi optimalisasi penggunaan pesawat haji yang kosong, baik setelah mengantar atau sebelum menjemput jemaah haji.

## Saran Perbaikan

Atas beragam kelemahan tersebut, KPK memberikan saran perbaikan yang ditujukan kepada Kementerian Agama, menteri agama, Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah (PHU), Inspektorat Jenderal Kementerian Agama, Kementerian Kesehatan, dan Pusat Kesehatan Haji Kementerian Kesehatan. Jangka waktu perbaikan mulai satu bulan hingga 12 bulan.

Kemenag maupun Ditjen PHU disarankan untuk melakukan empat hal. Pertama, mencatat khusus aset haji yang juga dapat ditelusuri sumber perolehannya. Kedua, menginventarisasi dan mengevaluasi aset haji secara menyeluruh. Ketiga, membuat mekanisme pencatatan dan pelaporan penerimaan dari aset haji yang disewakan kepada Ditjen PHU. Keempat, memasukkan aset haji sebagai kekayaan dalam laporan keuangan tahunan.

KPK memberikan 60 saran perbaikan kepada Ditjen PHU, di antaranya mengidentifikasi dan mengelompokkan kegiatan yang sama dan sejenis, mengembangkan aturan

mengenai kode etik yang mengandung unsur anti korupsi termasuk penganan sanksi pelanggaran etika, membuat sistem pelayanan satu pintu yang memisahkan *front office* dengan *back office* sebagai tempat pengurusan segala jenis pelayanan PIH di kantor pusat, hingga memperbesar komposisi petugas dengan lebih banyak petugas yang berpengalaman dibanding petugas baru.

Kemenag mendapatkan 12 saran perbaikan, mulai dari membuat segala peraturan pelaksana UU 13/2008, membentuk Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI) sesuai amanat UU 13/2008, membentuk unit layanan pengadaan (ULP) terpusat, hingga melakukan negosiasi ulang dan memperbarui MOU dengan BPS agar mendapat tingkat suku bunga penjaminan minimal sama dengan pada saat rapat evaluasi berikutnya.

Menteri agama disarankan untuk membuat dasar hukum yang kuat terhadap penempatan dana setoran awal BPIH dalam bentuk SBSN, membuat peraturan yang memuat kriteria alokasi sisa porsi skala nasional dan menginformasikannya kepada publik, serta mensahkan *draft* pedoman akuntansi BPIH dan mengimplementasikannya. Sedangkan, Inspektorat Jenderal Kemenag disarankan untuk mengawasi keseluruhan tahap proses seleksi petugas haji dari tingkat daerah sampai penetapan di pusat.

Tiga saran ditujukan kepada Kemenkes, yakni berkoordinasi dengan

Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP) untuk menyusun dasar hukum pengadaan obat dan alat kesehatan di Arab Saudi, melakukan *stock opname* terhadap obat dan alat kesehatan di Arab Saudi pada musim haji tahun 1430 H, serta membuat perencanaan pengadaan obat dan alat kesehatan haji tahun 1431 H dan tahun-tahun berikutnya. Selain itu, dua saran ditujukan kepada Pusat Kesehatan Haji Kemenkes. Pertama, memastikan distribusi buku kesehatan haji ke daerah secara tepat waktu dan sudah harus digunakan pada saat pemeriksaan kesehatan awal. Kedua, membuat rencana anggaran untuk distribusi vaksin dan buku kesehatan haji sampai ke Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hasil pemantauan KPK sepanjang 2010-2012, belum semua saran perbaikan ditindaklanjuti oleh Kementerian Agama maupun Ditjen PHU. Oleh karena itu, KPK mengirimkan surat kepada presiden untuk mendorong akselerasi pelaksanaan tindak lanjut atas saran perbaikan PIH kepada menteri agama dan telah ditindaklanjuti oleh menteri sekretariat negara. Mengingat Kemenag tidak responsif, KPK melakukan kegiatan penindakan PIH di Ditjen PHU Kemenag pada 2012. Selain itu, KPK juga kembali melakukan kajian PIH pada tahun 2018-2019. ▶



<b>Judul Laporan</b>	Laporan Hasil Kajian Akhir Sistem Penyelenggaraan Ibadah Haji pada Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji Dan Umrah
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2009-2010/2010
<b>Bidang</b>	Pelayanan Umum
<b>Tema</b>	Sistem Penyelenggaraan Ibadah Haji
<b>Permasalahan</b>	<p><b>REGULASI</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belum adanya peraturan pelaksana UU 13/2008.</li> <li>2. Tidak adanya dasar hukum yang kuat dalam penempatan dana setoran awal BPIH dalam bentuk SBSN.</li> <li>3. Tidak adanya ketentuan mengenai kriteria alokasi sisa porsi skala nasional.</li> <li>4. Tidak adanya ketentuan yang mengatur sumber pendanaan untuk setiap item kegiatan operasional penyelenggaraan ibadah haji baik di dalam dan luar negeri.</li> <li>5. Tidak standarnya komponen <i>indirect cost</i> dalam BPIH.</li> <li>6. Tidak jelasnya dasar pemberian honor petugas haji nonkloter.</li> <li>7. Tidak jelasnya komponen, waktu penyeteroran, dan format laporan sisa biaya operasional penyelenggaraan ibadah haji yang disetor ke DAU.</li> </ol> <p><b>KELEMBAGAAN</b></p> <p><b>A. Kode etik dan pengawasan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak adanya kode etik yang spesifik.</li> <li>2. Tidak adanya lembaga pengawas independen dalam penyelenggaraan ibadah haji.</li> </ol> <p><b>B. Tugas pokok dan fungsi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Ketidaksihinggaan antara tupoksi yang diaman dan kegiatan aktual yang dilakukan oleh beberapa unit kerja di Ditjen PHU.</li> <li>4. Tersebaranya tugas pokok dan fungsi pengadaan di masing-masing subdirektorat.</li> <li>5. Ketidaksihinggaan antara struktur organisasi dan kewenangan yang dimiliki oleh Teknis Urusan Haji Jeddah.</li> <li>6. Ketidaksihinggaan struktur dan fungsi organisasi PPIH Arab Saudi dengan kondisi aktual.</li> </ol> <p><b>TATA LAKSANA</b></p> <p><b>A. Proses pengendalian sistem</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak ada SOP dan SPM dalam pelayanan PIH.</li> </ol> <p><b>B. Proses penyiapan dan pengelolaan sumber daya</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Tidak efektifnya sosialisasi kebijakan-kebijakan PIH kepada jemaah haji.</li> <li>3. Tidak optimalnya pelayanan petugas kantor pusat terhadap kelancaran persiapan PIH di daerah.</li> <li>4. Tidak standarnya item penggunaan dana operasional haji di KUA.</li> <li>5. Tidak diberikannya sanksi kepada KBIH yang habis masa izin operasionalnya yang tetap melaksanakan kegiatan operasional bimbingan kepada jemaah calon haji.</li> </ol>

## Permasalahan

### C. Proses pengadaan dan hubungan antar-lembaga

6. Adanya pembiayaan ganda dari BPIH dan kegiatan manasik haji.
7. Masih adanya pemondokan yang disewa yang tidak memiliki *tasyrih*.
8. Terdapat pelanggaran terhadap isi perjanjian yang dilakukan oleh penyedia jasa katering dan transportasi di Arab Saudi.
9. Adanya dugaan inefisiensi biaya penerbangan dalam penggunaan kapasitas periode tahun 2007-2009.

### D. Proses pendaftaran haji dan pengelolaan BPIH

10. Tidak akuntabelnya pencatatan keuangan BPIH dan tidak sesuai pencatatan tersebut dengan standar akuntansi keuangan pada umumnya.
11. Tidak dipisahkannya bunga hasil pengendapan setoran awal dari dana pokok.
12. Adanya dugaan penggunaan dana setoran awal BPIH yang tidak sesuai dengan kriteria untuk membiayai *indirect cost* PIH.
13. Adanya pengajuan dan pengesahan *indirect cost* tanpa disertai alasan yang memadai.
14. Adanya potensi terjadinya ketidaksinambungan pembiayaan kegiatan operasional PIH pada tahun berikutnya.
15. Tidak adanya perencanaan arus kas untuk kebutuhan pelayanan haji yang dikelola oleh bendahara pembantu BPIH Arab Saudi.
16. Tidak adanya bagian yang dikembalikan kepada jemaah calon haji dalam bentuk pengurangan BPIH (*direct cost*).
17. Adanya potensi pendapatan bunga yang tidak diterima akibat penempatan dana dalam deposito dengan dana dalam deposito dengan persyaratan tingkat bunga yang tidak sesuai *best practices* (tidak lazim).
18. Masih adanya proses yang berlarut-larut dalam pencairan dana BPIH lunas yang batal.
19. Belum adanya penyelesaian perhitungan selisih biaya paspor antara Ditjen PHU dan Ditjen Imigrasi.
20. Adanya penggunaan dana *indirect cost* untuk kegiatan operasional petugas kantor-kantor imigrasi dalam pembuatan paspor haji tahun 2009.
21. Adanya potensi inefisiensi BPIH yang terkait langsung dengan berkurangnya jumlah hari tinggal jemaah haji selama periode musim haji tahun 2007-2009.

### E. Proses embarkasi/debarkasi haji

22. Masih ada pungutan liar di embarkasi dan debarkasi.

### F. Proses perjalanan dan pelayanan haji di Arab Saudi

23. Tidak sesuai penempatan jemaah haji pada maktab dan pemondokan di Makkah dengan hasil undian (*Qur'an*) di tanah air.
24. Tidak adanya petunjuk denah penempatan tenda jemaah haji di Mina.
25. Tidak efektif dan efisiennya sistem katering prasmanan di Mina.

<p><b>Permasalahan</b></p>	<p>G. <b>Proses pendukung</b>  26. Tidak terintegrasinya siskohat dan sistem BPS BPIH secara <i>real time</i>.  27. Tidak akuntabelnya pengelolaan aset haji.</p> <p>H. <b>Proses pemantauan dan evaluasi</b>  28. Tidak adanya mekanisme penanganan pengaduan masyarakat.</p> <p><b>MANAJEMEN SDM</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terbatasnya SDM PIH berlatar belakang akuntansi.</li> <li>2. Tidak adilnya proses seleksi petugas haji di tingkat daerah.</li> <li>3. Minimnya petugas haji yang berpengalaman dalam komposisi petugas haji di Arab Saudi.</li> </ol> <p><b>MANAJEMEN KESEHATAN HAJI</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak adanya dasar hukum dalam pengadaan obat dan alat kesehatan di Arab Saudi.</li> <li>2. Terlambatnya penerimaan buku kesehatan haji oleh petugas kesehatan di daerah.</li> <li>3. Adanya pembebanan biaya pengambilan vaksin dan buku kesehatan haji ke jemaah calon haji.</li> <li>4. Tidak adanya laporan stok obat dan alat kesehatan haji setelah penyelenggaraan ibadah haji di Arab Saudi selesai.</li> </ol> <p><b>OBSERVASI</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak ada tempat khusus penyimpanan dokumen dan arsip-arsip perhajian di Ditjen PHU.</li> <li>2. Pemberian fasilitas khusus oleh Pemda untuk jemaah haji dari daerahnya dengan standar pelayanan yang berbeda.</li> <li>3. Mekanisme pengadaan mata uang SAR untuk <i>Living Cost</i> dilakukan melalui penunjukan langsung.</li> <li>4. Adanya potensi optimalisasi penggunaan pesawat haji yang kosong, baik setelah mengantar atau sebelum menjemput jemaah haji.</li> </ol>
<p><b>Saran Perbaikan</b></p>	<p><b>KEMENAG</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membuat segala peraturan pelaksana UU 13/2008.</li> <li>2. Membentuk Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI) sesuai amanat UU 13/2008.</li> <li>3. Membentuk unit layanan pengadaan (ULP) terpusat.</li> <li>4. Mendesain struktur organisasi TUH yang mampu mengemban tugas sebagai manajer PIH di Arab Saudi yang efektif.</li> <li>5. Membuat dasar hukum yang kuat untuk pengembangan organisasi TUH yang mencerminkan keseimbangan antara struktur organisasi dan kewenangan.</li> <li>6. Membuat struktur organisasi PPIH Arab Saudi sesuai dengan kebutuhan dan bersifat lebih permanen dan mengkaji kemungkinannya masuk ke dalam struktur organisasi TUH Jeddah.</li> <li>7. Menetapkan unit kerja yang mengemban fungsi pengendalian KBIH dan jemaah haji nonkuota di struktur organisasi PPIH Arab Saudi.</li> <li>8. Tidak menerima penawaran (<i>black list</i>) dari penyedia jasa yang pernah wanprestasi (tidak menaati perjanjian) pada tahun-tahun sebelumnya.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

9. Menginventarisasi permasalahan wanprestasi yang pernah ada, kemudian memasukkan ketentuan-ketentuan yang menegaskan hak dan kewajiban para pihak serta sanksi secara lebih rinci dalam standar kontrak.
10. Mengeluarkan peraturan perundangan mengenai manajemen pengelolaan investasi dana setoran awal BPIH.
11. Menempatkan dana setoran awal BPIH ke bank yang memiliki instrumen keuangan yang mempunyai imbal hasil yang optimal, tetapi dengan tetap mempertimbangkan risiko keamanan dan tingkat likuiditas instrumen keuangan dan kredibilitas BPS BPIH.
12. Melakukan rekonsiliasi data mengenai jumlah dana pokok simpanan dan bunga/imbal hasil antara yang dimiliki Kementerian Agama RI dengan data yang dimiliki BPS periode tahun 2004-2010 (sejak Siskohat digunakan).
13. Melakukan pemisahan pencatatan antara data mengenai jumlah dana pokok simpanan dan bunga/imbal hasil periode tahun 2004–2010.
14. Melakukan negosiasi ulang dan memperbarui MOU dengan BPS yang memberikan bunga/imbal hasil di bawah *Bf rate* dan mengupayakannya agar minimal sama dengan tingkat suku bunga penjaminan pada saat rapat evaluasi berikutnya.

### KEMENAG DAN ATAU DITJEH PHU

1. Melakukan pencatatan khusus aset haji yang juga dapat ditelusuri sumber perolehannya, termasuk aset-aset yang belum dipisahkan dari Ditjen Bimas Islam.
2. Melakukan inventarisasi dan valuasi aset haji secara menyeluruh untuk meyakini kewajaran nilainya serta membuat laporan teraktual mengenai aset-aset tersebut.
3. Membuat mekanisme pencatatan dan pelaporan penerimaan dari aset haji yang disewakan kepada Ditjen PHU.
4. Memasukkan aset haji sebagai kekayaan dalam laporan keuangan tahunan.

### MENTERI AGAMA

1. Membuat dasar hukum yang kuat terhadap penempatan dana setoran awal BPIH dalam bentuk SBSN.
2. Membuat peraturan yang memuat kriteria alokasi sisa porsi skala nasional dan menginformasikannya kepada publik.
3. Mensahkan *draft* pedoman akuntansi BPIH dan mengimplementasikannya.

### DITJEN PHU

1. Mengidentifikasi dan mengelompokkan kegiatan-kegiatan yang sama dan sejenis.
2. Membuat ketentuan dan menggunakan satu sumber dalam pendanaan untuk kegiatan yang sama dan sejenis.

## Saran Perbaikan

3. Mengidentifikasi komponen-komponen *direct* dan *indirect cost* yang dapat dibiayai dari BPIH.
4. Menetapkan dan menstandarisasi komponen tersebut dalam bentuk peraturan yang dijadikan acuan dalam pembiayaan PIH.
5. Membuat dasar hukum yang kuat untuk setiap pengeluaran dana BPIH di luar PO dan mempertanggungjawabkan kegiatan tersebut secara transparan dan akuntabel.
6. Menyusun aturan pemberian honor petugas haji nonkloter bersumber APBN melalui koordinasi dengan Kementerian Keuangan.
7. Membuat aturan yang memuat komponen, waktu penyetoran, dan format laporan dari sisa biaya operasional PIH yang disetorkan ke DAU.
8. Melakukan pengawasan melekat terhadap implementasi penyetoran dana sisa biaya operasional PIH yang disetorkan ke DAU.
9. Mengembangkan aturan mengenai kode etik yang mengandung unsur antikorupsi termasuk penenaan sanksi pelanggaran etika.
10. Merestrukturisasi organisasi agar PIH efektif, efisien, dan memiliki *built in control*.
11. Menyusun SOP dan SPM setiap tahapan kegiatan pelayanan PIH, baik di tingkat pusat, embarkasi maupun Arab Saudi sehingga memudahkan evaluasi konsistensi dan perbaikan terus-menerus yang terukur agar terwujud tata kelola pemerintahan yang baik.
12. Membuat sistem pelayanan satu pintu yang memisahkan *front office* dengan *back office* sebagai tempat pengurusan segala jenis pelayanan PIH di kantor pusat.
13. Melengkapi silabus manasik haji dengan informasi terkait aspek-aspek di luar tata cara ibadah haji.
14. Memberdayakan KUA, karu, dan karom untuk mengintensifkan sosialisasi terkait PIH, termasuk hal-hal di luar tata cara ibadah haji.
15. Memperluas akses informasi sampai ke tingkat kecamatan, termasuk untuk menghindari informasi yang tidak benar dari KBIH atau pihak-pihak lain yang tidak bertanggungjawab.
16. Mengoptimalkan fungsi *hotline* siskohat, antara lain dengan menambah saluran telepon dan petugas *hotline*.
17. Menetapkan jadwal pengadaan dan distribusi buku manasik haji ke daerah lebih awal.
18. Menetapkan nilai kurs yang berlaku selama satu minggu dan dikirim setiap hari Senin.
19. Menetapkan standar item penggunaan dana operasional haji untuk KUA.
20. Mengalokasikan dana operasional secara proporsional sesuai dengan jumlah jemaah calon haji di kecamatan.
21. Mengidentifikasi masa berlaku izin operasional seluruh KBIH yang terdaftar.
22. Memberikan sanksi terhadap KBIH yang melakukan kegiatan pembimbingan tanpa memiliki izin operasional yang berlaku.

## Saran Perbaikan

23. Membuat surat edaran kepada Pemerintah Kabupaten/Kota terkait kegiatan PIH di tingkat Kabupaten/Kota yang dibiayai oleh BPIH, dengan penegasan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota bisa memberikan dukungan biaya kegiatan PIH di luar yang ditanggung oleh BPIH.
24. Menyusun *database* pemondokan di Arab Saudi, baik yang sudah memiliki *tasyrih* maupun belum, untuk memudahkan proses pengadaan pemondokan jemaah haji.
25. Mengharuskan penyedia jasa pemondokan mencantumkan *tasyrih* dalam dokumen pengadaan.
26. Melakukan perhitungan ulang mengenai biaya, jenis, dan tipe pesawat yang akan digunakan sebagai transportasi udara haji dengan melibatkan ahli penerbangan dan pabrikan pesawat terbang yang digunakan serta Kementerian Perhubungan sehingga akurasi dan validitas data dapat dipertanggungjawabkan dengan memprioritaskan keselamatan dan keamanan jemaah haji serta prinsip efektif, efisien, dan ekonomis.
27. Melakukan proses pengadaan pesawat haji dengan mekanisme pelelangan secara terbuka dan mengacu pada Keppres 80/2003 serta perubahannya. Periode waktu pengadaan dilakukan minimal 1 tahun sebelum musim haji tahun berikutnya agar diperoleh penawaran yang optimal dari sejumlah maskapai dalam dan luar negeri.
28. Melakukan pemisahan pencatatan secara memadai antara dana pokok setoran awal BPIH dan hasil investasi yang diperoleh sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku.
29. Melaporkan seluruh aktivitas pengelolaan keuangan penyelenggaraan haji ke Kementerian Keuangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
30. Menyusun aturan mengenai kriteria kegiatan dan batasan penggunaan dana manfaat hasil pengelolaan dana setoran awal BPIH.
31. Melakukan pemisahan pencatatan secara memadai antara BPIH dan manfaat yang diperoleh sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku (SAP/SAK).
32. Melakukan rekonsiliasi seluruh penerimaan dan pengeluaran dana BPIH dan manfaatnya mulai periode tahun 2004- 2009.
33. Melakukan perhitungan ulang mengenai jenis kegiatan dan jumlah dana hasil investasi yang dapat digunakan setiap musim haji, bekerja sama dengan pihak yang ahli dalam melakukan analisis kegiatan berbasis biaya.
34. Melakukan perhitungan ulang mengenai kebutuhan jemaah selama menjalankan ibadah haji sehingga diketahui jumlah *direct cost* yang seharusnya dibayarkan oleh jemaah.
35. Melakukan negosiasi ulang dengan pihak-pihak terkait di dalam maupun di luar negeri (Pemerintah Arab Saudi) mengenai harga pemondokan dan lainnya agar diperoleh harga yang wajar (posisi tawar Indonesia cukup baik mengingat jumlah jemaah haji Indonesia merupakan jemaah haji terbesar di dunia).
36. Membuat perencanaan arus kas BPIH Arab Saudi.
37. Melakukan kajian terhadap kemungkinan pengembalian sebagian hasil investasi setoran awal kepada jemaah calon haji.

## Saran Perbaikan

38. Menginventarisasi dana BPIH lunas yang batal yang sampai dengan PIH tahun 1430 H masih tercantum di Siskohat.
39. Mempercepat proses pengembalian dana BPIH lunas yang batal sesuai daftar hasil inventarisasi PIH tahun 1430 H.
40. Melakukan rekonsiliasi dan perhitungan selisih uang yang harus dikembalikan oleh Ditjen Imigrasi dari pembiayaan paspor hijau.
41. Melakukan perhitungan atas kebutuhan dana untuk operasional petugas dalam pengadaan paspor haji tahun 2009 dan tahun-tahun berikutnya.
42. Melakukan perencanaan ulang mengenai kebutuhan jemaah haji selama di Makkah dan Madinah sesuai dengan masa tinggal jemaah yang berkurang.
43. Melakukan perhitungan dan negosiasi ulang dengan pihak rekanan agar diperoleh harga yang sesuai dengan masa tinggal jemaah yang berkurang di Makkah dan Madinah.
44. Menegaskan larangan bagi pengunjung/keluarga untuk masuk ke dalam asrama dan terminal haji.
45. Apabila memungkinkan menyediakan area tunggu bagi pengunjung/keluarga.
46. Menyosialisasikan hasil *Qur'ah* secara luas.
47. Mengimplementasikan hasil *Qur'ah* secara konsisten.
48. Apabila terjadi perubahan terhadap hasil *Qur'ah* yang tidak bisa dihindari oleh Ditjen PHU, segera menginformasikan hal tersebut kepada jemaah dan seluruh pihak lain yang berkepentingan.
49. Membuat petunjuk denah penempatan tenda jemaah haji pada setiap maktab.
50. Menerapkan sistem prasmanan yang ditempatkan pada setiap tenda jemaah haji.
51. Melakukan proses rekonsiliasi sistem siskohat dan sistem di BPS BPIH dengan program *switching* sehingga proses setoran awal dapat berlangsung secara *real time*.
52. Menyediakan sarana pengaduan masyarakat yang bisa diakses dengan mudah.
53. Menyusun mekanisme tindak lanjut pengaduan masyarakat.
54. Merekrut pegawai yang berlatar belakang pendidikan dan berpengalaman secara memadai di bidang akuntansi.
55. Mengeluarkan ketentuan yang mewajibkan pelaksanaan proses seleksi petugas haji yang adil dan bebas dari unsur KKN yang disebarkan ke Kanwil Depag dan Kandepag.
56. Memperbesar komposisi petugas dengan lebih banyak petugas yang berpengalaman dibanding petugas baru.
57. Membangun ruang arsip yang memadai.
58. Melakukan proses lelang atas pengadaan SAR untuk *living cost* calon jemaah haji Indonesia yang mengacu pada Keppres 80/2003 beserta perubahannya.
59. Melakukan optimalisasi penggunaan pesawat yang kosong guna memperoleh manfaat yang optimal dengan berkoordinasi dengan pihak-pihak terkait.

## Saran Perbaikan

60. Mencontoh standar pelayanan jemaah haji yang diberikan oleh Pemerintah DKI terhadap jemaahnya dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan jemaah haji regular.

### **INSPEKTORAT JENDERAL KEMENAG**

1. Melaksanakan pengawasan terhadap keseluruhan tahap proses seleksi petugas haji dari tingkat daerah sampai penetapan di pusat.

### **KEMENKES**

1. Berkoordinasi dengan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP) untuk menyusun dasar hukum pengadaan obat dan alat kesehatan di Arab Saudi.
2. Melakukan *stock opname* terhadap obat dan alat kesehatan di Arab Saudi pada musim haji tahun 1430 H.
3. Membuat perencanaan pengadaan obat dan alat kesehatan haji tahun 1431 H yang juga memperhitungkan hasil *stock opname* pada musim haji tahun 1430 H. Hal yang sama dilakukan secara konsisten untuk musim-musim haji berikutnya.

### **PUSAT KESEHATAN HAJI KEMENKES**

1. Memastikan distribusi buku kesehatan haji ke daerah secara tepat waktu dan sudah harus digunakan pada saat pemeriksaan kesehatan awal.
2. Membuat rencana anggaran untuk distribusi vaksin dan buku kesehatan haji sampai ke Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota.



# MEWUJUDKAN SISTEM PENYELENGGARAAN HAJI YANG PROFESIONAL, TRANSPARAN, DAN AKUNTABEL

**PADA** tahun 2009-2010, Direktorat Litbang KPK telah melakukan kajian terhadap sistem penyelenggaraan haji (PIH) di Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umrah (Ditjen PHU) Kementerian Agama. Salah satu tindak lanjut dari kajian tersebut, KPK menyarankan agar pemerintah dan DPR memisahkan fungsi regulator, operator, dan monitor penyelenggaraan ibadah haji yang selama ini diemban oleh Ditjen PHU Kementerian Agama.

Hasilnya, muncul UU 34/2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji dan UU 8/2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah. UU 34/2014 mengamanatkan pembentukan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) yang kemudian dibentuk pada 2017. Badan tersebut bertugas meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji (PIH), meningkatkan rasionalitas dan efisiensi penggunaan biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH), serta meningkatkan manfaat bagi kemaslahatan umat Islam.

Untuk mengevaluasi implementasi kebijakan baru PIH melalui pembentukan dan operasionalisasi BPKH tersebut, Direktorat Litbang KPK pada tahun 2018-2019 kembali melakukan kajian sistem penyelenggaraan ibadah haji (PIH).

## Permasalahan

Hasil kajian KPK menemukan tujuh permasalahan terkait regulasi dan tata laksana. Dari aspek regulasi, ditemukan dua permasalahan. Pertama, adanya kekosongan aturan pelaksana penyelenggaraan ibadah haji tahun 2019 akibat terbitnya UU 8/2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah (PIHU). Berbagai substansi baru dari UU 8/2019 belum terakomodasi dalam PP dan permen turunan UU 13/2008 sehingga terdapat kekosongan aturan pelaksana penyelenggaraan ibadah haji tahun 2019.

Kedua, adanya ketidaksinkronan regulasi penyelenggaraan ibadah haji, yakni antara UU 13/2008 dan UU 8/2019 serta antara UU 34/2014 dan UU 8/2019. Ketidaksinkronan pertama menyangkut perbedaan sumber pembiayaan dan mekanisme biaya penyelenggaraan ibadah haji dalam UU 34/2014 dan UU 8/2019. Selanjutnya, terdapat pula ketidaksinkronan mekanisme pelaporan pertanggungjawaban penyelenggaraan haji antara UU 34/2014 dan UU 8/2019.

Dari aspek tata laksana, hasil kajian menemukan lima permasalahan. Pertama, dalam proses penetapan petugas haji, yaitu tidak adanya analisis beban kerja dalam penetapan jumlah petugas haji dan mekanisme rekrutmen



Kunjungan tim KPK ke Arab Saudi terkait kajian penyelenggaraan ibadah haji.

yang tidak standar dan transparan. Hal ini salah satunya mengakibatkan banyaknya pembagian tugas yang sama dari berbagai jenis petugas haji yang ada.

Kedua, penetapan komponen BPIH, baik *direct* maupun *indirect cost*, berdasarkan PMA 13/2016 tidak sesuai dengan prinsip pembiayaan penyelenggaraan ibadah haji. Di dalamnya, terdapat pembebanan komponen *direct cost* ke *indirect cost* yang menggerus nilai manfaat serta tumpang tindih pembiayaan kegiatan PIH yang bersumber dari APBN dan *indirect cost* BPIH.

Ketiga, KPK menemukan permasalahan mengenai proses penyediaan barang atau jasa haji di

Arab Saudi yang tidak memenuhi prinsip penyediaan barang dan jasa (PBJ). Keempat, penetapan embarkasi haji dan kelompok terbang (kloter) tidak optimal, meliputi penetapan embarkasi haji penuh yang tidak sesuai ketentuan, penetapan embarkasi haji antara yang menambah beban APBD, serta penetapan jumlah kloter yang tidak optimal.

Kelima, hasil kajian menemukan bahwa pengoperasian Bandara Kertajati sebagai bandara embarkasi Jawa Barat tahun 2018 melanggar ketentuan. Pengoperasian tersebut juga bermasalah karena sarana dan prasarana pendukung bandara belum siap. Bahkan, fasilitas pendukung pemberangkatan haji belum tersedia.

Oleh karena itu, pada 16 Juli 2018, KPK memberikan rekomendasi secara langsung untuk membatalkan kebijakan pengoperasian Bandara Kertajati sebagai bandara embarkasi haji Provinsi Jawa Barat tahun 2018. Rekomendasi tersebut dilaksanakan dengan munculnya surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat pada tanggal 19 Juli 2018.

## Saran Perbaikan

Atas berbagai temuan permasalahan di atas, KPK memberikan saran perbaikan kepada Kementerian Agama baik dari sisi regulasi maupun tata laksana. Dari sisi regulasi, terdapat tiga saran perbaikan. Pertama, Kementerian Agama disarankan untuk menginventarisasi kegiatan yang bersifat segera dalam penyelenggaraan ibadah haji dan menyusun peraturan pelaksanaannya sesuai amanat UU 8/2019.

Kedua, pemerintah melalui Kementerian Agama dan BPKH perlu mengusulkan revisi untuk mensinkronkan UU Pengelolaan Keuangan Haji dan UU Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah. Usulan tersebut secara khusus perlu memperjelas hubungan kelembagaan antara Kementerian Agama sebagai penyelenggara operasional haji dan BPKH sebagai pengelola keuangan haji. Untuk jangka pendek, Kemenag dan BPKH disarankan untuk meningkatkan koordinasi dalam proses pembiayaan dan pelaporan PIH.

Dari sisi tata laksana, KPK memberikan enam saran perbaikan kepada Kementerian Agama. Pertama, Kemenag diminta untuk mengevaluasi kuota petugas haji berdasarkan analisis beban kerja dalam rangka efisiensi APBN/D dan BPIH. KPK juga menyarankan untuk menghapus Tim Pemandu Haji Daerah (TPHD) apabila tidak diperlukan. Kedua, Kemenag diminta untuk menyusun pedoman seleksi dan kejelasan deskripsi kerja dari masing-masing petugas agar tidak tumpang tindih.

Ketiga, untuk mencegah penggunaan nilai manfaat yang berlebihan dan yang tidak berkeadilan, Kemenag diminta untuk memperbaiki regulasi dan menetapkan pembiayaan komponen *direct* dan *indirect cost* sesuai dengan prinsip pembiayaan BPIH. Keempat, untuk meminimalkan potensi tumpang tindih dan pembiayaan ganda dengan APBN, KPK menyarankan agar Kemenag menetapkan pembiayaan *operasional indirect cost* hanya untuk kegiatan yang berhubungan langsung dengan pelayanan jemaah haji.

Kelima, Kemenag diminta untuk menyusun basis data penyedia barang dan jasa haji dan membangun sistem pengadaan daring yang transparan. Keenam, dalam rangka efisiensi biaya penerbangan dan dampak pembiayaan layanan di Arab Saudi, Kemenag diminta mengevaluasi penetapan embarkasi, termasuk embarkasi antara, dengan mempertimbangkan pengaturan kloter yang optimal.

Sebagai tindak lanjut hasil kajian penyelenggaraan haji 2019, Kementerian Agama dan BPKH telah menyepakati rencana aksi yang ditandatangani pada tanggal 1 Oktober 2020. Berdasarkan

rencana aksi tersebut, KPK akan melakukan pemantauan kemajuan implementasi saran perbaikan hingga tahun 2021.▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Sistem Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 2019
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2018-2019/2019
<b>Bidang</b>	Pelayanan Umum
<b>Tema</b>	Sistem Penyelenggaraan Ibadah Haji
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Regulasi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kekosongan aturan pelaksana PIH tahun 2019 akibat terbitnya UU 8/2019.</li> <li>2. Tidak sinkronnya regulasi terkait PIH. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perbedaan sumber pembiayaan dan mekanisme penetapan biaya PIH.</li> <li>• Tidak sinkronnya mekanisme pelaporan pertanggungjawaban PIH.</li> </ul> </li> </ol> <p><b>Tata Laksana</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penetapan petugas haji yang tidak optimal. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak ada analisis beban kerja dalam penetapan jumlah petugas haji.</li> <li>• Mekanisme rekrutmen tidak standar dan transparan.</li> </ul> </li> <li>2. Penetapan komponen <i>direct</i> dan <i>indirect cost</i> berdasarkan PMA 13/2016 tidak sesuai dengan prinsip pembiayaan PIH. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdapat pembebanan komponen <i>direct cost</i> ke <i>indirect cost</i> yang menggerus nilai manfaat.</li> <li>• Tumpang tindih pembiayaan kegiatan PIH yang bersumber dari APBN dan <i>indirect cost</i> BPIH.</li> </ul> </li> <li>3. Proses penyediaan barang/jasa haji di Arab Saudi tidak memenuhi prinsip PBJ.</li> <li>4. Penetapan embarkasi haji dan kelompok terbang (kloter) tidak optimal. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penetapan embarkasi haji penuh tidak sesuai ketentuan.</li> <li>• Penetapan “embarkasi haji antara” menambah beban APBD.</li> <li>• Penetapan jumlah kloter tidak optimal.</li> </ul> </li> <li>5. Pengoperasian Bandara Kertajati sebagai bandara embarkasi Jawa Barat tahun 2018 melanggar ketentuan.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

### Regulasi

1. Kementerian Agama menginventarisasi kegiatan yang bersifat segera dalam penyelenggaraan ibadah haji dan menyusun peraturan pelaksanaannya sesuai amanat UU 8/2019.
2. Pemerintah cq Kementerian Agama dan BPKH mengusulkan revisi untuk mensinkronkan UU Pengelolaan Keuangan Haji dan UU Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah, khususnya yang mengatur hubungan kelembagaan antara Kementerian Agama sebagai penyelenggara operasional haji dan BPKH sebagai pengelola keuangan haji.
3. Untuk jangka pendek, Kementerian Agama dan BPKH perlu meningkatkan koordinasi dalam proses pembiayaan dan pelaporan penyelenggaraan ibadah haji.

### Tata Laksana

1. Kementerian Agama mengevaluasi kuota petugas haji berdasarkan analisis beban kerja dalam rangka efisiensi APBN/D dan BPIH. Untuk TPHD, dihapus jika tidak diperlukan.
2. Kementerian Agama menyusun pedoman seleksi dan kejelasan deskripsi kerja dari masing-masing petugas agar tidak tumpang tindih.
3. Kementerian Agama memperbaiki regulasi dan menetapkan pembiayaan komponen *direct* dan *indirect cost* sesuai dengan prinsip pembiayaan BPIH untuk mencegah penggunaan nilai manfaat yang berlebihan dan tidak berkeadilan.
4. Kementerian Agama menetapkan pembiayaan *operasional indirect cost* hanya untuk kegiatan yang berhubungan langsung dengan pelayanan jemaah haji untuk meminimalkan potensi tumpang tindih dan pembiayaan ganda dengan APBN.
5. Kementerian Agama menyusun basis data penyedia barang dan jasa haji dan membangun sistem pengadaan daring yang transparan.
6. Kementerian Agama mengevaluasi penetapan embarkasi (termasuk embarkasi antara) dengan mempertimbangkan pengaturan kloter yang optimal dalam rangka efisiensi biaya penerbangan dan dampak pembiayaan layanan di Arab Saudi.



# MENGIKIS PENYALAHGUNAAN APBD BAGI KLUB SEPAK BOLA

**SUMBER** dana kebanyakan klub sepak bola daerah berasal dari APBD masing-masing daerah yang besarnya mencapai puluhan miliar rupiah. Dari tahun ke tahun, dana tersebut dialokasikan dalam pos hibah dan bantuan sosial.

Persoalannya, prioritas dan besaran penganggaran untuk klub sepak bola di beberapa daerah nilainya bisa lebih besar dari dana untuk urusan wajib. Dari sisi aturan, juga terdapat konflik terkait pengelolaan keuangan daerah yang membuka pengelolaan keuangan yang buruk. Di sisi lain, terjadi rangkap jabatan dalam penyelenggaraan keolahragaan yang membuka penyimpangan, tata kelola yang buruk, hingga tindak pidana korupsi.

Bahkan, di beberapa daerah telah terjadi penyalahgunaan dana dan korupsi penggunaan APBD dalam jumlah yang signifikan, seperti di Manado, Samarinda, dan Aceh Utara. Dalam hal ini, peran lembaga pengawas internal tampaknya belum maksimal sehingga kasus-kasus penyimpangan dana sepak bola akhirnya ditangani oleh penegak hukum

Situasi tersebut mendorong KPK, dalam hal ini Direktorat Litbang KPK, melakukan kajian penggunaan dana APBD untuk pendanaan klub sepak bola pada tahun 2011. Di samping melakukan kajian pustaka dari berbagai aturan pengelolaan keuangan daerah,

APBD daerah, dan keuangan sepak bola daerah, kajian tersebut juga dilengkapi dengan penelitian sampel di Pemerintah DKI Jakarta, Pemerintah Kota Bandung, dan Pemerintah Kota Malang.

Kajian tersebut bertujuan untuk mendorong para pihak yang terkait dengan pengelolaan dana persepakbolaan yang bersumber dari APBD agar melakukan pencegahan korupsi dengan menutup potensi terjadinya korupsi pada aspek regulasi dan tata laksana.

## Permasalahan

Kajian yang dilaksanakan oleh Litbang KPK pada tahun 2011 tersebut berhasil mendeteksi tiga permasalahan. Pertama, dari sisi regulasi, dilanggarnya asas umum pengelolaan keuangan daerah pada pengelolaan dana APBD bagi klub sepak bola. Kelemahan terkait regulasi mencakup tiga hal, yaitu tidak jelasnya peraturan mengenai hibah, tidak lengkapnya peraturan mengenai hibah, dan dilanggarnya peraturan mengenai hibah.

Terdapat kontradiksi regulasi mengenai pengelolaan keuangan daerah antara PP 58/2005 tentang pengelolaan keuangan daerah dengan UU 3/2005 tentang sistem keolahragaan nasional. PP pengelolaan keuangan daerah tersebut tidak menghendaki pengalokasian dana pos hibah dan bantuan sosial dilakukan secara terus-menerus. Sebaliknya,

UU Sistem Keolahragaan Nasional menyatakan kewajiban pemda untuk mengalokasikan anggaran keolahragaan dalam APBD.

Dari sisi asas umum pengelolaan keuangan daerah, pemberian hibah dalam jumlah besar dan terus-menerus seringkali tidak sesuai dengan kemampuan daerah serta menimbulkan ketidakadilan bila dibandingkan dengan pos anggaran urusan wajib.

Besaran nilai dana untuk klub sepak bola dari beberapa daerah yang diteliti hampir sama bahkan jauh lebih besar dibandingkan dengan alokasi untuk urusan wajib tertentu, seperti belanja pekerjaan umum, ketahanan pangan, kesehatan, maupun kepemudaan dan keolahragaan. Bahkan, situasi ekstrem terlihat saat membandingkan dengan alokasi anggaran urusan wajib belanja ketahanan pangan. Beberapa kabupaten/kota yang menganggarkan APBD untuk klub sepak bola tidak menganggarkan belanja ketahanan pangan.

Selain memunculkan ketidakadilan dari besaran anggaran, prinsip pencairan dana hibah tidak dimuat di tingkat aturan pusat. Hal ini mengakibatkan terjadinya variasi aturan kepala daerah yang mengatur mekanisme hibah yang berpotensi korupsi.

Permasalahan kedua menyangkut adanya rangkap jabatan pejabat publik pada penyelenggaraan keolahragaan di daerah yang dapat menimbulkan konflik kepentingan. Di beberapa daerah, terdapat pengurus KONI serta klub sepak bola merupakan pejabat publik aktif. Rangkap jabatan ini akan

berpotensi menimbulkan *conflict of interest* dan korupsi di banyak daerah terkait penggunaan dana sepak bola, termasuk pemanfaatan klub sepak bola untuk keperluan kampanye politik, keperluan bisnis tim sukses, dan keperluan pribadi pejabat lainnya.

Permasalahan ketiga terkait dengan pelanggaran prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan hibah dari APBD. Litbang KPK menemukan adanya peraturan kepala daerah yang mengatur mekanisme penyaluran dana hibah secara tunai dengan menggunakan tanda terima. Padahal, menurut SE Mendagri 900/2677/SJ tanggal 8 November 2007, pemerintah daerah tidak diperbolehkan memberikan hibah secara tunai. Penyaluran secara tunai ini mengakibatkan rentannya pemotongan serta pemerasan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab.

Masih terkait permasalahan soal transparansi dan akuntabilitas, ditemukan pula peraturan kepala daerah yang tidak mencantumkan kewajiban untuk mengumumkan daftar penerima hibah kepada masyarakat luas atau tidak mengumumkan daftar tersebut. Hal ini berakibat kurangnya kontrol masyarakat terhadap proses penyaluran hibah. Padahal, mekanisme pengaduan masyarakat merupakan elemen yang penting yang terkait dengan peningkatan partisipasi masyarakat dalam mencegah dan menindak praktik korupsi.

Hal lain yang ditemukan terkait transparansi dan akuntabilitas adalah tidak jelasnya kriteria calon penerima hibah dalam peraturan

daerah. Ditambah lagi, persyaratan yang tertuang dalam peraturan kepala daerah tidak dilaksanakan secara konsisten oleh calon penerima hibah, seperti tidak dipenuhinya persyaratan akta notaris, surat keterangan domisili, hingga izin operasional dari instansi yang berwenang.

### Saran Perbaikan

Terhadap kasus penyalahgunaan dana APBD untuk klub-klub sepak bola di daerah, KPK memberikan tiga saran perbaikan yang ditujukan kepada menteri dalam negeri. Pertama, dalam jangka waktu tiga bulan, Kementerian Dalam Negeri melalui mendagri membuat peraturan untuk menghentikan pengalokasian APBD bagi klub sepak bola mulai tahun anggaran 2012. Peraturan tersebut termasuk mengatur sanksinya.

Kedua, dalam jangka waktu satu bulan, mendagri perlu menginventarisasi atau melakukan pendataan terhadap pejabat publik yang melakukan rangkap jabatan pada kepengurusan KONI atau kepengurusan klub sepak bola. Selain itu, mendagri juga perlu mengeluarkan

peraturan mengenai larangan pejabat publik melakukan rangkap jabatan pada kepengurusan KONI dan klub sepak bola.

Ketiga, dalam waktu tiga bulan, mendagri perlu menetapkan peraturan tentang pedoman pengelolaan hibah bagi pemerintah daerah yang di dalamnya mengatur tentang kewajiban untuk menyusun prosedur operasi baku/SOP pengelolaan hibah. Aturan tersebut juga perlu memuat kewajiban dari tiap daerah untuk mengumumkan nama penerima hibah dan besaran nilai hibahnya kepada publik.

Sebagai tindak lanjut atas permasalahan dan saran perbaikan di atas, mendagri diminta untuk menyusun *action plan* dan menyerahkannya kepada KPK dalam waktu satu bulan. Selanjutnya, secara berkala mendagri perlu melaporkan tindak lanjut dari *action plan* tersebut. Di sisi lain, peran koordinasi dan supervisi akan diambil oleh KPK, termasuk melakukan pemantauan dan verifikasi terhadap hal tersebut. Dengan demikian, diharapkan bahwa penyalahgunaan APBD untuk klub sepak bola dapat diminimalkan. ▶

### FAKTA SINGKAT

<b>Judul</b>	Kajian Penggunaan Dana APBD untuk Klub Sepak Bola 2011
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2011/2011
<b>Bidang</b>	Pelayanan Publik
<b>Tema</b>	APBD untuk Klub Sepak Bola

<p><b>Permasalahan</b></p>	<p><b>Dilanggarnya asas umum pengelolaan keuangan daerah pada pengelolaan dana APBD bagi klub sepak bola</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak jelasnya peraturan mengenai hibah menyebabkan alokasi anggaran APBD kepada klub sepak bola menjadi tidak adil jika dibandingkan terhadap anggaran urusan wajib.</li> <li>2. Tidak dimuatnya prinsip pencairan dana hibah di tingkat aturan pusat mengakibatkan terjadinya variasi aturan yang berpotensi korupsi di daerah.</li> <li>3. Tidak dipatuhinya peraturan mengenai hibah.</li> <li>4. Besaran dana APBD untuk klub sepak bola kerap jauh lebih besar dibandingkan untuk belanja urusan wajib.</li> </ol> <p><b>Adanya rangkap jabatan pejabat publik pada penyelenggaraan keolahragaan di daerah</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pejabat publik yang melakukan rangkap jabatan pada kepengurusan KONI atau kepengurusan klub sepak bola berpotensi memanfaatkan klub sepak bola untuk menggalang dana untuk keperluan politik, kepentingan bisnis pribadi, dan kepentingan lainnya.</li> </ul> <p><b>Dilanggarnya prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan hibah dari APBD.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terdapat kepala daerah yang mengatur mekanisme penyaluran dana hibah dengan menggunakan tanda terima.</li> <li>2. Adanya peraturan kepala daerah yang tidak mencantumkan kewajiban untuk mengumumkan daftar penerima hibah kepada masyarakat luas atau tidak mengumumkan daftar tersebut.</li> <li>3. Tidak terdapat kriteria yang jelas untuk calon penerima hibah dalam aturan kepala daerah di ketiga daerah sampel.</li> <li>4. Persyaratan yang tertuang dalam peraturan kepala daerah tidak dilaksanakan secara konsisten.</li> </ol>
<p><b>Saran perbaikan</b></p>	<p><b>Terhadap Menteri Dalam Negeri:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membuat peraturan untuk menghentikan pengalokasian APBD bagi klub sepak bola mulai tahun anggaran 2012 termasuk pengaturan sanksinya.</li> <li>2. Menginventarisasi pejabat publik yang melakukan rangkap jabatan pada kepengurusan KONI dan atau kepengurusan klub sepak bola dan mengeluarkan peraturan mengenai larangan pejabat publik melakukan rangkap jabatan pada pengurusan KONI dan klub sepak bola.</li> <li>3. Menetapkan peraturan tentang pedoman pengelolaan hibah bagi pemerintah daerah yang di dalamnya sekurang-kurangnya mengatur tentang kewajiban untuk menyusun prosedur operasi baku/SOP pengelolaan hibah dan kewajiban untuk mengumumkan nama penerima hibah dan besaran nilai hibahnya kepada publik.</li> </ol>



# PENTINGNYA TRANSPARANSI DAN MONITORING BANTUAN OLAHRAGA

**PEMERINTAH** memberikan bantuan di bidang olahraga dengan tiga tujuan. Pertama, membantu kelancaran pembinaan, pengembangan, dan peningkatan olahraga prestasi. Kedua, sebagai acuan proses dan mekanisme pengelolaan kegiatan dan pertanggungjawaban keuangan bantuan kepada induk organisasi cabang olahraga. Ketiga, sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah mengembangkan olahraga prestasi di level daerah, nasional, dan internasional.

Bantuan pemerintah sebagai dukungan dana pembinaan, pengembangan, dan peningkatan prestasi olahraga diberikan dalam bentuk transfer uang kepada berbagai induk cabang olahraga yang terdaftar dan tergabung dalam KONI. Selain itu, bantuan juga diberikan kepada organisasi olahraga disabilitas Indonesia atau National Paralympic Committee (NPC) serta lembaga olahraga lainnya yang mempunyai komitmen untuk memajukan olahraga prestasi.

Selama ini, jumlah anggaran yang diberikan kepada KONI fluktuatif, mengikuti banyaknya *event* olahraga baik nasional maupun internasional yang berlangsung dalam tahun anggaran. Pada tahun 2013, KONI mendapatkan dana Rp 7 miliar, pada 2014 sebesar Rp 5 miliar, sedangkan pada 2015 mendapatkan Rp 102 miliar.

Dalam penggunaan dan pertanggungjawabannya, KONI cenderung tidak memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas sehingga rawan terjadi penyimpangan. Bahkan, terjadi kasus korupsi berupa *commitment fee* atas pencairan dan pertanggungjawaban anggaran.

Melihat situasi tersebut, KPK bekerja sama dengan Kemenpora mengadakan kajian terhadap mekanisme pemberian bantuan pemerintah di sektor olahraga. Kajian yang dilaksanakan pada tahun 2019 tersebut mengkaji secara khusus program pemberian bantuan pada Deputy Bidang Peningkatan Prestasi Olahraga Kemenpora.

## Permasalahan

Dalam kajian yang dilakukan Litbang KPK tersebut, ditemukan empat permasalahan dalam program pemberian bantuan di Deputy Bidang Peningkatan Prestasi Olahraga Kemenpora.

Pertama, tidak adanya prioritas dan efisiensi anggaran. Hal ini terlihat dengan tidak adanya *roadmap* peningkatan prestasi olahraga sehingga penyaluran bantuan tidak memiliki dasar kriteria yang jelas. Meski pembagian bantuan olahraga prestasi sudah dibagi sesuai kluster pencapaian medali dari tiap *event*, tidak dibedakan berdasarkan karakteristik kebutuhan

tiap cabang sehingga alokasi dana tidak efektif dan efisien.

Kedua, kelemahan transparansi dan akuntabilitas. Hal ini tampak dengan tidak adanya pengumuman terkait bantuan pemerintah, tidak adanya kriteria pemilihan penerima bantuan, tidak adanya batas waktu masuknya proposal, tidak adanya sistem informasi tahapan dan proses dari proposal bantuan yang diajukan, tidak dijelaskan mekanisme pelaporan dan pertanggungjawaban bantuan, serta tidak dicantumkannya jenis bantuan dalam permenpora tentang pedoman umum bantuan pemerintah.

Ketiga, kurangnya monitoring dan evaluasi. Permasalahan ini diindikasikan dengan sumber daya Inspektorat yang terbatas, tidak ada evaluasi terhadap akuntabilitas dan transparansi proses penyaluran pemerintah, tidak adanya monev atas pencapaian tujuan dari pemberian bantuan pemerintah, serta tidak diberikannya sanksi terhadap mereka yang tidak menyerahkan laporan pertanggungjawaban.

Keempat, adanya indikasi konflik kepentingan. Tiadanya arah pengembangan kebijakan prestasi olahraga dan kriteria penentuan penerima bantuan memperbesar diskresi pihak yang berwenang dalam mengambil keputusan sehingga rawan terjadi konflik kepentingan. Hal ini ditandai dengan perubahan juknis untuk kepentingan tertentu, adanya proyek yang terindikasi berhubungan dengan kepentingan pihak tertentu, serta penyebutan nominal yang

diberikan pada pihak tertentu dalam juknis.

Berbagai permasalahan di atas menunjukkan bahwa regulasi dan mekanisme penyaluran bantuan pemerintah di bidang olahraga banyak memiliki celah yang dapat menyebabkan terjadinya korupsi.

## Saran Perbaikan

Terhadap empat permasalahan utama di atas, Litbang KPK memberikan tiga saran.

Pertama, pembuatan *roadmap* dan prioritas olahraga prestasi. Peta jalan dan prioritas olahraga prestasi tersebut sangat dibutuhkan untuk mencapai tujuan peningkatan prestasi olahraga yang telah ditetapkan. Dengan adanya *roadmap*, program pemberian bantuan akan dilakukan sesuai tahapan yang telah ditetapkan sehingga dapat memperkecil ruang diskresi, menghindari konflik kepentingan, dan menutup celah korupsi.

Kedua, perlu diadakan revisi terhadap Permenpora 40/2016 tentang Pedoman Umum dan Petunjuk Teknis Penyaluran Bantuan Pemerintah. Di dalamnya perlu memuat, antara lain jenis bantuan Kemenpora seperti pada PMK 168/PMK.05/2015 yang lebih jelas dan tidak menimbulkan multitafsir, mekanisme batas waktu pemasukan proposal, sistem kejelasan tahapan dan proses terhadap proposal yang diajukan, SOP dan standar layanan, mekanisme pelaporan dan pertanggungjawaban, hingga prosedur dan kriteria pemilihan penerima bantuan.

Ketiga, perlunya integrasi pemberian bantuan di Kemenpora melalui sistem daring. Hal ini bertujuan untuk menghindari multitafsir dan konflik kepentingan, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, hingga meningkatkan monitoring dan evaluasi terhadap program bantuan.

Merespon hal tersebut, salah satu hal yang telah dibuat oleh Kemenpora

adalah menyelaraskan bentuk dan mekanisme bantuan dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang bantuan pemerintah dan memasukkan seluruh jenis bantuan yang diberikan ke dalam pedoman umum. Oleh karena itu, masih terdapat berbagai pekerjaan rumah bagi Kemenpora yang harus diselesaikan. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul</b>	Kajian Bantuan Pemerintah di Bidang Olahraga
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2019/2019
<b>Bidang</b>	Olahraga
<b>Tema</b>	Bantuan Olahraga
<b>Permasalahan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prioritas dan efisiensi anggaran</li> <li>2. Transparansi dan akuntabilitas</li> <li>3. Monitoring dan evaluasi</li> <li>4. Konflik kepentingan</li> </ol>
<b>Saran Perbaikan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pembuatan <i>roadmap</i> dan prioritas pengembangan olahraga prestasi.</li> <li>2. Revisi Permenpora 40/2016 tentang Pedoman Umum dan Petunjuk Teknis Penyaluran Bantuan Pemerintah.</li> <li>3. Integrasi pemberian bantuan di Kemenpora melalui sistem daring.</li> </ol>



# MENCARI FORMULA BIAYA SOSIAL KORUPSI

**PEMBERANTASAN** korupsi di Indonesia belum maksimal. Berdasarkan Corruption Perception Index (CPI) yang diselenggarakan Transparency International (TI), skor Indonesia cukup rendah, yakni 3.2 dalam interval 1 (korupsi tinggi) hingga 10 (bersih korupsi) pada tahun 2012. Ini berarti, diperlukan cara luar biasa untuk meningkatkan efek jera.

Berdasarkan pantauan KPK, tindak pidana korupsi paling besar terkait kerugian keuangan negara. Akan tetapi, tak sampai satu persen kasus penyimpangan keuangan negara yang sudah ditangani oleh aparat penegak hukum, baik KPK, kepolisian, maupun kejaksaan. Padahal, tindak pidana korupsi tidak hanya menimbulkan kerugian berupa uang (nilai eksplisit), tetapi juga menimbulkan kerusakan besar bagi kehidupan bermasyarakat dan bernegara (nilai implisit). Bahkan, lebih dari 90 persen biaya eksplisit korupsi tidak dibebankan kepada terpidana tindak pidana korupsi sehingga menjadi tanggungan negara.

Sementara itu, kondisi hukum hingga studi ini dibuat (2012) hanya memperhitungkan besaran uang yang dikorupsi. Penghitungan ini belum memasukkan biaya implisit maupun *multiplier* ekonomi yang hilang akibat alokasi sumber daya yang tidak tepat. KPK melihat, kondisi hukuman finansial (denda, uang pengganti, ongkos perkara)

belum dapat memulihkan kerusakan akibat tindak pidana korupsi. Selain itu, hukuman belum memberikan efek jera maksimal kepada koruptor.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, pada tahun 2012 KPK melakukan studi pendahuluan makro biaya sosial korupsi yang bertujuan untuk menyusun formula baru untuk hukuman finansial kepada terdakwa tindak pidana korupsi. Tiga persoalan yang dikaji adalah perhitungan biaya yang dikeluarkan untuk memberantas korupsi, cara menghitung biaya sosial korupsi (eksplisit dan implisit), serta perumusan formula atau model untuk menghitung biaya sosial korupsi di Indonesia.

## Permasalahan

Apabila korupsi dipandang sebagai sebuah kejahatan, biaya korupsi dapat dibagi menjadi biaya eksplisit dan biaya implisit. Biaya eksplisit merupakan biaya riil yang keluar sebagai biaya antisipasi, biaya reaksi, dan biaya akibat dari sebuah kejahatan korupsi. Sedangkan, biaya implisit merupakan biaya yang tidak secara langsung kelihatan, seperti penyusutan modal dan biaya kesempatan. Dalam skema biaya korupsi, KPK memasukkan biaya implisit dalam biaya akibat korupsi.

Dalam kajiannya, KPK menghitung biaya antisipasi dari seluruh biaya pencegahan korupsi yang dikeluarkan

oleh KPK yang bersumber dari APBN. Dasarnya, KPK merupakan satu-satunya lembaga penegak hukum yang memiliki fungsi pencegahan tindak pidana korupsi di Indonesia. Total biaya antisipasi per tahun yang dikeluarkan KPK hingga 2011 adalah sebesar Rp 79,73 miliar.

Sementara, biaya reaksi dihitung berdasarkan penegak hukum yang menangani perkara, yakni KPK, kejaksaan, maupun kepolisian. Untuk kepolisian, biaya yang diperhitungkan adalah biaya penyidikan dan penyelidikan. Untuk kejaksaan, biaya yang diperhitungkan adalah biaya penyelidikan, penuntutan, dan biaya selama proses pengadilan. Mengingat keterbatasan akses, estimasi biaya yang dikeluarkan terbatas pada kasus yang ditangani KPK saja. Total biaya reaksi terhadap korupsi per tahun yang dikeluarkan oleh KPK mencapai Rp 195,27 miliar.

Selanjutnya, pada biaya akibat, perhitungan yang dilakukan adalah biaya eksplisit dan implisit. Biaya implisit sulit untuk diestimasi. Secara umum biaya implisit adalah *opportunity cost* dari tindakan korupsi. Biaya ini kadang dibagi menjadi biaya finansial (terkait kerugian negara) dan biaya ekonomi (terkait produktivitas). Biaya implisit juga bisa dibagi menjadi biaya privat dan biaya sosial. Biaya privat adalah biaya yang penanggungnya bisa ditelusuri. Sementara, biaya sosial adalah biaya yang secara finansial tidak terbukti dengan transaksi keuangan.

## Saran Perbaikan

Hasil studi KPK mengusulkan beberapa item yang dapat diperkirakan sebagai biaya yang ditimbulkan sebagai dampak tindakan korupsi. Pertama, biaya kerugian negara atau kerugian karena kekayaan, aset, atau pendapatan hilang sebagai dampak langsung tindak pidana korupsi. Kedua, biaya ekonomi, biaya implisit (*opportunity cost*), termasuk di dalamnya biaya sosial dari tindak pidana korupsi.

Biaya implisit dapat dikelompokkan menjadi dua, yakni biaya yang dampaknya melalui pasar dan biaya yang dampaknya tidak melalui pasar. Biaya yang dampaknya melalui pasar, antara lain, dana yang dikorupsi dari APBN untuk dibelanjakan di sektor tertentu. Bila dikorupsi, dana tersebut akan menimbulkan adanya realokasi sumber daya. Sedangkan, biaya yang dampaknya tidak melalui pasar merupakan kerugian yang diderita oleh masyarakat yang tidak tecermin dalam harga-harga pasar.

Penghitungan biaya sosial korupsi memungkinkan penegak hukum menuntut hukuman lebih tinggi dari perhitungan kerugian negara yang saat ini sudah dilakukan. Harapannya, hal ini akan meningkatkan efek jera lebih besar dan menurunkan terjadinya tindak pidana korupsi di Indonesia.

Hasil studi di atas akan dikembangkan dan diujicobakan dalam kasus-kasus yang ditangani KPK. ▶

## FAKTA SINGKAT



<b>Judul Laporan</b>	Laporan Studi Biaya Sosial Korupsi
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2012/2012
<b>Bidang</b>	Politik
<b>Tema</b>	Korupsi
<b>Permasalahan</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Berapa banyak biaya yang dikeluarkan untuk pemberantasan korupsi di Indonesia?</li><li>• Bagaimana menghitung biaya sosial korupsi di Indonesia (eksplisit dan implisit)?</li><li>• Bagaimana formula atau model untuk menghitung biaya sosial korupsi di Indonesia?</li></ul>
<b>Saran Perbaikan</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mengusulkan perkiraan biaya yang ditimbulkan sebagai dampak tindakan korupsi.<ol style="list-style-type: none"><li>1. Biaya kerugian negara</li><li>2. Biaya ekonomi, biaya implisit (<i>opportunity cost</i>), termasuk biaya sosial korupsi.</li></ol></li><li>• Biaya implisit:<ol style="list-style-type: none"><li>1. Biaya yang dampaknya melalui pasar</li><li>2. Biaya yang dampaknya tidak melalui pasar</li></ol></li><li>• KPK akan mengembangkan dan mengujicobakan studi pendahuluan biaya sosial korupsi ini dalam kasus-kasus yang ditangani.</li></ul>



# PAMRIH SUMBANGSIH DANA PILKADA

**PEMILIHAN** kepala daerah (Pilkada) membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Di sisi lain, harta calon kepala daerah seringkali tidak mencukupi untuk memenuhi biaya pencalonan dan kampanye mereka.

Hasil survei Direktorat Litbang KPK 2016 dan 2017 menunjukkan, terdapat selisih dana pilkada pasangan calon kepala daerah yang dikeluarkan melebihi kemampuan harta kas yang mereka miliki, bahkan mencapai lebih dari separuh dana total pencalonan. Oleh karena itu, para calon kepala daerah mencari bantuan biaya untuk menambalnya, baik dari keluarga, perusahaan, maupun partai.

Persoalannya, sumbangan dengan komitmen akan menimbulkan benturan kepentingan ketika penyumbang meminta timbal balik saat calon kepala/wakil kepala daerah terpilih. Untuk membuktikan adanya benturan kepentingan, Direktorat Litbang KPK telah mengadakan studi dalam bentuk survei atas konsekuensi sumbangan sejak Pilkada 2005-2017. Studi yang sama kembali dilakukan pada tahun 2018 untuk melakukan pendalaman dan pemetaan persoalan benturan kepentingan terhadap sumbangan dana kampanye.

Tiga hal yang dikaji dalam studi mendalam KPK tersebut adalah ada tidaknya kesenjangan harta dan biaya pilkada yang dikeluarkan, potensi benturan kepentingan dalam pengumpulan dana calon kepala

daerah, serta korelasi adanya perubahan besar belanja daerah dengan adanya calon petahana. Studi dilakukan melalui metode *telesurvey*, pengolahan data sekunder (KPU dan LHKPN), serta wawancara mendalam. Khusus pada tahun 2018, studi melibatkan 198 responden calon kepala daerah yang kalah dalam Pilkada 2018.

## Permasalahan

KPK menganalisis delapan hal terkait hasil studi yang dilakukan pada tahun 2018 serta membuat perbandingan dengan studi sebelumnya.

Pertama, membandingkan biaya yang dikeluarkan para calon kepala daerah dengan kekayaan mereka. Dari perbandingan total harta calon kepala daerah, ditemukan bahwa masih terdapat calon yang memiliki harta minus. Sejumlah 77 calon kepala/wakil kepala daerah mengeluarkan biaya pilkada melebihi kemampuan harta kas dan 34 responden mengeluarkan biaya pilkada melebihi total harta yang dimiliki.

Kedua, hubungan kekayaan para pasangan calon terhadap kemenangan pilkada. Berdasarkan hasil uji korelasi, terdapat kesamaan pada setiap Pilkada 2015, 2017, dan 2018, yakni jumlah harta kas maupun total harta yang dimiliki pasangan calon memiliki korelasi lemah dalam menentukan kemenangan. Di sisi lain, terlihat bahwa korelasi nilai total kas terhadap kemenangan dalam pilkada cenderung

lebih kuat dibandingkan dengan total harta.

KPK juga menemukan bahwa tidak semua calon menyerahkan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye (LPPDK) ke KPU serta tidak ada hubungan signifikan antara LPPDK dan kemenangan. Salah satunya karena data LPPDK diduga belum mencerminkan pengeluaran sebenarnya.

Ketiga, hubungan adanya pilkada terhadap penggunaan dana APBD tahun sebelum pilkada dan tahun pilkada. Hasilnya, pilkada hanya memengaruhi perubahan dana hibah. Dana hibah selama pilkada meningkat secara drastis karena terdapat aturan bahwa pilkada dibiayai oleh APBD melalui dana hibah daerah.

Keempat, hubungan adanya kandidat petahana terhadap penggunaan dana APBD sebelum pilkada dan tahun pilkada. KPK menemukan bahwa terdapat perbedaan signifikan pengaruh adanya calon petahana Pilkada 2018 dengan besaran belanja hibah. Hal ini berbeda dengan pilkada tahun 2015 dan 2017.

Kelima, komponen terbesar dalam pendanaan pilkada. Alokasi biaya pilkada berdasarkan pengakuan responden terbagi ke dalam empat bagian besar, yakni biaya sosialisasi/pertemuan sebesar 60,1 persen, operasional meliputi logistik, transportasi, konsumsi, atribut, baliho, dan lain-lain sebesar 42,4 persen, biaya saksi sebesar 28,3 persen, serta dana kampanye sebesar 24,2 persen.

Temuan ini juga menunjukkan bahwa adanya bantuan pemerintah terhadap dana kampanye tidak serta-merta meminimalkan biaya kampanye yang dikeluarkan oleh calon kepala daerah.

Keenam, pola dan besaran mahar. KPK menemukan bahwa masih terdapat biaya mahar, biaya serangan fajar, serta biaya bantuan sosial yang cukup besar yang dikeluarkan para calon kepala daerah. Selain itu, mereka yang maju melalui partai mengaku, mahar partai merupakan salah satu biaya terbesar dalam pendanaan pilkada. Dari 20 responden, diketahui bahwa biaya mahar partai bervariasi, mulai dari Rp 50 juta hingga 500 juta per kursi. Penentuan besaran mahar ditentukan atas dasar kesepakatan bersama antara partai pengusung dan pasangan calon kepala daerah.

Ketujuh, pembiayaan pilkada dan sumbangan pilkada. KPK menemukan bahwa rata-rata biaya yang dikeluarkan calon kepala daerah dalam Pilkada 2018 sebesar Rp 1 miliar hingga Rp 5 miliar. Kecenderungan yang sama juga ditemukan dalam Pilkada 2015 dan 2017. Selain itu, ditemukan bahwa 50 persen responden mengakui adanya sumbangan dari donatur. Temuan lain adalah dana sumbangan yang dilaporkan pada laporan penerimaan sumbangan dana kampanye (LPSDK) tidak sepenuhnya mencerminkan data sumbangan yang diterima. Beberapa responden mengakui bahwa sumbangan yang diterima lebih besar dibandingkan dengan data pada LPSDK.

Kedelapan, potensi benturan kepentingan antara donatur dana pilkada dengan calon terpilih. KPK menemukan bahwa profil penyumbang dana calon kepala daerah didominasi oleh donatur perseorangan. Hal itu juga terjadi pada Pilkada 2015 dan 2017. Selain itu, ditemukan bahwa para donatur tetap mengharapkan balasan di kemudian hari. Harapan donatur yang didominasi oleh para pengusaha adalah kemudahan perizinan bisnis, kemudahan untuk ikut dalam tender proyek pemerintah, serta keamanan dalam menjalankan bisnis.

## Kesimpulan

Berdasarkan hasil survei tahun 2018, KPK menyimpulkan tujuh hal. Pertama, paslon mengeluarkan dana kampanye melebihi batas kemampuan harta. Kedua, meski demikian, harta yang dimiliki paslon bukanlah satu-satunya penentu kemenangan.

Ketiga, alokasi biaya terbesar yang dikeluarkan calon kepala daerah adalah

biaya sosialisasi, yakni sebesar 60,1 persen. Keempat, terdapat biaya mahar pada proses pilkada yang ditentukan melalui kesepakatan dengan besaran yang bervariasi.

Kelima, adanya korelasi yang cukup kuat terhadap perubahan dana hibah pada daerah yang memiliki calon petahana. Keenam, terdapat indikasi LPPDK, LPSDK, serta LHKPN yang tidak dilaporkan secara jujur. Ketujuh, benturan kepentingan yang ada berhubungan erat dengan profil penyumbang.

KPK berharap, hasil studi ini dapat digunakan untuk menentukan strategi pencegahan korupsi yang akan dilakukan oleh KPK, terutama terhadap kepala daerah terpilih. Selain itu, hasil studi ini dapat digunakan sebagai masukan dan perbaikan terhadap peraturan, pengawasan, serta mekanisme pendanaan pilkada yang bebas dari belenggu benturan kepentingan. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Survei Potensi Benturan Kepentingan pada Pendanaan Pilkada Tahun 2018
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2018/2018
<b>Bidang</b>	Politik
<b>Tema</b>	Pilkada
<b>Permasalahan</b>	Pilkada membutuhkan biaya tidak sedikit, sementara kemampuan harta kandidat tidak mencukupi. Untuk memenuhi kekurangan dana, kandidat melakukan berbagai usaha, salah satunya melalui penggalangan dana. Permasalahan muncul saat penyumbang mengharapkan imbalan yang akan menimbulkan benturan kepentingan saat calon kepala/wakil kepala daerah terpilih sebagai kepala daerah.

## Kesimpulan

1. Paslon mengeluarkan dana kampanye melebihi batas kemampuan harta.
2. Harta yang dimiliki paslon bukanlah satu-satunya penentu kemenangan.
3. Alokasi biaya terbesar yang dikeluarkan calon kepala daerah adalah biaya sosialisasi, yakni sebesar 60,1 persen.
4. Terdapat biaya mahar pada proses pilkada yang ditentukan melalui kesepakatan dengan besaran yang bervariasi.
5. Adanya korelasi yang cukup kuat terhadap perubahan dana hibah pada daerah yang memiliki calon petahana.
6. Terdapat indikasi LPPDK, LPSDK, serta LHKPN yang tidak dilaporkan secara jujur.
7. Benturan kepentingan yang ada berhubungan erat dengan profil penyumbang.



# KEUANGAN NEGARA





Pemantauan tindak lanjut kajian pengadilan pajak.



Kunjungan lapangan tim KPK di Pelabuhan Sabang.



Tim KPK meninjau pelabuhan.

# MENUJU LEMBAGA PERADILAN PAJAK YANG TERPERCAYA DAN BERWIBAWA

**PENGADILAN** Pajak dibentuk pada tahun 2002 sebagai bagian dari Reformasi Perpajakan demi mewujudkan sistem perpajakan yang berkeadilan dan memberikan kepastian hukum. Akan tetapi, sejak dibentuk hingga 2011, keberadaan Pengadilan Pajak telah menimbulkan beragam kontroversi baik dari aspek kelembagaan, sumber daya manusia (SDM), hingga performa yang kurang memuaskan.

Dari data jumlah tunggakan perkara yang semakin meningkat dari tahun ke tahun, terindikasi bahwa masih terdapat berbagai kelemahan dalam penyelenggaraan peradilan pajak, terutama dalam manajemen perkara.

Demi meningkatkan transparansi, efisiensi serta mencegah terjadinya tindak pidana korupsi pada penyelenggaraan peradilan pajak, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian penyelenggaraan peradilan pajak pada 2011.

## Permasalahan

Penelitian Litbang KPK tersebut mengkaji peradilan pajak dari lima instansi, yakni Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan, Pengadilan Pajak, Komisi Yudisial, Mahkamah Agung, dan Komite Pengawas Perpajakan. Hasilnya, ditemukan 12 permasalahan yang dapat dikelompokkan dalam tiga aspek,

yakni aspek regulasi, tata laksana, dan manajemen SDM.

Dari aspek regulasi, KPK menemukan tiga permasalahan pokok, yakni belum semua aturan pelaksanaan yang diamanatkan UU 14/2002 tentang Pengadilan Pajak dibuat dan ditetapkan, tidak adanya kode etik panitera Pengadilan Pajak, dan tidak ada aturan di Pengadilan Pajak mengenai *post employment* mantan hakim Pengadilan Pajak yang menjadi kuasa hukum.

Dari aspek tata laksana, KPK menemukan tujuh permasalahan terkait peradilan pajak. Pertama, Sistem Informasi Sengketa Pajak (SISPA) yang tidak andal. Kedua, masih adanya pelayanan terkait sengketa pajak di *back office*. Ketiga, dukungan teknis persidangan tidak memadai. Keempat, adanya potensi konflik kepentingan akibat alokasi berkas perkara dari satu pemohon ke majelis yang pernah menangani pemohon. Kelima, tidak dipublikasikannya putusan majelis hakim Pengadilan Pajak. Keenam, adanya rentang waktu yang lama antara tanggal putusan dan tanggal ucap. Dan ketujuh, adanya putusan banding sengketa pajak yang melampaui batas waktu 15 bulan.

Dari sisi manajemen SDM, KPK mendapatkan dua permasalahan di peradilan pajak, yakni belum optimalnya pembinaan teknis peradilan kepada hakim dan panitera Pengadilan

Pajak oleh Mahkamah Agung serta belum optimalnya pengawasan terhadap hakim dan panitera Pengadilan Pajak.

Permasalahan lain muncul dari Tim Reformasi Pengadilan Pajak (TRPP) yang belum menyelesaikan tugas-tugasnya hingga tahun 2011 karena tidak terdapat batas waktu penyelesaian yang jelas.

## Saran Perbaikan

Terhadap berbagai persoalan di atas, KPK merekomendasikan beberapa saran perbaikan yang ditujukan baik kepada sekretaris Pengadilan Pajak, ketua Pengadilan Pajak, MA, maupun KY.

Terdapat sepuluh saran perbaikan yang ditujukan kepada ketua Pengadilan Pajak. Pertama, merumuskan dan mengusulkan rancangan PP kepada pemerintah yang mengatur, antara lain jabatan yang tidak boleh dirangkap hakim, tata cara pemberhentian ketua, wakil ketua, atau hakim serta hak dan kedudukan mereka. Kedua, mengusulkan penerbitan keppres yang mengatur pembentukan, susunan, dan tata kerja Majelis Kehormatan Hakim, serta tata cara pembelaan diri hakim. Ketiga, menyusun dan menetapkan aturan pengawasan terhadap kuasa hukum yang memberikan bantuan hukum kepada pihak-pihak yang bersengketa dalam sidang Pengadilan Pajak. Keempat, merumuskan dan menetapkan kode etik khusus panitera pengadilan pajak. Kelima, menetapkan aturan tentang larangan mantan hakim

Pengadilan Pajak menjadi kuasa hukum di Pengadilan Pajak.

Selanjutnya, ketua Pengadilan Pajak perlu merevisi butir 3b dalam Nota Dinas Ketua Pengadilan Pajak Nomor 06/PP/2010 sehingga alokasi berkas dari satu pemohon dilarang kembali ke majelis yang pernah menangani pemohon tersebut secara berturut-turut. Ketujuh, menetapkan aturan publikasi putusan Pengadilan Pajak. Kedelapan, menetapkan aturan rentang waktu antara tanggal putusan dengan tanggal ucap dan mengevaluasi kinerja majelis dalam penyelesaian berkas perkara. Kesembilan, melakukan evaluasi penyebab dan akibat dilanggarnya batas waktu penyelesaian perkara. Dan kesepuluh, membuat rencana kerja pengawasan hakim dan panitera yang mencakup dua hal, yakni pengawasan perilaku dan teknis persidangan hakim serta pengurangan jadwal bersidang bagi ketua/wakil ketua.

Saran perbaikan selanjutnya diarahkan kepada sekretaris Pengadilan Pajak untuk menjalankan enam hal berikut. Pertama, mengidentifikasi kebutuhan dukungan sistem informasi di unit-unit kerja dan menyempurnakan aplikasi SISPA. Kedua, lebih mengoptimalkan fungsi pelayanan *front office* sebagai salah satu tugas Subbag Tata Usaha dan membatasi akses masuk ke *back office*. Ketiga, menyediakan fasilitas pendukung teknis persidangan yang memadai, antara lain alat rekam (*court recording*), mik di ruang sidang, hingga ruang arsip yang layak. Keempat, membuat sistem alokasi berkas perkara

secara acak yang terintegrasi dalam Sistem Informasi Sengketa Pajak (SISPA). Kelima, mengunggah putusan majelis hakim Pengadilan Pajak dalam situs Sekretariat Pengadilan Pajak. Dan keenam, menjalankan *court recording* di setiap persidangan dan menyediakan CCTV untuk merekam aktivitas di ruang sidang, kerja majelis dan sekretariat Pengadilan Pajak.

Saran perbaikan bagi ketua sekretaris Pengadilan Pajak adalah membuat *in-house program* hakim dan panitera khusus Pengadilan Pajak.

Saran perbaikan juga ditujukan kepada ketua MA/Kepala Badan Pengawasan MA, yakni melakukan audit kinerja Pengadilan Pajak serta mengikutsertakan hakim dan panitera pengadilan pajak dalam program pendidikan/pelatihan dasar dan rutin MA. Di sisi lain, ketua KY disarankan untuk membuat rencana kerja pengawasan hakim Pengadilan Pajak.

Berdasarkan pemantauan KPK hingga akhir 2017, semua saran

perbaikan di atas telah dilaksanakan oleh Pengadilan Pajak walaupun belum semua dapat diselesaikan.

Beberapa perbaikan yang telah berlangsung, antara lain perbaikan rentang waktu putusan dan tanggal ucap, terbitnya aturan mengenai *post employment* bagi hakim Pengadilan Pajak yang menjadi kuasa hukum, menutup celah *back office* untuk pelayanan terkait sengketa pajak, perbaikan dukungan atas teknis persidangan, dipublikasikannya putusan majelis hakim pengadilan pajak, terbangunnya sistem alokasi berkas sengketa ke majelis, serta telah disusunnya kode etik panitera. Sedangkan, salah satu hal yang belum diselesaikan adalah pembinaan teknis dan pengawasan hakim dan panitera oleh MA dan KY.

KPK berharap, saran perbaikan terhadap MA dan KY dapat diimplementasikan dalam rangka mewujudkan Pengadilan Pajak yang terpercaya dan berwibawa. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Penyelenggaraan Peradilan Pajak
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2011/2011
<b>Bidang</b>	Pajak
<b>Tema</b>	Peradilan Pajak
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Regulasi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belum semua aturan pelaksanaan yang diamanatkan oleh UU 14/2002 dibuat dan ditetapkan.</li> <li>2. Tidak adanya kode etik panitera Pengadilan Pajak.</li> <li>3. Tidak ada aturan di Pengadilan Pajak mengenai <i>post employment</i> mantan hakim Pengadilan Pajak yang menjadi kuasa hukum.</li> </ol>

<p><b>Permasalahan</b></p>	<p><b>Tata Laksana</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak andalnya Sistem Informasi Sengketa Pajak (SISPA).</li> <li>2. Masih adanya pelayanan terkait sengketa pajak di <i>back office</i>.</li> <li>3. Tidak memadainya dukungan teknis persidangan.</li> <li>4. Adanya potensi konflik kepentingan akibat alokasi berkas perkara dari satu pemohon ke majelis yang pernah menangani pemohon tersebut.</li> <li>5. Tidak dipublikasikannya putusan Majelis Hakim Pengadilan Pajak.</li> <li>6. Adanya rentang waktu yang lama antara tanggal putusan dan tanggal ucap.</li> <li>7. Adanya putusan banding sengketa pajak yang melampaui batas waktu 15 bulan.</li> </ol> <p><b>Manajemen SDM</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belum optimalnya pembinaan teknis peradilan kepada hakim dan panitera Pengadilan Pajak oleh MA.</li> <li>2. Belum optimalnya pengawasan terhadap hakim dan panitera Pengadilan Pajak</li> </ol>
<p><b>Saran Perbaikan</b></p>	<p><b>Ketua Pengadilan Pajak</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Merumuskan dan mengusulkan rancangan PP kepada pemerintah yang mengatur, antara lain jabatan yang tidak boleh dirangkap hakim, tata cara pemberhentian ketua, wakil ketua, atau hakim serta hak dan kedudukan mereka.</li> <li>2. Mengusulkan penerbitan keppres yang mengatur pembentukan, susunan, dan tata kerja Majelis Kehormatan Hakim, serta tata cara pembelaan diri hakim.</li> <li>3. Menyusun dan menetapkan aturan pengawasan terhadap kuasa hukum yang memberikan bantuan hukum kepada pihak-pihak yang bersengketa dalam sidang Pengadilan Pajak.</li> <li>4. Merumuskan dan menetapkan kode etik khusus panitera pengadilan pajak.</li> <li>5. Menetapkan aturan tentang larangan mantan hakim Pengadilan Pajak menjadi kuasa hukum di Pengadilan Pajak.</li> <li>6. Merevisi butir 3b dalam Nota Dinas Ketua Pengadilan Pajak Nomor 06/PP/2010 sehingga alokasi berkas dari satu pemohon dilarang kembali ke majelis yang pernah menangani pemohon tersebut secara berturut-turut.</li> <li>7. Menetapkan aturan publikasi putusan Pengadilan Pajak.</li> <li>8. Menetapkan aturan rentang waktu antara tanggal putusan dengan tanggal ucap dan mengevaluasi kinerja majelis dalam penyelesaian berkas perkara.</li> <li>9. Melakukan evaluasi penyebab dan akibat dilanggarnya batas waktu penyelesaian perkara.</li> <li>10. Membuat rencana kerja pengawasan hakim dan panitera yang mencakup dua hal, yakni pengawasan perilaku dan teknis persidangan hakim serta pengurangan jadwal bersidang bagi ketua/wakil ketua.</li> </ol> <p><b>Sekretaris Pengadilan Pajak</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengidentifikasi kebutuhan dukungan sistem informasi di unit-unit kerja dan menyempurnakan aplikasi SISPA.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

2. Lebih mengoptimalkan fungsi pelayanan *front office* membatasi akses masuk ke *back office*.
3. Menyediakan fasilitas pendukung teknis persidangan yang memadai.
4. Membuat sistem alokasi berkas perkara secara acak yang terintegrasi dalam Sistem Informasi Sengketa Pajak (SISPA).
5. Mengunggah putusan majelis hakim Pengadilan Pajak dalam situs Sekretariat Pengadilan Pajak.
6. Menjalankan *court recording* dan memasang CCTV di ruang sidang, kerja majelis, serta sekretariat Pengadilan Pajak.

### **Ketua dan Sektetaris**

1. Membuat *in-house* program hakim dan panitera khusus Pengadilan Pajak.

### **Ketua MA**

1. Melakukan audit kinerja Pengadilan Pajak.
2. Mengikutsertakan hakim dan panitera pengadilan pajak dalam program pendidikan/pelatihan dasar dan rutin MA.

### **Ketua KY**

1. Membuat rencana kerja pengawasan hakim Pengadilan Pajak.



# MENGOPTIMALKAN PENERIMAAN PAJAK DI SEKTOR PERTAMBANGAN BATU BARA

**PAJAK** merupakan sumber utama penerimaan negara. Pada tahun 2014, penerimaan pajak menjadi penopang lebih dari dua per tiga penerimaan APBN. Salah satu penyumbang penerimaan pajak terbesar adalah sektor pertambangan.

Pada tahun 2012, sektor tersebut berada di posisi keempat penyumbang penerimaan pajak terbesar. Akan tetapi, disinyalir masih terdapat banyak perusahaan tambang yang belum memenuhi kewajiban pembayaran pajak maupun kewajiban pembayaran penerimaan negara bukan pajak (PNBP).

Untuk lebih mengoptimalkan penerimaan pajak, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian meliputi aspek regulasi, tata laksana, dan manajemen sumber daya manusia di Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sebagai lembaga resmi pemungut pajak. Secara khusus, kajian yang dilaksanakan pada tahun 2013-14 tersebut mengambil contoh kasus pertambangan batu bara.

## Permasalahan

Penelitian yang dilaksanakan Direktorat Litbang KPK tersebut mengkaji optimalisasi penerimaan pajak di sektor pertambangan batu bara dari enam instansi, yaitu unit kerja di Direktorat Jenderal Pajak, Kementerian Perdagangan, Surveyor, Dinas Pertambangan Daerah, koalisi

organisasi masyarakat sipil (CSO), dan perusahaan pertambangan. Hasilnya, ditemukan tujuh potensi masalah.

Persoalan pertama adalah belum akuratnya data nomor pokok wajib pajak (NPWP) pada sektor pertambangan batu bara. Ketidakakuratan basis data wajib pajak dapat membuka peluang korupsi karena tidak terdapat perangkat *check and balance* dalam proses pengawasan. Selain itu, kewajiban masing-masing subjek pajak akan sulit dimonitor.

Kedua, kurangnya data pendukung (data produksi) perhitungan potensi pajak. Masalah ini bisa berujung pada sulitnya menghitung potensi pajak karena tidak diketahui data produksi yang valid. Ketidakakuratan data bisa menyebabkan hilangnya potensi penerimaan negara dan membuka ruang terjadinya korupsi.

Ketiga, adanya multitafsir penerapan aturan pengenaan pajak. Persoalan ini dapat merugikan negara karena petugas ataupun wajib pajak bisa memilih tafsir aturan yang lebih menguntungkan mereka. Selain itu, multitafsir juga bisa memunculkan perbedaan perlakuan pengenaan pajak antar-Kantor Pelayanan Pajak (KPP) hingga menciptakan iklim persaingan usaha yang tidak sehat.

Keempat, keterbatasan peraturan terkait perolehan data eksternal. Masalah ini antara lain bisa berakibat pada sulitnya memperoleh data

yang mendukung pengawasan dan pembinaan wajib pajak, *self-assessment* yang dilakukan wajib pajak menjadi sulit teruji, dan data dukungan untuk peningkatan potensi penerimaan melalui proses intensifikasi dan ekstensifikasi wajib pajak sulit diperoleh.

Kelima, belum optimalnya permintaan, pengelolaan, dan pemanfaatan data eksternal. Akibatnya, DJP tidak dapat melakukan pengawasan karena bergantung pada data yang disampaikan wajib pajak hingga memperbesar peluang kecurangan petugas pajak atau wajib pajak. Selain itu, potensi penerimaan pajak nasional di tiap sektor tidak dapat diperkirakan dengan tepat.

Keenam, minimnya pengawasan kepada wajib pajak oleh DJP. Persoalan ini antara lain bisa berdampak pada hilangnya potensi penerimaan pajak serta kesulitan dalam mendeteksi dan mencegah pelanggaran yang dilakukan wajib pajak.

Ketujuh, belum optimalnya fungsi analisis potensi. Hal ini terutama menyebabkan potensi penerimaan pajak secara nasional per sektor tidak dapat diprediksi dengan tepat. Selain itu, tiadanya acuan pembandingan pajak yang dapat diterima akan memperbesar peluang kecurangan pajak, termasuk korupsi. Proses pengawasan dan pemeriksaan wajib pajak juga akan melambat karena minimnya data dan analisis awal.

## Saran Perbaikan

Terhadap tujuh persoalan tersebut, KPK memberikan saran perbaikan yang ditujukan kepada empat instansi, yakni Direktorat Jenderal Pajak (DJP), Kementerian ESDM (Ditjen Minerba), pemerintah daerah, dan Kementerian Keuangan

Untuk DJP, KPK memberikan secara keseluruhan 21 saran perbaikan yang dapat diringkaskan dalam empat saran perbaikan. Saran perbaikan tersebut, meliputi peningkatan keandalan basis data wajib pajak dan data eksternal lainnya yang dibutuhkan DJP, peningkatan mekanisme dan kerja sama antarlembaga dalam pemenuhan kebutuhan data, menyempurnakan aturan dan pedoman untuk menunjang pelaksanaan fungsi DJP, serta memperkuat fungsi analisis dan pengawasan pajak.

Untuk Kementerian ESDM (Ditjen Minerba), KPK memberikan enam saran perbaikan. Pertama, menyelesaikan sistem informasi terkait data produksi, penjualan, dan royalti pertambangan, yang mencakup data mineral dan batu bara secara nasional dan data NPWP. Kedua, memastikan pelaporan data produksi, penjualan, dan royalti pertambangan dari pmda.

Saran bagi Ditjen Minerba selanjutnya adalah melibatkan DJP dalam penyusunan pasal terkait pajak dalam kontrak pertambangan. Keempat, mensyaratkan NPWP dan melakukan validasi atas kebenaran dan kesesuaian NPWP dalam pengajuan izin usaha dan proses *clear and clear* (CnC). Kelima,

mengatur penerapan sanksi atas pelanggaran syarat ketentuan yang telah ditetapkan. Dan keenam, memastikan penerapan syarat dan pemberian sanksi atas pelanggaran ketentuan.

Bagi pemda, KPK memberikan dua saran perbaikan. Pertama, memastikan pelaporan data produksi, penjualan, dan royalti pertambangan dari para pemegang IUP. Kedua, melaporkan data produksi, penjualan, dan royalti pertambangan kepada Kementerian ESDM (Ditjen Minerba). Terakhir, KPK memberikan satu saran kepada Kemenkeu, yakni memberikan dukungan ketersediaan anggaran dan SDM dalam kegiatan pengawasan wajib pajak.

Sebagai tindak lanjut kajian, KPK telah melakukan pemantauan

implementasi rencana aksi di Direktorat Jenderal Pajak pada tahun 2015-2016. Salah satu hal yang telah dilakukan oleh DJP adalah mengumpulkan data terkait pertambangan dari Ditjen Minerba ESDM, PT Sucofindo, PT Surveyor Indonesia, PT Carsurin, PT Geoservices, Kementerian Perdagangan, Ditjen Bea dan Cukai, dan seluruh pemerintah provinsi. Di sisi lain, DJP belum mengeluarkan surat penegasan untuk mengatasi multitafsir penerapan tarif PPN Gen III PKP2B di internal DJP.

Saran perbaikan yang disampaikan KPK di atas diharapkan dapat diimplementasikan pada sektor lain di luar pertambangan batu bara dengan menggunakan pendekatan yang sama. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Optimalisasi Penerimaan Pajak (Studi Kasus Pertambangan Batu Bara)
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2013-2014/2017
<b>Bidang</b>	Pajak
<b>Tema</b>	Optimalisasi Penerimaan Pajak (Studi Kasus Pertambangan Batu Bara)
<b>Permasalahan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belum akuratnya data nomor pokok wajib pajak (NPWP) pada sektor pertambangan batu bara.</li> <li>2. Kurangnya data pendukung (data produksi) dalam perhitungan potensi pajak.</li> <li>3. Adanya multitafsir penerapan aturan pengenaan pajak.</li> <li>4. Keterbatasan peraturan terkait perolehan data eksternal.</li> <li>5. Belum optimalnya permintaan, pengelolaan, dan pemanfaatan data eksternal.</li> <li>6. Minimnya pengawasan kepada wajib pajak.</li> <li>7. Belum optimalnya fungsi analisis potensi.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

### Direktorat Jenderal Pajak

1. Menertibkan prosedur penerbitan dan data NPWP khususnya data perusahaan pemilik IUP, termasuk penegakan sanksi sesuai dengan aturan.
2. Melakukan *cross-check* data izin usaha tambang dan validasi klasifikasi usaha dari data yang sudah di-CnC oleh Kementerian ESDM.
3. Mendorong terbitnya aturan yang mensyaratkan NPWP menjadi syarat utama seluruh pemberian izin usaha dan penerapan sanksi atas ketidakpatuhan kepemilikan NPWP dan ketidakpatuhan pelaporan SPT.
4. Memperkuat kerja sama dengan para pihak pemberi izin usaha, khususnya Kementerian ESDM dan pemda.
5. Memberikan akses pengecekan NPWP kepada instansi penerbit izin usaha.
6. Memetakan kebutuhan data dari pihak eksternal yang dapat membantu proses perhitungan potensi.
7. Memperkuat kerja sama dengan pihak eksternal terkait kebutuhan data (Kementerian ESDM, Pemerintah Daerah, dan Kementerian Perdagangan).
8. Menetapkan pedoman untuk penegasan bagi KPP dalam melaksanakan pengenaan pajak.
9. Menyosialisasikan pedoman dan peraturan terkait untuk meminimalkan multitafsir pada penerapan peraturan oleh petugas pajak dan kepada wajib pajak.
10. Memperkuat kerja sama melalui MoU antarinstansi pemerintah, lembaga, asosiasi, pemerintah daerah dan pihak lain yang terkait untuk memperjelas ruang lingkup data dan informasi perpajakan yang dapat diberikan oleh instansi pengelola data perpajakan.
11. Mendorong harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait UU 28/2007 dan UU 28/2009 terhadap pengaturan mengenai pemberian data dan informasi perpajakan.
12. Mendorong penerbitan aturan pelaksanaan terkait *reward and punishment* pemberian data ke DJP oleh ILAP.
13. Melengkapi dan mengevaluasi pelaksanaan PMK Nomor 132/PMK.03/2013 sesuai dengan pemetaan kebutuhan data eksternal secara periodik.
14. Mengintegrasikan data eksternal yang diperoleh dengan sistem teknologi informasi DJP.
15. Menyusun mekanisme pemanfaatan, pengelolaan, dan sistem keamanan data eksternal dalam menunjang sistem perpajakan nasional.
16. Melakukan analisis beban kerja untuk menentukan kebutuhan sumber daya yang ideal dalam melakukan pengawasan serta optimalisasi pendistribusian sumber daya dengan mempertimbangkan potensi pajak.
17. Menyusun mekanisme pemilihan objek pemeriksaan yang dilakukan berdasarkan analisis risiko.

## Saran Perbaikan

18. Pengembangan mekanisme pemeriksaan lintas KPP.
19. Peningkatan pengawasan internal terhadap AR dan pemeriksa.
20. Memperkuat fungsi analisis potensi di DJP, termasuk analisis mikro untuk mendeteksi potensi pajak WP sehingga dapat memprioritaskan pengawasan terhadap WP yang potensial.

### **Kementerian Keuangan**

1. Memberikan dukungan ketersediaan anggaran dan SDM dalam kegiatan pengawasan wajib pajak.

### **Kementerian ESDM (Ditjen Minerba)**

1. Menyelesaikan sistem informasi terkait data produksi, penjualan, dan royalti pertambangan, yang mencakup data mineral dan batu bara secara nasional dan data NPWP.
2. Memastikan pelaporan data produksi, penjualan, dan royalti pertambangan dari pemda.
3. Melibatkan DJP dalam penyusunan pasal terkait pajak dalam kontrak pertambangan.
4. Mensyaratkan NPWP dan melakukan validasi atas kebenaran dan kesesuaian NPWP dalam pengajuan izin usaha dan proses CnC.
5. Mengatur penerapan sanksi atas pelanggaran syarat ketentuan yang telah ditetapkan.
6. Memastikan penerapan syarat dan pemberian sanksi atas pelanggaran ketentuan.

### **Pemerintah Daerah**

1. Memastikan pelaporan data produksi, penjualan, dan royalti pertambangan dari para pemegang IUP.
2. Melaporkan data produksi, penjualan, dan royalti pertambangan kepada ESDM (Ditjen Minerba).



# MEMBENAHAI PROSES KEBERATAN DAN BANDING DI DIREKTORAT JENDERAL PAJAK

**PENGAJUAN** keberatan dan banding merupakan hak wajib pajak yang diatur dalam undang-undang dan menjadi bagian dari hak warga negara yang dilindungi. Namun dalam praktiknya, tunggakan perkara di Pengadilan Pajak masih cukup besar dan tingkat kemenangan Ditjen Pajak di Pengadilan Pajak masih rendah.

Banyaknya tunggakan ini disebabkan belum dilakukannya analisis baik oleh Pengadilan Pajak maupun Direktorat Jenderal Pajak (DJP) terkait regulasi perpajakan sehingga pengajuan banding atas perkara yang sama bisa terjadi berulang-ulang. Di sisi lain, besarnya jumlah keberatan dan rendahnya tingkat kemenangan dari Ditjen Pajak secara tidak langsung menunjukkan adanya kelemahan dalam penatalaksanaan proses keberatan dan banding sekaligus persoalan dari sisi regulasi.

Mengingat strategisnya peran penerimaan pajak bagi anggaran negara, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian proses keberatan dan banding pada tahun 2016 untuk menurunkan potensi kerawanan penyimpangan dan kerugian negara.

## Permasalahan

Kajian Litbang KPK tersebut menemukan adanya enam potensi

permasalahan dalam proses keberatan dan banding di DJP.

Permasalahan pertama dan utama adalah ketidakjelasan fungsi strategis keberatan dan banding di DJP. Masalah ini, antara lain, tampak dari masih adanya tumpang tindih evaluasi, ketidaksesuaian tupoksi antarseksi, belum adanya panduan melakukan evaluasi dari Kantor Pusat DJP, dan masih tingginya beban kerja penyelesaian keberatan dan non-keberatan.

Permasalahan di atas mengakibatkan tidak optimalnya fungsi evaluasi proses keberatan dan banding. Berdasarkan observasi lapangan, ditemukan *overlapping* evaluasi yang dilakukan oleh berbagai lingkungan kerja hingga hilangnya fungsi evaluasi di beberapa Kanwil.

Selanjutnya, ditemukan inkonsistensi indikator kinerja dalam rangkaian proses keberatan dan banding. Masalah ini berkaitan dengan beragam indikator kinerja, baik pemeriksaan yang berfokus pada penerimaan pajak, keberatan yang berfokus pada penyelesaian regulasi dan kebijakan, banding yang fokus pada aktivitas kehadiran sidang dan pembuatan penjelasan tertulis, hingga peninjauan kembali yang fokus pada pemenuhan memori PK.

Ketidajelasan fungsi strategis keberatan dan banding juga berdampak pada pembangunan sistem informasi proses keberatan dan banding yang belum dapat memenuhi kebutuhan. Akibatnya, terjadi inefisiensi pekerjaan, kurang optimalnya proses monitoring dan evaluasi kepatuhan wajib pajak, hingga terjadi potensi *fraud* karena kelemahan sistem.

Permasalahan kelima, manajemen SDM Penelaah Keberatan tidak menjadi prioritas. Hal ini tampak dari tidak adanya perlakuan khusus dalam proses seleksi jabatan Penelaah Keberatan dan strukturalnya, bertambahnya beban tunggakan pengajuan keberatan dan nonkeberatan (*backlog*), hingga munculnya beban lebih (*overload*) penyelesaian berkas keberatan di beberapa Kanwil.

Keenam, adanya potensi hilangnya penerimaan pajak karena tidak segera diterbitkannya Surat Tagihan Pajak (STP) Sanksi Denda atas keberatan atau banding wajib pajak yang ditolak. Sebagai gambaran, dari tahun 2007-2011 terdapat nilai pajak Rp 11,3 triliun dari putusan PP yang menyatakan DJP menang sehingga terdapat potensi penerimaan negara atas putusan banding yang dimenangkan oleh DJP yang harus segera ditagihkan.

## Saran Perbaikan

Atas beragam persoalan tersebut di atas, KPK memberikan enam saran perbaikan yang ditujukan kepada DJP. Saran perbaikan tersebut meliputi mempertegas fungsi keberatan dan

banding, memperbaiki metode evaluasi agar tidak tumpang tindih dan memberikan porsi yang seimbang antara evaluasi pemenuhan formal dan materiel, mengidentifikasi ulang indikator kinerja menjadi selaras dengan fungsi strategis, termasuk identifikasi ulang register risiko dan rencana mitigasi yang sesuai.

Selanjutnya, DJP perlu menyempurnakan aplikasi Sistem Informasi DJP untuk keberatan dan banding dengan memasukkan fitur-fitur yang dibutuhkan, yakni monitoring beban kerja, perkembangan eksekusi putusan, bank kasus, memperbaiki penetapan standar kompetensi dan prasyarat jabatan PK, peningkatan kompetensi PK, pemerataan beban kerja PK dan memperbaiki mekanisme penerbitan Surat Tagihan Pajak (STP), serta membangun mekanisme kontrol yang terintegrasi untuk mengawal proses penagihan.

DJP juga diharapkan menyusun rencana aksi perbaikan dan mengimplementasikannya sehingga proses keberatan dan banding dapat memberikan kontribusi nyata pada tujuan dan sasaran strategis yang ditetapkan oleh DJP.

Berdasarkan pemantauan KPK hingga akhir 2018, semua saran perbaikan di atas telah dilaksanakan oleh DJP dengan tiga saran yang mendapatkan catatan.

Saran perbaikan yang sudah dilaksanakan, meliputi perbaikan metode evaluasi agar tidak tumpang tindih dan memberikan porsi yang

seimbang antara evaluasi pemenuhan formal dan material, mengidentifikasi ulang indikator kinerja menjadi selaras dengan fungsi strategis, termasuk identifikasi ulang register risiko dan rencana mitigasi yang sesuai.

Selanjutnya, menyempurnakan aplikasi SIDJP untuk keberatan dan banding dengan memasukkan fitur-fitur yang dibutuhkan antara lain, monitoring beban kerja, perkembangan eksekusi putusan, bank kasus, memperbaiki manajemen SDM keberatan dan banding terkait penetapan standar kompetensi Penelaah Keberatan, memperbaiki mekanisme penerbitan Surat Tagihan Pajak (STP), dan membangun mekanisme kontrol

yang terintegrasi untuk mengawal proses penagihan.

Adapun tiga saran perbaikan yang dinyatakan selesai dengan catatan, yaitu mempertegas fungsi keberatan dan banding, penetapan standar kompetensi Penelaah Keberatan, serta pemerataan beban kerja Penelaah Keberatan.

Terhadap tiga saran perbaikan di atas, KPK mendorong Dirjen Pajak untuk melaporkan perkembangan tersebut sesuai kesepakatan pada rapat pemantauan tindak lanjut pada tanggal 26 Juni 2018. Harapannya, proses keberatan dan banding dapat memberikan kontribusi nyata bagi Ditjen Pajak. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Proses Keberatan dan Banding di Direktorat Jenderal Pajak
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2016/2017
<b>Bidang</b>	Pajak
<b>Tema</b>	Proses Keberatan dan Banding di Direktorat Jenderal Pajak
<b>Permasalahan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak jelasnya fungsi keberatan dan banding di Ditjen Pajak.</li> <li>2. Fungsi evaluasi proses keberatan dan banding tidak optimal.</li> <li>3. Inkonsistensi indikator kinerja dalam rangkaian proses keberatan dan banding.</li> <li>4. Sistem informasi proses keberatan dan banding belum memenuhi kebutuhan.</li> <li>5. Manajemen SDM Penelaah Keberatan tidak menjadi prioritas.</li> <li>6. Adanya potensi hilangnya penerimaan pajak karena tidak segera diterbitkannya Surat Tagihan Pajak (STP) Sanksi Denda atas Keberatan atau banding WP yang ditolak.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

### Direktorat Jenderal Pajak

1. Mempertegas fungsi keberatan dan banding.
2. Memperbaiki metode evaluasi agar tidak tumpang tindih dan memberikan porsi yang seimbang antara evaluasi pemenuhan formal dan material.
3. Mengidentifikasi ulang indikator kinerja menjadi selaras dengan fungsi strategis, termasuk identifikasi ulang register risiko dan rencana mitigasi yang sesuai.
4. Menyempurnakan aplikasi SIDJP untuk keberatan dan banding dengan memasukkan fitur-fitur yang dibutuhkan (monitoring beban kerja, progres eksekusi putusan, bank kasus).
5. Memperbaiki manajemen SDM keberatan dan banding (penetapan standar kompetensi dan prasyarat jabatan PK, peningkatan kompetensi PK, pemerataan beban kerja PK).
6. Memperbaiki mekanisme penerbitan Surat Tagihan Pajak (STP) dan membangun mekanisme kontrol yang terintegrasi untuk mengawal proses penagihan.



# MEMBENAHAI SISTEM ADMINISTRASI IMPOR

**DIREKTORAT** Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) berperan penting dalam melaksanakan pelayanan terhadap arus barang dalam perdagangan, baik internasional maupun domestik. Sebagai institusi global, DJBC diharapkan mampu memberikan pelayanan kepada pengguna jasa secara efektif dan efisien.

Demi perbaikan pelayanan DJBC bagi pengguna jasa dan koordinasi antarinstansi, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian terhadap sistem administrasi impor di DJBC pada tahun 2007. Di dalamnya, KPK mengkaji tiga hal, yakni kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi (TPP), proses administrasi impor terkait DJBC dan instansi lain, serta observasi lain-lain. Dalam kajiannya, KPK melakukan kegiatan monitoring di beberapa kantor bea cukai di Bandara Soekarno-Hatta serta di Pelabuhan Tanjung Priok I, II, III, Batam, dan Tanjung Perak.

## Permasalahan

Kajian Litbang KPK menemukan berbagai kemungkinan TPP di seluruh rangkaian proses impor di pelabuhan, mulai dari proses *analyzing point*, penerimaan dokumen, pemeriksaan fisik, pemeriksaan dokumen, pengurusan kurang bayar di seksi perbendaharaan, pengeluaran barang, penutupan *manifest*, serta pengurusan dokumen di kawasan berikat.

Selain itu, ditemukan pula berbagai permasalahan di berbagai tahap proses administrasi impor di DJBC. Secara umum, KPK menemukan adanya pelayanan terhadap importir oleh petugas bea dan cukai di ruang pemrosesan berkas (*back office*) yang dapat menimbulkan penyimpangan. Selain itu, banyak pengguna jasa yang belum memahami prosedur pelayanan DJBC karena terbatasnya informasi yang diperoleh.

Dari tahap penetapan jalur, ditemukan bahwa evaluasi profil importir tidak dilakukan secara berkala. Selanjutnya, KPK menemukan beberapa masalah dari tahap pemeriksaan fisik. Pertama, importir masih dapat memilih pemeriksa fisik yang dikehendaki. Kedua, instruksi pemeriksaan tidak langsung diterima oleh pemeriksa fisik. Ketiga, tidak adanya format laporan hasil pemeriksaan (LHP) yang baku. Keempat, lokasi pemeriksaan tidak memadai. Kelima, perekaman LHP tidak dilakukan oleh petugas pemeriksa fisik. Keenam, pemeriksaan barang masih banyak dilakukan secara manual, tidak memanfaatkan alat pemindai Hi-Co secara maksimal.

Dari tahap pemeriksaan dokumen, KPK menemukan empat permasalahan, yakni tidak adanya petunjuk teknis pemeriksaan dokumen, tidak adanya laporan hasil pemeriksaan dokumen, tidak adanya ketentuan yang mengatur

mekanisme klasifikasi antara petugas dan importir, serta tidak adanya kriteria untuk menentukan barang yang perlu diuji di laboratorium.

Di tahap pengeluaran barang, ditemukan dua permasalahan, yakni banyak tempat penimbunan sementara (TPS) yang tidak memisahkan area penimbunan dan pintu gerbang untuk ekspor dan impor serta terdapat proses administrasi impor yang tidak perlu.

Permasalahan juga ditemukan terkait proses administrasi DJBC dan instansi lain. Pada tahap sebelum dan saat kedatangan sarana pengangkut, data rencana kedatangan sarana pengangkut (RKSP) dan *inward manifest* tidak dapat diakses oleh instansi terkait yang memerlukan. Sedangkan pada tahap pemberitahuan impor barang (PIB), pelayanan terhambat karena pembatasan jam setoran pembayaran oleh Bank Devisa Persepsi. Selain itu, terdapat biaya administrasi yang dibebankan oleh Bank Devisa Persepsi untuk setoran pembayaran impor.

Pada tahap *analyzing point*, ditemukan enam permasalahan terkait instansi lain. Pertama, dengan Ditjen Perdagangan Luar Negeri-Departemen Perdagangan, yakni pemotongan kuota yang dilakukan oleh DJBC menyulitkan verifikasi jatah kuota karena pelabuhan pemasukan barang tersebar. Kedua, tidak ada kejelasan pembagian wewenang antara Badan Karantina Departemen Pertanian dan Ditjen Perlindungan Hasil Kekayaan Alam Departemen Kehutanan. Ketiga, tidak ada kejelasan pembagian wewenang

antara Ditjen P2PL Departemen Kesehatan dan BPOM mengenai perizinan makanan, minuman, dan obat-obatan maupun kosmetik. Keempat, pemberitahuan peraturan komoditas larangan dan pembatasan tidak ditujukan kepada menteri keuangan. Kelima, pencantuman Kode HS yang tidak lengkap oleh instansi teknis. Keenam, belum ada mekanisme verifikasi surat perizinan antara DJBC dengan instansi teknis.

Permasalahan selanjutnya ditemukan berdasarkan hasil observasi lain-lain. Pertama, tidak dipisahkannya pelabuhan untuk internasional (ekspor impor) dengan domestik. Kedua, sulitnya pengawasan terhadap kawasan berikat yang jauh dari Kantor Pelayanan BC. Ketiga, belum ada ketentuan tentang harga sewa di tempat penimbunan pabean (TPP).

## Saran Perbaikan

Atas persoalan tersebut, KPK memberikan saran perbaikan kepada DJBC dan instansi terkait. Pertama, KPK memberi saran perbaikan untuk melaksanakan reformasi di DJBC, terutama mencakup pembenahan SDM, pelembagaan pengendalian dan pengawasan internal yang lebih efektif, serta penegakan kode etik dan pedoman perilaku di DJBC.

Kedua, KPK menyarankan perbaikan dalam proses administrasi impor, baik DJBC maupun instansi lain. Untuk DJBC, KPK memberi saran perbaikan pada tahap penetapan jalur, pemeriksaan fisik, pemeriksaan

dokumen, serta pengeluaran barang. Sedangkan terkait dengan instansi lain, KPK memberi saran perbaikan mulai dari tahap sebelum dan saat kedatangan sarana pengangkut, PIB, hingga *analyzing point*.

Ketiga, di luar prosedur impor, untuk pengawasan, DJBC perlu meminta adminisrasi pelabuhan agar berkoordinasi dengan Pelindo untuk segera memisahkan pelabuhan internasional dan domestik sesuai ISPS Code. DJBC juga perlu menyusun kembali kebijakan pengawasan terhadap kawasan berikat yang semakin banyak dan tersebar lokasinya. Kebijakan ini terutama dikaitkan dengan metode, sarana, dan prasarana yang digunakan dalam pengawasan. Terakhir, DJBC perlu segera mengusulkan peraturan

tentang harga sewa TPP agar ditetapkan menteri keuangan.

Berbagai saran perbaikan di atas dipantau KPK pada tahun 2008-2009. Beberapa perbaikan yang telah dilakukan, antara lain pembentukan Kantor Pelayanan Bea dan Cukai Utama (KPU) dengan prinsip *good governance*. Di dalamnya terdapat layanan *frontdesk*, sosialisasi prosedur pelayanan DJBC yang masif, perbaikan format LHP, serta pemusatan ruang pemeriksaan barang. Selain itu, dilakukan juga pembenahan dengan penguatan pakta integritas DJBC melalui Peraturan Dirjen BC Nomor P-18/BC/2007.

Diharapkan, berbagai perbaikan di atas dapat menutup celah korupsi pada pelayanan sistem administrasi impor sehingga masyarakat dapat mengakses layanan dengan lebih optimal. ►

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Sistem Administrasi Impor pada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2007
<b>Bidang</b>	Bea dan Cukai
<b>Tema</b>	Sistem Administrasi Impor
<b>Permasalahan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>Kemungkinan TPP</b> dalam proses administrasi impor mulai dari proses <i>analyzing point</i>, penerimaan dokumen, pemeriksaan fisik, pemeriksaan dokumen, pengurusan kurang bayar di seksi perbendaharaan, pengeluaran barang, penutupan <i>manifest</i>, serta pengurusan dokumen di kawasan berikat.</li> <li><b>Proses administrasi impor:</b> <b>Umum</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Adanya pelayanan terhadap importir oleh petugas bea dan cukai di ruang pemrosesan berkas (<i>back office</i>).</li> <li>Banyak pengguna jasa yang belum memahami prosedur pelayanan DJBC karena terbatasnya informasi yang dapat diperoleh.</li> </ul> </li> </ol> <p><b>Tahap penetapan jalur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak dilakukan evaluasi profil importir secara berkala.</li> </ul>

## Permasalahan

### **Tahap pemeriksaan fisik**

- Importir masih dapat memilih pemeriksa fisik yang dikehendaki.
- Instruksi pemeriksaan yang tidak langsung diterima oleh pemeriksa fisik melainkan dibawakan oleh importir (PPJK) untuk diserahkan kepada pemeriksa fisik di hanggar (TPS) atau lokasi pemeriksaan.
- Tidak adanya format LHP yang baku.
- Lokasi pemeriksaan tidak memadai.
- Perekaman LHP tidak dilakukan oleh petugas pemeriksa fisik.
- Rendahnya pemanfaatan Hi-Co Scan.

### **Tahap pemeriksaan dokumen**

- Tidak adanya petunjuk teknis pemeriksaan dokumen.
- Tidak adanya laporan hasil pemeriksaan dokumen.
- Tidak ada ketentuan yang mengatur mekanisme klarifikasi antara petugas dan importir.
- Tidak adanya kriteria untuk menentukan barang yang perlu diuji di laboratorium.

### **Tahap pengeluaran barang**

- Banyak hanggar (TPS) yang tidak memisahkan area penimbunan dan pintu gerbang untuk ekspor dan impor.
- Terdapat proses administrasi impor yang tidak perlu.

### **Terkait DJBC dan Instansi Lain**

#### **Tahap sebelum dan saat kedatangan sarana pengangkut**

- Data RKSP dan *inward manifest* tidak dapat diakses oleh instansi terkait yang memerlukan.

#### **Tahap Pemberitahuan Impor Barang (PIB)**

- Terhambatnya pelayanan akibat pembatasan jam setoran pembayaran oleh Bank Devisa Persepsi
- Adanya biaya administrasi yang dibebankan oleh Bank Devisa Persepsi untuk setoran pembayaran impor

#### **Tahap *analyzing point***

- Terkait instansi teknis, dengan Ditjen Perdagangan Luar Negeri-Departemen Perdagangan, dengan Badan Karantina Departemen Pertanian dan Ditjen Perlindungan Hasil Kekayaan Alam Departemen Kehutanan, serta dengan Ditjen P2PL Departemen Kesehatan dan BPOM.
- Pemberitahuan peraturan komoditas larangan dan pembatasan tidak ditujukan kepada menteri keuangan.
- Pencantuman Kode HS yang tidak lengkap oleh instansi teknis.
- Belum ada mekanisme verifikasi surat perizinan antara DJBC dengan instansi teknis.

### **3. Hasil Observasi Lain-lain**

- Tidak dipisahkannya pelabuhan untuk internasional (ekspor impor) dengan domestik.
- Sulitnya pengawasan terhadap kawasan berikat yang lokasinya jauh dari Kantor Pelayanan BC.
- Belum ada ketentuan tentang harga sewa di TPP.

## Saran Perbaikan

- 1. Melaksanakan reformasi di DJBC, terutama mencakup:**
  - Pembentukan manajemen SDM, sekurang-kurangnya harus mencakup pembentukan pada sistem rekrutmen dan seleksi, pelatihan, pengembangan, dan remunerasi pegawai.
  - Pelembagaan pengendalian dan pengawasan internal yang lebih efektif.
  - Penegakan kode etik dan pedoman perilaku (*Code of Conducts*) di DJBC.
- 2. Proses administrasi impor terkait DJBC**

**Umum**

  - Semua proses pelayanan yang masih dilakukan di *back office* perlu segera dilayani di loket pelayanan.
  - DJBC lebih mengintensifkan sosialisasi prosedur-prosedur terbaru dan menginformasikan prosedur-prosedur pelayanan yang diberikan di Kantor Pelayanan Bea dan Cukai, baik melalui papan pengumuman, spanduk, poster dan media lainnya.

**Tahap penetapan jalur**

  - DJBC perlu merumuskan dan menetapkan tata laksana evaluasi importir secara berkala.

**Tahap pemeriksaan fisik**

  1. Penetapan pemeriksaan fisik dilakukan secara sistematis oleh komputer sesuai dengan ketersediaan pemeriksa serta mengembangkan aplikasi yang saat ini tersedia.
  2. Penerbitan IP hanya di kantor pemeriksa dan langsung diterima oleh petugas pemeriksa barang.
  3. DJBC memberlakukan formulir LHP baku dengan *field-field* isian yang baku, seperti uraian jenis barang, jumlah barang, jenis kemasan, kesimpulan, perlu tidaknya rekomendasi lab, perlu tidaknya perizinan instansi terkait, keterangan pemeriksaan bersama, No. PIB, No. peti kemas/kemasan, tanggal pemeriksaan, nama-NIP-tanda tangan pemeriksa, contoh/foto barang. Perlu ditambahkan juga pencantuman lokasi pemeriksaan pada format LHP.
  4. DJBC meminta menteri keuangan untuk mengeluarkan aturan mengenai standarisasi TPS yang harus dipenuhi oleh pengusaha TPS.
  5. LHP diinput langsung oleh pemeriksa barang ke dalam aplikasi impor, langsung setelah kegiatan pemeriksaan selesai.
  6. DJBC menyusun tata laksana pemeriksaan fisik yang lebih mengoptimalkan pemanfaatan Hi-Co Scan.

**Tahap pemeriksaan dokumen**

  1. DJBC perlu menyusun petunjuk teknis pemeriksaan dokumen
  2. Form LHP sesuai dengan saran perbaikan pada tahap pemeriksaan fisik point C.3 di atas, perlu ditambahkan lagi kolom untuk mendokumentasikan proses pemeriksaan yang dilakukan oleh PFPD.
  3. DJBC perlu menyusun ketentuan yang mengatur mekanisme klarifikasi antara petugas pemeriksa dokumen dan importir. Klarifikasi harus dilakukan secara transparan dan independen.
  4. DJBC menetapkan kriteria untuk menentukan barang yang perlu diuji di laboratorium.

## Saran Perbaikan

### **Tahap pengeluaran barang**

- DJBC meminta menteri keuangan untuk mengeluarkan aturan mengenai standardisasi TPS yang harus dipenuhi oleh pengusaha TPS.
- DJBC perlu menetapkan mekanisme rekonsiliasi data pengeluaran barang/SPPB dan *manifest*.

### **3. Proses Administrasi Impor terkait DJBC dan Instansi Lain**

#### **Tahap sebelum dan saat kedatangan sarana pengangkut**

- DJBC membuka akses informasi RKSP dan *inward manifest* kepada instansi terkait.

#### **Tahap pemberitahuan impor barang (PIB)**

- DJBC menegaskan kembali kepada bank-bank penerima pembayaran bea masuk dan PDRI mengenai pelaksanaan Pasal 5, ayat 4 dan 5, Peraturan Menteri Keuangan No.99/PMK.06/2006 tentang Modul Penerimaan Negara.

#### **Tahap *analyzing point***

- Terkait instansi teknis, yakni DJBC dan Ditjen Daglu Departemen Perdagangan bersama-sama merumuskan mekanisme pemotongan dan verifikasi kuota, DJBC meminta penegasan tertulis pembagian kewenangan perizinan komoditas dari Badan Karantina Deptan dan Dephut, Bea dan Cukai meminta penegasan tertulis pembagian kewenangan perizinan komoditas dari Ditjen P2PL Depkes dan BPOM.
- DJBC mengembangkan aplikasi berbasis web untuk mendukung pelaksanaan Pasal 53 UU 17/2006.
- DJBC mengirimkan surat kepada seluruh instansi teknis terkait yang berisikan kewajiban penggunaan kode HS 10 digit dengan disertai BTBMI dalam bentuk buku (*hardcopy*) dan CD (*softcopy*).
- DJBC bersama-sama dengan instansi terkait segera mewujudkan *National Single Window* (NSW). Sebelum terwujudnya NSW, DJBC bersama-sama dengan instansi teknis menetapkan mekanisme verifikasi surat perizinan.

#### **4. Hasil observasi lain-lain**

- DJBC perlu meminta administrasi pelabuhan agar berkoordinasi dengan Pelindo untuk segera memisahkan pelabuhan internasional dan domestik sesuai ISPS Code.
- DJBC perlu menyusun kembali kebijakan pengawasan terhadap kawasan berikat yang semakin banyak dan tersebar lokasinya.
- DJBC segera mengusulkan peraturan tentang harga sewa TPP untuk ditetapkan menteri keuangan.



# MEWUJUDKAN SISTEM PENGAWASAN DAN PELAYANAN CUKAI YANG ANDAL

**DIREKTORAT** Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) telah melakukan reformasi kepabeanan dan cukai sejak tahun 2002. Reformasi di bidang cukai, antara lain diwujudkan dengan pembentukan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) Madya Cukai pada tiga KPPBC penyumbang cukai terbesar, yaitu KPPBC Kediri, KPPBC Malang, dan KPPBC Kudus.

Dengan pembentukan KPPBC Madya Cukai tersebut, DJBC dapat memberikan pengawasan yang efektif dan pelayanan prima kepada pengguna jasa dengan mengimplementasikan cara kerja yang efisien, transparan, dan responsif, serta pembinaan yang proaktif kepada pengguna jasa.

Untuk memastikan tercapainya tujuan tersebut, Direktorat Litbang KPK melaksanakan observasi terhadap sistem pengawasan dan pelayanan cukai di DJBC pada tahun 2010. Observasi dilakukan pada Kantor Pusat Bea dan Cukai dan tiga KPPBC Madya Cukai, yaitu KPPBC Madya Cukai Malang, Kudus, dan Kediri.

## Permasalahan

KPK menemukan 10 permasalahan baik terkait regulasi, kelembagaan, tata laksana, maupun manajemen sumber daya manusia (SDM).

Pada aspek regulasi, ditemukan empat permasalahan. Pertama, tidak adanya regulasi yang mengatur standar

parameter *profiling* perusahaan barang kena cukai (PBKC) dan standar perlakuan terhadap hasil *profiling* tersebut. Kedua, adanya potensi tidak tertagihnya utang cukai dari perusahaan yang mendapatkan fasilitas penundaan dengan jaminan perusahaan. Ketiga, tidak konsistennya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.237/PMK.04/2009 tentang Tidak Dipungut Cukai dengan prinsip pengenaan cukai untuk tujuan pengawasan dan pengendalian BKC sesuai dengan UU 11/1995 jo UU 39/2007 tentang Cukai. Keempat, potensi disalahgunakannya penggolongan perusahaan BKC hasil tembakau (HT) berdasarkan jumlah produksi per jenis HT.

Pada aspek kelembagaan, KPK menemukan tidak sinkronnya kewenangan pelayanan permohonan fasilitas penundaan pembayaran cukai antara yang diatur dalam PMK No. 568/PMK.01/2008 dengan SOP sesuai Keputusan Dirjen Bea dan Cukai Kep52/BC/2010 dan praktik pelayanan di KPPBC.

Untuk aspek tata laksana, ditemukan empat permasalahan. Pertama, tidak ditetapkannya semua SOP dalam pelayanan dan pengawasan cukai di KPPBC Madya Cukai dengan Keputusan Direktur Jenderal. Kedua, tidak semua kantor pelayanan cukai telah menggunakan Sistem Aplikasi Cukai (SAC). Ketiga, tidak semua

layanan cukai diintegrasikan SAC secara optimal. Keempat, tidak andalnya SAC. Terakhir, pada aspek manajemen SDM, jabatan struktural pada KPPBC tidak segera diisi.

## Saran Perbaikan

Atas temuan tersebut, KPK memberikan saran perbaikan kepada menteri keuangan dan Ditjen Bea dan Cukai (DJBC), baik dari sisi regulasi, kelembagaan, tata laksana, dan manajemen SDM.

Terdapat empat saran bagi menteri keuangan. Pertama, merevisi PMK No.69/PMK.04/2009 dengan menghilangkan jaminan perusahaan (*corporate guarantee*) sebagai jaminan fasilitas penundaan. Kedua, merevisi substansi ketentuan pasal 2 ayat 2 dan 3 PMK No.237/PMK.04/2009, dengan mewajibkan kepada pembuat minuman yang mengandung etil alkohol (MMEA) tradisional melaporkan aktivitas dan jumlah produksinya secara berkala. Ketiga, membuat peraturan tentang pengawasan MMEA tradisional sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 25 UU 39/2007 tentang Cukai. Keempat, merevisi PMK No.568/PMK.01/2008 dengan menempatkan kewenangan pelayanan permohonan fasilitas penundaan pembayaran cukai kepada kepala seksi perbendaharaan.

Ditjen Bea dan Cukai mendapatkan 12 saran perbaikan dari sisi regulasi, tata laksana, dan manajemen SDM. Dari sisi regulasi, DJBC perlu menjalankan dua hal. Pertama, menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria *profiling*

PBKC dengan peraturan dirjen. Kedua, membuat kajian mengenai penggolongan PBKC HT berdasarkan total produksi perusahaan.

Dari sisi tata laksana, DJBC mendapat sembilan saran. Pertama, menginventarisasi dan mengevaluasi SOP yang sudah diterapkan pada masing-masing KPPBC. Kedua, menentukan SOP yang dapat dijadikan standar untuk seluruh KPPBC. Ketiga, menetapkan SOP dengan keputusan dirjen. Keempat, menerapkan SAC pada seluruh KPPBC. Kelima, mengintegrasikan delapan layanan etil alkohol atau etanol (EA) dan MMEA ke dalam SAC. Keenam, mengintegrasikan tiga layanan HT ke dalam SAC. Ketujuh, mengembangkan pelaporan pemberitahuan barang kena cukai yang selesai dibuat (CK-4) secara daring. Kedelapan, melakukan pengembangan terhadap SAC dengan menambahkan tujuh fitur. Ketujuh fitur tersebut adalah tersedianya menu laporan yang dibutuhkan secara lengkap, validasi sistem bagi PBKC yang masih mempunyai tunggakan surat pemberitahuan pengenaan biaya pengganti (SPPBP) dan surat pemberitahuan pengenaan sanksi administrasi (SPPSA), kalkulasi oleh sistem atas total SPPBP dan SPPSA PBKC di akhir tahun anggaran, monitoring penagihan SPPBP dan SPPSA dalam SAC, kalkulasi saldo pita cukai antara pita cukai hasil tembakau (CK-1) dengan CK-4, etiket merek rokok dan daerah asalnya, serta koreksi data oleh KPPBC. Selain itu, Ditjen Bea dan

Cukai juga diminta untuk mengadakan *back up* server dan jaringan untuk SAC.

Dari sisi manajemen SDM, Ditjen Bea dan Cukai disarankan untuk mengisi kekosongan jabatan struktural terutama pada KPPBC Madya Cukai.

Berdasarkan pemantauan KPK pada tahun 2012, Ditjen Bea dan Cukai telah melaksanakan semua saran perbaikan KPK sehingga status tindak lanjut menjadi *closed*. Berbagai perbaikan yang telah dilaksanakan, antara lain menerbitkan regulasi

yang mengatur standar parameter *profiling* perusahaan BKC dan standar perlakuan terhadap hasil *profiling*, melakukan pengembangan terhadap SAC-S, menerbitkan semua SOP terkait pelayanan cukai, mengimplementasikan SAC di seluruh KPPBC, hingga mengintegrasikan semua layanan cukai dalam SAC.

Dengan pelaksanaan semua saran tersebut, diharapkan bahwa sistem pengawasan dan pelayanan cukai yang andal akan segera terwujud. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Observasi terhadap Sistem Pengawasan dan Pelayanan Cukai di Direktorat Jenderal Bea dan Cukai
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2010/2010
<b>Bidang</b>	Bea dan Cukai
<b>Tema</b>	Sistem Pengawasan dan Pelayanan Cukai
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Regulasi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak adanya regulasi yang mengatur standar parameter <i>profiling</i> perusahaan BKC dan standar perlakuan terhadap hasil <i>profiling</i> tersebut.</li> <li>2. Adanya potensi tidak tertagihnya utang cukai dari perusahaan yang mendapatkan fasilitas penundaan dengan jaminan perusahaan (<i>corporate guarantee</i>).</li> <li>3. Tidak konsistennya Peraturan Menteri Keuangan No.237/PMK.04/2009 tentang Tidak Dipungut Cukai dengan prinsip pengenaan cukai untuk tujuan pengawasan dan pengendalian BKC sesuai dengan UU 11/1995 jo UU 39/2007 tentang Cukai.</li> <li>4. Penggolongan perusahaan BKC HT berdasarkan jumlah produksi per jenis HT berpotensi disalahgunakan.</li> </ol> <p><b>Kelembagaan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak sinkronnya kewenangan pelayanan permohonan fasilitas penundaan pembayaran cukai antara yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 568/PMK.01/2008 dengan SOP sesuai Keputusan Dirjen Bea dan Cukai Kep52/BC/2010 dan praktik pelayanan di KPPBC.</li> </ol>

<p><b>Permasalahan</b></p>	<p><b>Tata laksana</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak ditetapkannya semua SOP dalam pelayanan dan pengawasan cukai di KPPBC Madya Cukai dengan keputusan dirjen.</li> <li>2. Tidak semua kantor pelayanan cukai telah menggunakan sistem aplikasi cukai (SAC).</li> <li>3. Tidak semua layanan cukai diintegrasikan dalam SAC secara optimal.</li> <li>4. Tidak andalnya SAC</li> </ol> <p><b>Manajemen SDM</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak segera diisiinya jabatan struktural pada KPPBC.</li> </ol>
<p><b>Saran Perbaikan</b></p>	<p><b>Regulasi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ditjen Bea dan Cukai menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria <i>profiling</i> perusahaan barang kena cukai (PBKC) dengan peraturan dirjen.</li> <li>2. Menteri Keuangan merevisi PMK No.69/PMK.04/2009 dengan menghilangkan jaminan perusahaan (<i>corporate guarantee</i>) sebagai jaminan fasilitas penundaan.</li> <li>3. Menteri Keuangan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Merevisi substansi ketentuan pasal 2 ayat (2) dan (3) PMK No.237/PMK.04/2009, dengan mewajibkan kepada pembuat MMEA tradisional melaporkan aktivitas dan jumlah produksinya secara berkala.</li> <li>• Membuat peraturan tentang pengawasan MMEA tradisional sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 25 UU 39/2007 tentang Cukai.</li> </ul> </li> <li>4. Dirjen Bea dan Cukai membuat kajian mengenai penggolongan PBKC HT berdasarkan total produksi perusahaan.</li> </ol> <p><b>Kelembagaan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menteri Keuangan merevisi PMK No.568/PMK.01/2008 dengan menempatkan kewenangan pelayanan permohonan fasilitas penundaan pembayaran cukai kepada kepala seksi perbendaharaan.</li> </ol> <p><b>Tata Laksana</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirjen Bea dan Cukai: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menginventarisasi dan mengevaluasi SOP yang sudah diterapkan pada masing-masing KPPBC.</li> <li>• Menentukan SOP yang dapat dijadikan standar untuk seluruh KPPBC.</li> <li>• Menetapkan SOP dengan keputusan dirjen.</li> </ul> </li> <li>2. Dirjen Bea dan Cukai menerapkan SAC pada seluruh KPPBC.</li> <li>3. Dirjen Bea dan Cukai: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengintegrasikan 8 layanan EA dan MMEA ke dalam SAC.</li> <li>• Mengintegrasikan 3 layanan HT ke dalam SAC.</li> <li>• Mengembangkan pelaporan CK-4 secara daring.</li> </ul> </li> </ol>

## Saran Perbaikan

### 4. Ditjen Bea dan Cukai:

- Melakukan pengembangan terhadap SAC dengan menambahkan fitur:
  - a) Tersedianya menu laporan yang dibutuhkan secara lengkap.
  - b) Terkait dengan SPPBP dan SPPSA: • Validasi sistem bagi PBKC yang masih mempunyai tunggakan SPPBP dan SPPSA • Kalkulasi oleh sistem atas total SPPBP dan SPPSA PBKC di akhir tahun anggaran • Monitoring penagihan SPPBP dan SPPSA dalam SAC.
  - c) Kalkulasi saldo pita cukai antara CK-1 dengan CK-4.
  - d) Etiket merek rokok dan daerah asalnya.
  - e) Koreksi data oleh KPPBC
- Melakukan pengadaan *back up* server dan jaringan untuk SAC.

### Manajemen SDM

1. Dirjen Bea dan Cukai mengisi kekosongan jabatan struktural terutama pada KPPBC Madya Cukai.



# MENGAWAL PENYALURAN DAN PENGELOLAAN DANA DESA

**UU** 6/2014 tentang Dana Desa yang disahkan pada 15 Januari 2014 mengubah pengaturan tentang desa secara signifikan. Perubahan itu berkaitan dengan regulasi dan jumlah anggaran.

Dari sisi regulasi, desa tidak lagi menjadi bagian dari UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dari sisi anggaran, terdapat jaminan lebih pasti bahwa setiap desa akan menerima dana pemerintah melalui anggaran negara dan daerah yang jumlahnya naik berlipat di atas jumlah yang sebelumnya terdapat dalam anggaran desa.

Pada tahun 2015 pemerintah dan DPR menyetujui anggaran dana desa sejumlah Rp 20,7 triliun yang diproyeksikan akan disalurkan ke 74.093 desa di seluruh Indonesia.

Akan tetapi, KPK menilai bahwa kelengkapan regulasi dalam pengelolaan dana desa masih minim sehingga berpotensi terjadi korupsi. Oleh karena itu, Direktorat Litbang KPK melakukan kajian pemetaan kelemahan sistem administrasi pengelolaan keuangan dana desa yang berisiko korupsi.

Terdapat lima kabupaten yang dijadikan sampel dalam kajian ini, yakni Kabupaten Bogor di Jawa Barat, Kabupaten Klaten dan Magelang di Jawa Tengah, Kabupaten Kampar di Riau, dan Kabupaten Gowa di Sulawesi Selatan.

## Permasalahan

KPK menemukan lima potensi permasalahan yang terkait dengan regulasi dan kelembagaan. Pertama, belum lengkapnya regulasi dan petunjuk teknis (juknis) pelaksanaan yang diperlukan dalam pengelolaan keuangan desa. Juknis yang belum ada adalah pertanggungjawaban dana bergulir Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dan mekanisme pengangkatan pendamping PNPM. Kedua, terdapat potensi tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Desa dan Ditjen Bina Pemerintahan Desa Kementerian Dalam Negeri. Tumpang tindih ini menyangkut urusan pembinaan dan pembangunan desa serta proses movev.

Masih terkait regulasi, formula pembagian dana desa dalam Perpres 36/2015 mengacu pada aturan yang belum ditetapkan dan hanya didasarkan pada aspek pemerataan. Akibatnya, terdapat penerimaan aliran dana yang hampir sama di antara desa-desa yang memiliki luas dan jumlah penduduk yang sangat berbeda. Keempat, pengaturan pembagian penghasilan tetap bagi perangkat desa dari alokasi dana desa (ADD) yang diatur dalam PP 43/2014 kurang berkeadilan. Akibatnya, muncul risiko korupsi dari perangkat desa yang mendapat alokasi dana desa besar, tetapi mendapatkan penghasilan lebih kecil. Kelima, kewajiban penyusunan

laporan pertanggungjawaban oleh desa tidak efisien. Menurut PP 43/2014 dan Pemendagri 113/2014, kepala desa harus membuat berbagai laporan pertanggungjawaban, tanpa membedakan sumber dana yang diperoleh desa.

Selain berkaitan dengan regulasi dan kelembagaan, juga ditemukan beberapa permasalahan terkait tata laksana. Pertama, kerangka siklus pengelolaan anggaran desa sulit dipatuhi. PP 43/2014 telah mengatur siklus anggaran APBN maupun APBD. Namun, dari daerah sampel tidak ada satu pun yang memenuhi siklus yang telah diatur.

Selain itu, ditemukan masalah belum adanya satuan harga baku barang/jasa yang dijadikan acuan bagi desa dalam menyusun APBDesa. Selain itu, penyusunan APBDesa tidak menggambarkan kebutuhan desa. Masih terkait APBDesa, rencana penggunaan dan pertanggungjawaban APBDesa kurang transparan. Hal ini disebabkan tidak adanya kewajiban bagi perangkat desa untuk mengumumkan APBDesa pada awal tahun. Situasi ini ditambah dengan laporan pertanggungjawaban desa yang belum mengikuti standar dan rawan manipulasi.

Potensi permasalahan berikutnya adalah soal pengawasan. Beberapa permasalahan tersebut, yaitu pengawasan pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Daerah kurang efektif, saluran pengaduan masyarakat tidak optimal, dan ruang lingkup evaluasi

serta pengawasan oleh camat belum jelas.

Masalah terakhir berkaitan dengan SDM, yakni terdapat potensi korupsi/*fraud* oleh tenaga pendamping akibat lemahnya pengawasan aparat desa.

## Saran Perbaikan

Berdasarkan permasalahan di atas, KPK mengajukan beberapa saran perbaikan untuk kementerian/ lembaga terkait. Tiga kementerian, Kemendagri, Kemendes PDTT dan Kemenkeu, disarankan untuk menyusun kesepakatan bersama terkait pengawasan, pemantauan, dan evaluasi penggunaan APBDes. Mereka juga diminta untuk melakukan peninjauan penetapan proporsi alokasi dasar, serta merevisi aturan terkait pertanggungjawaban dan transparansi APBDes.

Berikutnya, Kemendagri dan BPKP disarankan untuk segera menyusun sistem keuangan desa. Sementara itu, Kemenko PMK dan Kemenkopolkumhukam disarankan untuk membentuk tim pengendali pelaksanaan UU Desa dan melakukan rakor berkala antarkementerian terkait.

Secara khusus, Kemendagri disarankan untuk mengevaluasi dan menyusun besaran pendapatan penghasilan tetap perangkat desa, mengevaluasi efektivitas PP terkait siklus anggaran desa, merevisi aturan-aturan terkait tata kelola APBDes dan soal pengawasannya, serta menyusun aturan jelas terkait peran camat dalam pengelolaan dana desa.

Selanjutnya, KPK menyarankan Kemendes PDTT untuk membuat petunjuk umum dan teknis tentang rekrutmen, evaluasi, dan sanksi bagi pendamping sekaligus merevisi Permendes 3/2015 terkait aturan ini. Selain itu, kementerian ini juga diharapkan membuat juknis serah terima aset dana bergulir dan aset hasil dana bergulir PNPM.

Terakhir, saran perbaikan ditujukan untuk pemerintah daerah. Pemerintah provinsi/kabupaten/kota disarankan menyediakan dukungan pendanaan dan SDM bagi validasi aset dana bergulir dan hasilnya hingga serah terima, membuat peraturan untuk pedoman satuan barang/jasa, membangun dan mengembangkan sistem informasi desa terutama soal keuangan, melakukan pembinaan penyusunan APBDes, serta mewajibkan kepala desa mempublikasikan APBDes.

Selain itu, pemerintah daerah diharapkan menyediakan dukungan dana untuk peningkatan kapasitas pengelolaan keuangan desa bagi aparat pmda terkait, menyampaikan hasil audit Inspektorat Daerah, menyediakan auditor berlatar belakang akuntansi/keuangan, membangun sistem pengaduan masyarakat yang andal, serta membuat peraturan terkait pola penerimaan dan pengawasan tenaga pendamping.

Dari saran perbaikan yang diajukan KPK ini, telah ditemukan beberapa kemajuan dalam hal pengelolaan dana desa selama tiga tahun pelaksanaannya. Beberapa kemajuan yang sudah terjadi, yakni sudah terbentuk koordinasi yang lebih baik antar-kementerian/lembaga terkait, sudah terbangun manajemen/pengelolaan pendamping, serta sudah adanya tindakan pemerintah untuk memperkecil porsi alokasi dasar dalam formula penetapan alokasi dana desa. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Laporan Hasil Kajian Pengelolaan Keuangan Desa: Alokasi Dana Desa dan Dana Desa
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2015/2015
<b>Bidang</b>	Pelayanan Publik
<b>Tema</b>	Dana Desa
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Regulasi dan Kelembagaan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belum lengkapnya regulasi dan juknis pelaksanaan yang diperlukan dalam pengelolaan keuangan desa.</li> <li>2. Potensi tumpang tindih kewenangan antara Kemendes PDTT dan Ditjen Bina Pemerintahan Desa Kemendagri.</li> </ol>

<p><b>Permasalahan</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Formula pembagian dana desa dalam Perpres 36/2015 mengacu pada aturan yang belum ditetapkan dan hanya didasarkan pada aspek pemerataan.</li> <li>4. Pengaturan pembagian penghasilan tetap bagi perangkat desa dari ADD yang diatur dalam PP 43/2014 kurang berkeadilan.</li> <li>5. Kewajiban penyusunan laporan pertanggungjawaban oleh desa tidak efisien.</li> </ol> <p><b>Tata Laksana</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kerangka waktu siklus pengelolaan anggaran desa sulit dipatuhi.</li> <li>2. Belum adanya satuan harga baku barang/jasa yang dijadikan acuan bagi desa dalam menyusun APBDesa.</li> <li>3. APBDesa yang disusun tidak menggambarkan kebutuhan desa.</li> <li>4. Rencana penggunaan dan pertanggungjawaban APBDesa kurang transparan.</li> <li>5. Laporan pertanggungjawaban desa belum mengikuti standar dan rawan manipulasi.</li> </ol> <p><b>Pengawasan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Daerah kurang efektif.</li> <li>2. Tidak optimalnya saluran pengaduan masyarakat untuk melaporkan kinerja perangkat desa yang malaadministrasi.</li> <li>3. Ruang lingkup evaluasi dan pengawasan yang dilakukan oleh camat belum jelas.</li> </ol> <p><b>SDM</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Potensi korupsi oleh tenaga pendamping akibat kelemahan aparat desa.</li> </ol>
<p><b>Saran Perbaikan</b></p>	<p><b>Kemendagri, Kemendes PDTT dan Kementerian Keuangan:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyusun kesepakatan bersama terkait pengawasan, pemantauan dan evaluasi penggunaan APBDes.</li> <li>2. Melakukan peninjauan penetapan proporsi alokasi dasar.</li> <li>3. Merevisi aturan terkait pertanggungjawaban dan transparansi APBDes.</li> </ol> <p><b>Kemendagri dan BPKP:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyusun sistem keuangan desa yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan desa.</li> </ol> <p><b>Kemenko PMK dan Kemenkopolhukam:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membentuk tim pengendali pelaksanaan UU Desa.</li> <li>2. Melakukan rakor berkala antar-kementerian terkait.</li> </ol> <p><b>Kemendagri:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengevaluasi dan menyusun besaran pendapatan penghasilan tetap perangkat desa.</li> <li>2. Mengevaluasi efektivitas PP terkait siklus anggaran desa.</li> <li>3. Merevisi aturan terkait tata kelola APBDes dan pengawasannya.</li> <li>4. Menyusun aturan jelas terkait peran camat dalam pengelolaan dana desa.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

### **Kementerian Desa PDTT:**

1. Membuat petunjuk umum dan teknis tentang rekrutmen, evaluasi, dan sanksi bagi pendamping dengan juga merevisi Permendes 3/2015 terkait aturan ini.
2. Membuat juknis serah terima aset dana bergulir dan aset hasil dana bergulir PNPM.

### **Pemerintah Daerah:**

1. Menyediakan dukungan pendanaan dan SDM untuk validasi aset dana bergulir dan hasilnya hingga serah terima.
2. Membuat peraturan untuk pedoman satuan barang/jasa.
3. Membangun dan mengembangkan sistem informasi desa terutama soal keuangan.
4. Melakukan pembinaan penyusunan APBDes.
5. Mewajibkan kepala desa mempublikasikan APBDes.
6. Menyediakan dukungan dana untuk peningkatan kapasitas pengelolaan keuangan desa bagi aparat pemda terkait.
7. Menyampaikan hasil audit Inspektorat Daerah.
8. Menyediakan auditor berlatar belakang akuntansi/keuangan.
9. Membangun sistem pengaduan masyarakat yang andal.
10. Membuat peraturan terkait pola penerimaan dan pengawasan tenaga pendamping.



# MENGOPTIMALKAN PENERIMAAN NEGARA DI KAWASAN PERDAGANGAN DAN PELABUHAN BEBAS

**KEBIJAKAN** pemerintah untuk mendorong pembangunan ekonomi nasional melalui kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas atau *free trade zone* (FTZ) sudah dimulai sejak tahun 1970. Dengan beragam fasilitas fiskal, arus investasi ke kawasan FTZ diharapkan mengalir lebih signifikan dibanding daerah lain dan berkontribusi terhadap devisa negara. Akan tetapi, penetapan FTZ disinyalir belum berdampak signifikan sesuai tujuan pembentukannya.

Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) mencatat, kontribusi investasi yang berasal dari kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas (KPBPB) selama 2015-2018 tidak signifikan. Hanya 1,8 persen investasi yang masuk ke Indonesia yang berasal dari daerah FTZ. Selain itu, penyalahgunaan fasilitas fiskal rawan terjadi di kawasan FTZ. Fungsi pengawasan lalu lintas barang juga tidak optimal. Di sisi lain, proses verifikasi kebenaran dokumen yang melakukan pembebasan pajak kurang memadai untuk menjamin keabsahan dokumen. Ditambah lagi, belum diberlakukannya proses pemeriksaan fisik untuk memastikan pemberian fasilitas fiskal yang diberikan pemerintah untuk tujuan yang benar.

Dengan kondisi demikian, Direktorat Litbang KPK pada tahun 2018 melakukan pemetaan seluruh

potensi risiko, baik kerawanan dalam pemberian fasilitas fiskal, pengawasan, *dispute* regulasi, maupun kerawanan kelembagaan hingga memberikan saran perbaikan.

## Permasalahan

Dalam kajiannya, KPK menemukan 10 potensi permasalahan di level strategis, operasional, dan proses *endorsement*. Secara terperinci, KPK menemukan 2 masalah regulasi, 5 masalah kelembagaan, dan 3 masalah tata kelola.

Dari sisi regulasi, KPK menemukan dua persoalan utama, yaitu belum adanya peraturan pemerintah yang mengatur kewenangan daerah di kawasan khusus dan tidak jelasnya dasar hukum pemberian fasilitas fiskal pada barang konsumsi. Mengenai tata kelola, KPK mendapatkan tiga masalah, yakni tidak operasionalnya regulasi penetapan zonasi FTZ, tidak adanya kontrol terhadap kuota rokok, serta lemahnya tata kelola *endorsement* di Ditjen Pajak (DJP).

Dari sisi kelembagaan, KPK menemukan lima masalah utama, yakni belum disahkannya status kelembagaan Badan Pengusahaan (BP) Karimun, BP Bintan Wilayah Kabupaten Bintan, dan BP Bintan Wilayah Tanjung Pinang, serta tidak jelasnya mekanisme pengelolaan keuangan di BP Bintan,

Tanjung Pinang, dan Karimun. Selanjutnya, tidak jelasnya koordinasi Dewan Kawasan (DK) Sabang, Bintan, dan Karimun kepada Pemerintah Pusat sejak dibubarkannya Dewan Nasional, alokasi pagu yang telah dianggarkan kepada BP belum berdampak signifikan terhadap perkembangan KPBPB, dan kurang optimalnya evaluasi Dewan Kawasan terhadap BP KPBPB.

## Saran Perbaikan

Terhadap beragam permasalahan di atas, KPK memberikan saran perbaikan yang ditujukan kepada enam instansi terkait. Keenam instansi itu adalah Kemenko Perekonomian, Kemendagri, Kemenkeu, DK Bintan dan Karimun, BP KPBPB, dan Kemenpan.

Kemenko Perekonomian disarankan untuk melakukan tiga perbaikan, yaitu melakukan pemeriksaan kembali terhadap kebijakan pemberian pembebasan cukai bagi barang konsumsi dari daerah pabean ke wilayah, melakukan *review* terhadap zonasi dari wilayah KPBPB, serta mendorong terbitnya Keppres Penetapan Dewan Kawasan. Sedangkan, Kemendagri disarankan untuk memperbaiki penyusunan peraturan pemerintah tentang kewenangan daerah dan hubungan kerja di daerah KPBPB.

Kemenkeu disarankan untuk melaksanakan secara konsisten dan berkelanjutan *joint audit* dan *joint endorsement*, melakukan evaluasi terhadap mekanisme penganggaran pada BP KPBPB, dan melaksanakan *review* terhadap penyelenggaraan

KPBPB dengan menggunakan analisis *cost and benefit*.

Dewan Kawasan Bintan dan Karimun disarankan untuk menetapkan badan perusahaan (BP) dan rekrutmen yang terbuka dan *fair* serta menetapkan bentuk kelembagaan dan sistem pengelolaan keuangan BP KPBPB, membangun mekanisme evaluasi yang jelas terhadap kinerja BP KPBPB, termasuk meminta pihak independen melakukan audit keuangan dan kinerja terhadap BP, serta melakukan *review* terhadap kebijakan pemberian pembebasan cukai bagi barang konsumsi dari daerah pabean ke wilayah KPBPB.

Saran perbaikan yang ditujukan untuk Badan Perusahaan KPBPB adalah memperbaiki mekanisme pemberian kuota barang konsumsi dan menyusun kontrak kinerja yang terukur dan melaporkan kinerja yang transparan. Terakhir, Menpan disarankan untuk melakukan analisis atas susunan organisasi dan tata kerja (SOTK) yang diusulkan Dewan Kawasan dengan mengedepankan bentuk kelembagaan yang efektif dan profesional serta menetapkan SOTK untuk BP kawasan Bintan dan Karimun sesuai amanat PP 40/2017 dan PP 41/2017.

Atas saran perbaikan yang disampaikan KPK tersebut, Kemenko Perekonomian sepakat untuk mengoordinasikan implementasi rencana aksi atas saran perbaikan hasil kajian.

Pada tahun 2019, setidaknya telah diimplementasikan enam saran perbaikan hasil kajian KPK yang berkaitan dengan pembebasan cukai atas barang konsumsi di wilayah KPBBP dan pengaturan kelembagaan atau SOTK BP KPBBP Batam. Penghentian pelayanan dokumen *cukai free trade zone* (CK-FTZ) telah dilakukan sejak 17 Mei 2019.

Dalam rangka penguatan dasar hukum pemberian cukai atas barang konsumsi di wilayah KPBBP, pemerintah sedang melakukan revisi atas PP 10/2012 tentang Perlakuan Kepabeanan, Perpajakan, dan Cukai serta Tata Laksana Pemasukan dan Pengeluaran Barang ke dan dari serta Berada di Kawasan yang telah Ditetapkan sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas. Selain itu, telah

diterbitkan pula PP 1/2020 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus yang di dalamnya mengatur mekanisme pengusulan KPBBP menjadi Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dan PP 12/2020 tentang Fasilitas dan Kemudahan di Kawasan Ekonomi Khusus.

Namun demikian, dengan adanya arahan presiden untuk mengintegrasikan KPBBP Batam, Bintan, dan Karimun, terdapat beberapa penyesuaian rencana aksi, antara lain terkait dengan kelembagaan hingga teknis pengelolaan KPBBP. KPK akan melanjutkan pelaksanaan monitoring dan berkoordinasi dengan Kemenko Perekonomian dalam rangka melakukan perbaikan atas penyelenggaraan KPBBP sehingga tujuan penyelenggaraan KPBBP dapat tercapai. ▶

## FAKTA SINGKAT

<b>Judul Laporan</b>	Kajian Optimalisasi Penerimaan Negara di Kawasan Perdagangan dan Pelabuhan Bebas
<b>Penelitian/Terbitan</b>	2018/2018
<b>Bidang</b>	Pajak
<b>Tema</b>	Penerimaan Negara di Kawasan FTZ
<b>Permasalahan</b>	<p><b>Regulasi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peraturan Pemerintah yang mengatur kewenangan daerah di kawasan khusus sebagai amanat UU tidak pernah dibuat.</li> <li>2. Tidak jelasnya dasar hukum pemberian fasilitas fiskal pada barang konsumsi.</li> </ol> <p><b>Tata kelola</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak operasionalnya regulasi penetapan zonasi FTZ.</li> <li>2. Tidak adanya kontrol terhadap kuota rokok.</li> <li>3. Lemahnya tata kelola <i>endorsement</i> di DJP.</li> </ol>

<p><b>Permasalahan</b></p>	<p><b>Kelembagaan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belum disahkannya status kelembagaan BP Karimun, BP Bintan Wilayah Kabupaten Bintan dan BP Bintan Wilayah Tanjung Pinang.</li> <li>2. Tidak jelasnya mekanisme pengelolaan keuangan di BP Bintan, Tanjung Pinang, dan Karimun.</li> <li>3. Tidak jelasnya koordinasi DK Sabang, Bintan, dan Karimun kepada Pemerintah Pusat sejak dibubarkannya Dewan Nasional.</li> <li>4. Alokasi pagu yang telah dianggarkan kepada BP belum berdampak signifikan terhadap perkembangan KPBPB.</li> <li>5. Kurang optimalnya evaluasi Dewan Kawasan terhadap BP KPBPB.</li> </ol>
<p><b>Saran Perbaikan</b></p>	<p><b>Kemenko Perekonomian</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan <i>review</i> terhadap kebijakan pemberian pembebasan cukai bagi barang konsumsi dari daerah pabean ke wilayah KPBPB.</li> <li>2. Melakukan <i>review</i> terhadap zonasi dari wilayah KPBPB.</li> <li>3. Mendorong terbitnya keppres penetapan Dewan Kawasan.</li> </ol> <p><b>Kemendagri</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyusun PP kewenangan daerah dan hubungan kerja di daerah KPBPB.</li> </ol> <p><b>Kementerian Keuangan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melaksanakan secara konsisten dan berkelanjutan <i>joint audit</i> dan <i>joint endorsement</i>.</li> <li>2. Melakukan evaluasi terhadap mekanisme penganggaran pada Badan Pengusahaan KPBPB.</li> <li>3. Melaksanakan <i>review</i> terhadap penyelenggaraan KPBPB dengan menggunakan analisis <i>cost and benefit</i>.</li> </ol> <p><b>Ditjen Bea dan Cukai</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan evaluasi terhadap mekanisme penetapan kuota rokok yang meminta pembebasan cukai di KPBPB.</li> </ol> <p><b>Ditjen Pajak, Jangka Pendek (s.d 2019)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. DJP cq Direktorat PKP menyelesaikan proses rekrutmen jabatan analis yang bertugas melakukan pengelolaan risiko terkait kepatuhan WP.</li> <li>2. DJP cq Direktorat PKP menyempurnakan model pengelolaan risiko pada kategori penerimaan dan kepatuhan, mencakup penyempurnaan register risiko.</li> <li>3. DJP cq Direktorat KITSDA dan Direktorat P2Humas menyempurnakan model pengelolaan risiko pada kategori Fraud, Strategi dan Reputasi, mencakup penyempurnaan register risiko.</li> <li>4. DJP cq Direktorat PKP menyelesaikan sinkronisasi regulasi, <i>joint business process</i> termasuk SOP-link antara DJP dan DJBC dalam memenuhi target inisiatif strategis Kemenkeu.</li> <li>5. DJP menyelesaikan pembangunan <i>system e-endorsement</i> sebagaimana diamanatkan Pasal 12 ayat (1a) dan (1b) PMK-171/PMK.03/2017 sehingga dapat meningkatkan pelayanan <i>endorsement</i> sekaligus pengawasan kepatuhan dan analisis potensi penerimaan yang lebih akurat.</li> <li>6. Membangun SOP dan mekanisme <i>endorsement</i> yang terintegrasi dengan SI DJP.</li> </ol>

## Saran Perbaikan

### **Ditjen Pajak, Jangka Menengah (s.d 2020)**

1. DJP *cq* Direktorat PKP KITSDA dan Sekretariat Direktorat Jenderal mengusulkan perbaikan Permenkeu Nomor PMK-234/PMK.01/2015 untuk mencerminkan kejelasan pemangku tugas pengelolaan risiko di DJP.
2. DJP *cq* Direktorat PKP menyusun regulasi untuk memastikan kompetensi yang memadai bagi petugas dan pejabat *endorsement*, baik melalui perencanaan rotasi pegawai maupun SOP yang memastikan pegawai dan pejabat yang baru mendapatkan pelatihan khusus.
3. DJP berperan aktif dalam melakukan evaluasi *cost and benefit* dalam pemberian fasilitas PPN dan/atau PPnBM khususnya di kawasan perdagangan bebas sesuai prosedur perundang-undangan yang berlaku.
4. DJP berinisiatif mengusulkan penyusunan peta proses bisnis yang menggambarkan hubungan antara Kemenkeu dengan insitusi lain yang terkait yang berorientasi pada pencapaian rencana strategi DJP dan Kemenkeu.
5. Melaksanakan *endorsement* dilakukan secara elektronik dan menghubungkan sistem tersebut dengan sistem elektronik terkait di DJP, DJBC, dan BP KPBPB.
6. Membuat standar operasional prosedur internal dalam tata kelola *endorsement* di DJP.

### **Dewan Kawasan Bintan dan Karimun**

1. Menetapkan BP dan menetapkan rekrutmen yang terbuka dan *fair*.
2. Segera menetapkan bentuk kelembagaan dan sistem pengelolaan keuangan BP KPBPB.
3. Membangun mekanisme evaluasi yang jelas terhadap kinerja BP KPBPB, termasuk meminta pihak independen melakukan audit keuangan dan kinerja terhadap BP.
4. Melakukan *review* terhadap kebijakan pemberian pembebasan cukai bagi barang konsumsi dari daerah pabean ke wilayah KPBPB.

### **Badan Pengusahaan KPBPB**

1. Memperbaiki mekanisme pemberian kuota barang konsumsi.
2. Menyusun kontrak kinerja yang terukur dan melaporkan kinerja yang transparan.

### **Menpan**

1. Melakukan analisis atas SOTK yang diusulkan Dewan Kawasan dengan mengedepankan bentuk kelembagaan yang efektif dan profesional.
2. Menetapkan SOTK untuk BP kawasan Bintan dan Karimun sesuai amanat PP 40/2017 dan PP 41/2017.





Deklarasi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam.



MoU KPK dengan BPJS Ketenagakerjaan.



Tim KPK melakukan pemetaan sawit menggunakan drone.



Kunjungan lapangan tim KPK ke pabrik gula rafinasi.