

Inisiatif pemerintah menciptakan rent seeking

Bambang Arwanto

Universitas Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur.

Abstrak

Rent seeking dalam Formulasi kebijakan juga dilakukan dengan cara manipulasi data ekspor oleh surveyor. Surveyor berperan penting sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam melakukan verifikasi produk ekspor batubara. Kerumitan pada kasus ini terjadi akibat adanya aktivitas rent-seeking berupa mark-up dan mark-down kualitas dan kuantitas produk ekspor batubara. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap kepentingan dalam agenda kebijakan verifikasi produk ekspor batubara tersebut. Menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan non positivistis, penelitian ini berusaha mengungkap dinamika rent seeking dalam proses verifikasi produk ekspor batubara. Dinamika aktor terjadi antara aktor pengusaha dengan aktor birokrasi pemerintah yang terkait dengan mark-up dan mark-down data oleh surveyor. Temuan dalam kajian ini adalah: (i) adanya peran perantara yang sengaja dibentuk oleh pemerintah yaitu surveyor yang mengusung kepentingan dengan manipulasi data ekspor, (ii) daya tawar pengusaha dalam fenomena “penguasa-pengusaha” untuk mendapatkan akses pasar dan birokrasi melalui lobi ilegal, dan (iii) peran birokrat dalam memanipulasi regulasi untuk mengakomodasi kepentingan melalui pembuatan regulasi ekstra.

Kata kunci: Ekonomi politik; rent seeking; mark-up; mark-down data; surveyors

Government initiatives create rent seeking

Abstract

Rent seeking in policy formulation is also carried out by manipulating export data by surveyors. Surveyors play an important role as an extension of the government in verifying coal export products. The complexity in this case occurs due to rent-seeking activities in the form of mark-up and mark-downs on the quality and quantity of coal export products. This study aims to reveal the interests in the verification policy agenda for coal export products. Using qualitative method and non positivist approach, this case of study tried to understand the social relationship among the policy actors during mining policy formulation. Findings in the study were: (i) the role of surveyors as “third person” as mediator who played prominent roles in delivering the interest and determined the data through surveyor’s report, (ii) bargaining power of the businessman to get access in penetrating the bureaucracy through bribing and lobbying, and (iii) the role of bureaucrat in manipulating regulation to accommodate their interest through extra regulation making.

Key words: *Political economy; rent seeking; mark-up and mark-down data; surveyor; East Kalimantan*

PENDAHULUAN

Kebijakan pertambangan merupakan diskursus yang menarik sebagai bahan kajian berbagai disiplin ilmu di Indonesia. Pada tataran dunia, pertambangan menjadi perhatian karena agenda energi yang berkelanjutan menjadi masalah utama yang menarik perhatian masyarakat global. Sementara itu di Indonesia, salah satu masalah kebijakan pertambangan batubara di Indonesia adalah dalam hal menentukan wewenang pemberian izin pertambangan. Hal ini disebabkan besarnya nilai ekonomi pada sektor pertambangan pada umumnya dan pertambangan batubara pada khususnya.

Besaran nilai ekonomi tersebut selanjutnya menyebabkan perebutan rent yang sangat kental, melalui peran dan kepentingan elites yang kompleks perebutan rent dilakukan melalui perebutan izin pertambangan dan manipulasi kebijakan untuk mempermudah akses kebijakan yang menguntungkan. Akibatnya kebijakan justru menjadi alat bagi aktor pemerintah pusat maupun daerah untuk memperebutkan rent tersebut. Periode tahun 2009-2014 adalah saat di mana harga batubara dunia mengalami booming sehingga terjadi pembelokan tujuan penarikan kewenangan karena kepentingan aktor pengusaha dan elit birokrasi.

Kepentingan terhadap kebijakan berasal dari kelompok-kelompok yang berbeda, baik dari lingkungan bisnis, lembaga swadaya masyarakat, akademisi, maupun birokrat sebagai administrator kebijakan publik. Karenanya output kebijakan mengikuti logika ekonomi berupa kontestasi perubahan supply dan demand dalam memperoleh rents atas nama kepentingan para aktor. Aktor kebijakan tersebut tidak selalu bertindak netral melalui proses pembuatan kebijakan yang rasional. Sebaliknya, agenda pribadi dan kelompok dapat menyebabkan output kebijakan yang bias kepentingan. Dinamika kepentingan selanjutnya menyebabkan proses formulasi kebijakan tidak sesederhana gambaran tahapan-tahapan dalam “siklus kebijakan”.

Kerumitan ini bermuara pada aktor kebijakan dan lembaga yang kompleks. Seorang aktor memperjuangkan suatu agenda dengan melihat beberapa hal, salah satunya adalah “nilai kepublikan” suatu agenda. Aktor yang berperan penting dalam konflik ini di antaranya adalah kelompok kepentingan berupa asosiasi pengusaha tambang, dan surveyor. Surveyor berperan penting sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam melakukan verifikasi produk ekspor batubara. Kerumitan terjadi akibat adanya aktivitas rent-seeking. Dalam formulasi kebijakan secara umum rent-seeking adalah usaha demi memenuhi suatu kepentingan demi mendapatkan kemudahan dari pemerintah, yaitu memperoleh akses khusus dalam pembentukan regulasi (Parker, 2011).

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap kepentingan dalam agenda kebijakan tersebut. Manipulasi data dan angka (mark up dan mark down) oleh surveyor untuk kepentingan rent-seeking dengan memanfaatkan metode self-assessment dalam verifikasi ekspor batubara, manipulasi ini berpotensi merugikan negara sampai dengan Rp 14 Triliun rupiah (KPK, 2013); karena pemerintah pusat tidak memiliki data secara real time untuk mengontrol ekspor batubara dan pemerintah daerah juga kehilangan check and balance dengan dihapuskan surat keterangan asal barang yang dikeluarkan pemerintah daerah oleh Kementerian ESDM RI.

Kajian ini berusaha untuk mengungkap bagaimana peran surveyor yang merupakan orang ketiga mengusung kepentingannya. Peran ini membentuk pola rent seeking tertentu dan menentukan keputusan penting dalam proses formulasi kebijakan pertambangan di Kalimantan Timur. Selanjutnya juga digali secara lebih dalam terkait daya tawar pengusaha dengan adanya fenomena “penguasa-pengusaha” dan juga menjelaskan peran birokrat pusat maupun daerah dalam mengakomodir kepentingan dalam dinamika rent seeking pertambangan batubara melalui manipulasi kebijakan.

METODE

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah studi kasus, dalam hal ini penelitian menggunakan strategi studi kasus eksploratif terhadap praktek rent seeking kebijakan. Studi kasus sendiri dikenal sebagai pendekatan paling umum dalam penelitian kebijakan dengan data sebagian besar merupakan data kualitatif pada praktek rent seeking kebijakan pertambangan batubara dan sebagian kecil data kuantitatif pada dampak praktek rent seeking. Seperti definisi dari Yin (2003) bahwa studi kasus hanya fokus pada sedikit lokasi daripada melakukan observasi massal yang menghimpun banyak lokasi, studi kasus mampu membuat peneliti mengajukan pertanyaan bagaimana dan mengapa yang berbeda dengan survei dengan banyak lokasi yang hanya mengajukan pertanyaan apa.

Dalam kajian ini peneliti mengungkapkan bagaimana proses rent-seeking aktor pebisnis dengan pemerintah pasca UU Minerba tahun 2009. Untuk tujuan ini peneliti mengembangkan logika induktif (Creswell, 2010: 96) yaitu: Pertama, peneliti mengumpulkan informasi dengan wawancara mendalam dan observasi partisipatif. Kedua, peneliti mengajukan pertanyaan-pertanyaan terbuka pada partisipan dan merekam catatan-catatan lapangan. Ketiga, peneliti menganalisis data berdasarkan tema-tema dan kategori-kategori. Keempat, peneliti mencari pola-pola umum, generalisasi-generalisasi atau teori-teori dari tema-tema atau kategori-kategori yang dibuat, dan kelima peneliti mengemukakan generalisasi-generalisasi atau teori-teori dari literatur dan pengalaman-pengalaman pribadi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Faktor terpenting dalam tata kelola pertambangan di Indonesia adalah tersedianya database produksi dan ekspor-impor pada sektor ini. Sayangnya faktor data ini sangat lemah karena Ditjend Minerba Kementerian ESDM adalah tidak memiliki database memadai. Padahal lembaga ini bertugas melakukan kontrol terhadap total produksi batubara. Karena ketidakakuratan data tersebut terjadi perbedaan angka produksi seperti hasil temuan tim optimalisasi penerimaan negara (OPN) Perhitungan kerugian ekonomi dari royalti dilakukan tim OPN saat pelaksanaan kewajiban pemegang KP/IUP/PKP2B/KK dalam rangka pembayaran royalti dan iuran tetap.

Sementara itu hasil perhitungan lain dilakukan dengan menggunakan data Laporan Surveyor (LS) yang disampaikan oleh surveyor kepada ke Direktorat Jendral Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan. Data ini menunjukkan adanya potensi tidak terbayarkan royalti dan iuran tetap. Dalam kurun waktu tahun 2010 sampai tahun 2012, berdasarkan data Kementerian Perdagangan diperkirakan adanya kekurangan pembayaran royalti/DBHD sebesar USD 1,224 miliar pada tahun 2010-2012. Meski demikian, estimasi penghitungan kerugian rent-seeking karena perbedaan data yang disajikan oleh surveyor secara keseluruhan sebenarnya tidak mudah. Kajian tersebut juga menyebutkan besarnya kurang membayar royalti dari 180 perusahaan pertambangan mineral sebanyak US\$ 24,661 juta pada 2011.

Kerugian Negara akibat Rent-seeking Ekspor Batubara oleh Surveyor

Kasus Surveyor menjadi mengemuka pada saat Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2012 melakukan kajian sistem pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di sektor mineral dan batubara (minerba). Dalam kajian KPK, ditemukan celah kerugian negara akibat tidak optimalnya pungutan royalti terhadap 37 kontrak karya (KK) dan 74 perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara (PKP2B). Hasil kajian KPK tersebut menemukan kerugian negara dari hasil audit tim optimalisasi penerimaan negara (OPN) yaitu sebesar Rp.6,7 triliun selama periode 2003-2011 akibat kurang bayar royalti. Potensi kerugian negara lainnya dipicu dari kurang bayar royalti 198 perusahaan pertambangan batubara sebesar US\$ 1,224 miliar untuk periode 2010-2012. Kajian tersebut juga menyebutkan besarnya kurang membayar royalti dari 180 perusahaan pertambangan mineral sebanyak US\$ 24,661 juta pada 2011.

Perhitungan royalti didasarkan pada data laporan surveyor yang disampaikan oleh surveyor kepada ke Direktorat Jendral Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan. Hasil perhitungan kemudian dicocokkan dengan data pembayaran PNPB yang ada pada Kementerian Keuangan sebagaimana disampaikan kepada Direktorat Jendral Mineral dan Batubara Kementerian ESDM, hasil perbandingan menunjukkan adanya potensi tidak terbayarkan royalti dan iuran tetap.

Kerugian ini pernah diungkapkan oleh Ali Maskur Musa, mantan anggota IV BPK RI. Menyatakan bahwa negara kehilangan penerimaan sebesar Rp. 180 Triliun setiap tahun yang berasal dari sektor minyak, kehutanan, serta mineral, dan batubara. Fakta itu berdasarkan pada temuan BPK yang menyatakan terjadinya ketidakcocokan (mismatch) dokumen atas kegiatan ekspor impor pada minyak dan minerba pada tiga institusi yaitu Kementerian Perdagangan, Kementerian ESDM, dan Ditjen Bea Cukai. Hilangnya penerimaan negara tersebut disebabkan oleh kurang penegakan hukum pada sektor sumber daya alam (SDA) serta lemahnya regulasi mengenai pengelolaan di sektor tersebut (KPK, 2012).

Kerugian tersebut menunjukkan pentingnya peran surveyor dalam bisnis tambang batubara. Surveyor merupakan perpanjangan tangan pemerintah dalam melakukan verifikasi produk ekspor batubara. Keberadaannya secara legal diatur berdasarkan ketentuan pemerintah pusat. Namun, pembayaran jasa verifikasi surveyor ditanggung oleh pebisnis batubara berdasarkan azas manfaat. Pada titik ini terjadi manipulasi data ekspor dan rents. Peran surveyor sangat besar dalam rent-seeking

batubara dengan ruang lingkup kewenangan verifikasi. Peran tersebut meliputi penelitian dan pemeriksaan keabsahan persetujuan ekspor, negara dan pelabuhan tujuan ekspor, nilai ekspor FOB (free on board), dokumen kesesuaian produk pertambangan, pelunasan royalti, jumlah produk, waktu pengapalan dan pelabuhan muat. Dengan demikian, pemerintah tergantung pada data surveyor karena tidak memiliki database ekspor. Akibatnya data mudah dimanipulasi mengingat biaya yang dikeluarkan untuk verifikasi berasal dari pebisnis batubara.

Metode Self Assesment Surveyor: Sumber Masalah

Pada dasarnya perhitungan kewajiban royalti dan iuran tetap dilakukan sendiri oleh pelaku usaha (self-assesment). Sehingga proses perhitungan kewajiban PNBP mineral dan batubara merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam proses penambangan dan pengangkutan mineral dan batubara. Pada proses penambangan, rencana, dan realisasi volume yang ditambang maupun realisasi pengangkutan dan penjualan harus disampaikan kepada pemerintah. Dengan demikian, seharusnya pemerintah memiliki informasi yang akurat terkait dengan volume dan kualitas mineral dan batubara yang ditambang hingga jual.

Perhitungan kewajiban PNBP Mineral dan batubara yang harus dibayarkan oleh pelaku usaha tergantung pada informasi yang ada saat penambangan. Informasi meliputi pengangkutan dari mulut tambang, penimbunan, dan muatan pada kapal. Meski demikian pemerintah sebagai pihak yang menerima pembayaran PNBP seringkali tidak memiliki informasi terkait volume dan kualitas mineral batubara yang dihasilkan oleh KK/PKP2B/IUP. Ketiadaan informasi memberikan dampak kepada ketidaktepatan proses perhitungan kewajiban PNBP mineral dan batubara karena mengandalkan perusahaan surveyor yang ditunjuk.

Tidak akuratnya perhitungan volume mineral dan batubara yang dijual oleh pelaku usaha sebagai dasar perhitungan kewajiban royalti disebabkan oleh: 1) Pemerintah tidak melakukan pengecekan ulang terhadap perhitungan volume dan kualitas mineral batubara yang dilakukan surveyor sehingga terjadi perbedaan data dengan pemerintah; 2) Minimnya pengawasan terhadap proses pengangkutan/pengapalan mineral dan batubara; 3) Kemungkinan terjadinya konflik kepentingan dalam pelaksanaan tugas surveyor; 4) Tidak adanya akses terhadap sistem pelaporan surveyor oleh Dirjen Minerba Kementerian ESDM; 5) Tersebarnya pelabuhan ekspor mineral dan batubara di berbagai titik mengingat rentang kendali pelabuhan yang tersebar di 71 pelabuhan, 604 armada kapal 111 perusahaan angkutan, dan 929 trayek pengangkutan; dan 6) Terdapat perbedaan peraturan Menteri Perdagangan terkait tata niaga minerba.

Tabel 1.
Perbedaan Data Penerimaan Negara-Batubara Tahun 2009 (Ribuan USD)

Aliran Penerimaan	Perusahaan	Pemerintah	Perbedaan
PPh	1,109,956.93	1,294,089.79	-272,941.16
PBB	6,281.92	2,690.69	2,879,00
Royalti	938,167.18	958,992.68	-20,825.50
PHT	215,581.62	248,382.03	-32,800.41
Iuran Tetap	2,368.56	2,273.38	95.14
Deviden	63,063.72	63,063,72	0
Total	2,335,419.93	2,569,492.28	-323,592.92

Surveyor merupakan perusahaan survey yang mendapat otoritas untuk melakukan pemeriksaan teknis ekspor produk tambang. Tugas surveyor melakukan verifikasi atau penelusuran teknis sebelum muat barang dan verifikasi penelusuran teknis serta penelitian dan pemeriksaan barang ekspor. Adapun kewenangan penetapan surveyor dilakukan oleh Direktur Jendral Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan.

Cakupan verifikasi surveyor berupa penelitian dan pemeriksaan terhadap data atau keterangan mengenai keabsahan administrasi dan wilayah asal produk pertambangan yang mencakup: persetujuan ekspor, negara dan pelabuhan tujuan ekspor, nilai ekspor free on board (FOB), dokumen yang memuat kesesuaian antara produk pertambangan dengan jenis IUP, IPR, IUPK dan/atau KK, kesesuaian antara IUP, IPR, IUPK, dan/atau KK dengan wilayah asal produk pertambangan, bukti pelunasan pembayaran royalti, jumlah produk pertambangan, jenis dan spesifikasi produk pertambangan yang mencakup nomor pos tarif melalui analisa kualitas di laboratorium, dan waktu pengapalan dan pelabuhan muat ekspor.

Sedangkan kewajiban surveyor melakukan verifikasi atau penelusuran teknis di wilayah kerja yang sudah ditetapkan yaitu meliputi: (1) Menyusun hasil verifikasi dalam bentuk laporan surveyor yang disertai hasil analisis kualitas komposisi dan kadar mineral yang terkandung dalam produk pertambangan; (2) Menerbitkan LS paling lambat 1 (satu) hari setelah pemeriksaan muat barang dilakukan; (3) Mengajukan permohonan wilayah kerja jika akan melakukan verifikasi di wilayah yang belum ditetapkan sebagai wilayah kerjanya; (4) dan Meyampaikan LS melalui website yang akan diteruskan ke portal INSW.

Tabel 2.

Daftar Surveyor Penilai Komoditas Mineral dan Batubara

Nama Surveyor	Lokasi Wewenang
PT. Sucofindo	27 Provinsi
PT. Surveyor Indonesia	21 Provinsi
PT. Carsurin	9 Provinsi
PT. Geo Service	9 Provinsi
PT. Citra Buana Indoloka	9 Provinsi

Keterangan: Daftar Suveryor sesai dengan keputusan Menteri Perdagangan No. 388/M-DAG/KEP/2008 tentang Penetapan surveyor sebagai pelaksana Verifikasi atau Penelusuran Teknis Terhadap Ekspor Produk Pertambangan tertentu

Titik –Titik Rent Seeking Manipulasi Data Ekspor oleh Surveyor

Kepentingan pengusaha sangat kental dalam manipulasi produksi batubara. Karena mudahnya data dimanipulasi mengingat data dibiarkan secara “sengaja“ dikuasai oleh surveyor. Sementara itu biaya survey dan pendataan surveyor selama ini diatur dan dibiayai oleh pengusaha. Pada titik ini konflik kepentingan terjadi karena pengusaha dapat melakukan manipulasi data produksi batubara untuk memaksimalkan keuntungan yang luar biasa. Kalangan pengusaha sadar bahwa dengan melakukan manipulasi data produksi dan atau data ekspor mereka bisa memaksimalkan keuntungan untuk biaya-biaya lobby illegal dan biaya rent-seeking. Hal yang sulit dikontrol oleh pengusaha adalah peran pemerintah daerah karena cakupannya terlalu luas.

Titik krusial terjadinya manipulasi data ekspor/data penjualan batubara paling sedikit terjadi pada tiga tahapan yaitu sebagai berikut:

Draught Survey yaitu pada saat loading batubara ke barge/tongkang di jetty, pada tahapan ini terjadi manipulasi tonase; dan

Saat barge/tongkang siap untuk diberangkatkan, pada tahapan ini terjadi manipulasi kualitas batubara. Pada saat perpindahan dari tongkang/barge ke mother vessel, pada tahapan ini terjadi manipulasi kualitas dan tonase batubara.

Surveyor memegang peranan penting dalam pembuatan laporan surveyor untuk kepentingan ekspor/penjualan batubara oleh pengusaha batubara. Semua pembiayaan survey, pembuatan laporan, biaya laboratorium untuk penentuan kualitas batubara dibiayai oleh pengusaha batubara. Pengusaha memiliki kepentingan terhadap laporan surveyor karena menampilkan data dasar untuk kebutuhan pembayaran batubara oleh buyer serta pembayaran PNPB batubara kepada negara.

Bagi perusahaan, menitipkan kepentingan mereka dalam laporan surveyor merupakan hal jamak dalam bisnis batubara. Pengusaha batubara memiliki daya tawar yang kuat dalam menentukan hasil yang dicantumkan dalam laporan surveyor karena semua pembiayaan ditanggung oleh para pengusaha tersebut. Pada tahapan memuat batubara pada tongkang di jetty, peranan surveyor dalam mark down/mark up loading tonase sangat signifikan. Sebagai aktor yang menguasai teknis mark down dan mark up tonase surveyor mengandalkan ukuran barge dan kondisi sungai.

Ukuran barge sebesar 300 feet memudahkan surveyor melakukan mark down produksi batubara. Sedangkan barge ukuran 270 feet akan memudahkan mereka dalam melakukan mark up produksi. Kondisi sungai juga berpengaruh terhadap tonase. Mark down tonase lebih mudah dilakukan saat sungai pasang ketimbang saat surut. Pada titik ini dilakukan kesepakatan mengenai selisih tonase yang loading ke barge tergantung dengan kondisi sungai dan besaran barge/tongkang. Selisih maksimal tonase disepakati per barge/tongkang berkisar pada angka 20 persen.

Pada tahap perpindahan barge ke mother vessel diperlukan keterangan COA (certificate of analysis) terhadap batubara. Pada titik inilah kepentingan pengusaha terhadap hasil produksi batubara disesuaikan dengan keinginan buyer. Pada saat penerbitan COA tersebut beberapa parameter kualitas

batubara seperti Ash, Sulfur, HGI, dan Kalori harus disesuaikan dengan keinginan buyer. Parameter-parameter real batubara “d disesuaikan” dengan keinginan buyer karena kualitas batubara mempengaruhi harga. Ketika barge selesai melakukan mobilisasi loading batubara ke mother vessel, selanjutnya dilakukan pengukuran tonase serta kualitas batubara sebelum diekspor. Pada tahap ini aktor yang berperan adalah nahkoda kapal dari transportir yang dipakai oleh buyer dalam pengiriman batubara ke pelabuhan tujuan ekspor, untuk menandatangani berita acara loading. Modus tertentu dipakai untuk menggiring nahkoda kapal agar masuk ke labirin rent-seeking untuk memanipulasi data ekspor.

Data surveyor yang diandalkan sebagai database sebenarnya bukan data yang valid. Karena mudahnya data dimanipulasi berkaitan dengan konflik kepentingan pengusaha dan surveyor. Untuk kepentingan pengamanan pengusaha laporan surveyor sering dibuat menjadi dua versi. Versi pertama untuk kebutuhan buyer dengan mark up kualitas dan tonase produksi batubara untuk ekspor. Versi kedua untuk kebutuhan laporan pemerintah dengan mark down kualitas dan tonase produksi.

Manipulasi laporan dalam dua versi merupakan kelemahan sistem self-assessment dalam perhitungan data ekspor karena pengusaha mengelola sendiri lewat surveyor. Penetapan dilakukan oleh surveyor namun pembayaran biaya atas hasil kerja surveyor dilakukan oleh pengusaha. Data surveyor dipastikan menguntungkan pengusaha. Sementara itu kewajiban surveyor secara formal tetap dilakukan terhadap pemerintah namun tanpa perlu menunjukkan angka yang sebenarnya. Pemerintah tidak memiliki akses terhadap data produksi batubara yang diekspor.

Fenomena laporan ganda dan inkonsistensi data sebenarnya sudah menjadi concern semua pihak. Data yang tidak valid dan subyektif menjadi alasan utama tiga indikator penting dalam penelitian ini yaitu: manipulasi data, pemanfaatan celah regulasi, dan inkonsistensi kebijakan. Dua faktor utama penyebab kerugian negara pada sektor SDA, yaitu aturan yang bermasalah dan moral hazard oknum pejabat dan pengusaha. Hal ini tampak pada sejumlah penyelewengan berupa manipulasi data, transfer pricing, penggelembungan biaya, penyalahgunaan tax treaty, manipulasi self-assessment, inkonsistensi, dan pelanggaran aturan.

Sebagian bukti penyelewengan tersebut di atas terdapat di dalam laporan BPK. Selanjutnya data di lapangan selalu ditemukan dan ditengarai minimal terjadi selisih 20%. Menurut peneliti pertambangan Marwan Batubara tentang data ekspor batubara misalnya, asosiasi pengusaha meyakini data sebenarnya di atas 500 juta ton. Meskipun data resmi ekspor batubara yang dilaporkan hanya 380 juta ton per tahun pada tahun 2013. Perbedaan tersebut disebabkan adanya sejumlah ekspor yang tidak tercatat, diselundupkan atau tidak adanya pengawasan. Di sisi lain, pihak pemda juga tidak optimal mengawasi dan memperoleh pajak. Menurut perkiraan Kementerian ESDM, produksi batubara Indonesia 2012 adalah 332 juta ton. Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia (APBI) menyebutkan produksi bisa mencapai 380 juta ton. Selisih data ini jelas menunjukkan besarnya kerugian negara.

Tabel 3.
Praktik Rent-seeking Manipulasi Data Ekspor oleh Surveyor

Proses	Analisis
Manipulasi data/Regulasi	Mark up/mark down baik kualitas maupun kuantitas batubara pada data laporan surveyor (LS) saat draught survey. Mark up/mark down baik kualitas maupun kuantitas batubara pada data laporan surveyor (LS) saat di Mother Vessel
Pemanfaatan celah regulasi	Pemanfaatan celah regulasi berdasarkan regulasi Kemendag No. 388/2008 tentang self-assesment dalam verifikasi ekspor batubara mengakibatkan data laporan surveyor (LS) mudah dimanipulasi.
Inkonsistensi kebijakan	Ketidakcocokan (mismatch) dokumen atas kegiatan ekspor batubara pada tiga instansi (Kementerian Perdagangan, Kementerian ESDM, dan Bea Cukai), sehingga mengakibatkan hilangnya penerimaan negara. Hilangnya kawal dan imbang daerah dalam mengontrol produksi batubara karena penghapusan SKAB (Surat Keterangan Asal Barang).

Rent Seeking Data Ekspor: Tanpa Kawal dan Imbang

Minimnya pengawasan dalam penegakan aturan menyebabkan rent-seeking antara pebisnis batubara dengan surveyor dalam memberikan laporan ekspor yang berbeda kepada pemerintah telah berakibat pada kerugian negara. Rent-seeking menumbuhkan perilaku kolusi antara pebisnis batubara dan surveyor yang didukung oleh regulasi tentang surveyor yang diatur dalam Permendag Nomor 14/M-DAG/PER/5/2008. Metode self-assesment tanpa kontrol negara, terbukti merupakan sumber masalah.

Telusur media yang dilakukan menambahkan bahwa menurut kanal berita Migas Review (05/02/2015) Ketua Tim Kajian Sumber Daya Alam Litbang KPK, Dian Patria, menjelaskan bahwa sejumlah surveyor pertambangan selama ini merugikan negara karena dibayar oleh pelaku usaha. Keuntungan didapat dengan permainan data oleh surveyor pertambangan dari kalori 6.000 di-mark down jadi 4.000 dan pengurangan produksi riil. Ditegaskan, surveyor yang mencatat data-data pertambangan memiliki posisi strategis. Pertanyaan utama dalam kasus ini adalah bagaimana surveyor mencatat dengan baik dengan agenda tersembunyi di belakang.

Salah satu instrumen yang menunjukkan pergeseran paradigma perizinan tambang dari sistem kontrak karya ke IUP adalah Surat Keterangan Asal Barang (SKAB) yang dikeluarkan daerah, mekanisme kawal dan imbang daerah terhadap produksi batubara ini akhirnya dihapus. Penghapusan dilakukan karena SKAB dianggap menimbulkan biaya tinggi bagi investasi. Penghapusan SKAB ditentang oleh daerah karena dua alasan yaitu hilangnya pemasukan atas sumbangan pihak ketiga dan kenyataan bahwa daerah tidak lagi memiliki database produksi sebagai dasar perhitungan royalti yang diterima daerah penghasil. Ketiadaan database produksi ini menyebabkan data produksi sangat mudah dimanipulasi.

Sumber lain mengkonfirmasi PT. Sucofindo memperkirakan ada ratusan triliun rupiah pajak pertambangan yang tidak masuk ke kas negara. Perusahaan pertambangan banyak memakai perusahaan survei yang tidak memiliki integrasi data dengan pemerintah sehingga tidak ada yang tahu jumlah produk ekspor batubara setiap tahunnya. Bahkan dari sisi pajak tidak ada yang menjamin bahwa semua pajak bisa masuk ke negara. Kepala Divisi Sistem dan Manajemen Sucofindo menyatakan ada dua permasalahan dalam sektor pertambangan yaitu kebocoran migas itu sendiri dan kedua dari sisi pajak. Hanya sekitar 25 persen pajak yang masuk ke dalam kas negara. Perusahaan surveyor harus memiliki integrasi dengan pemerintah sehingga jumlah pajak disetor bisa diketahui dengan mudah (Kompas, 16/09/2014).

Inisiatif Pemerintah menciptakan Rent Seeking

Peran aktif pemerintah dalam menciptakan rent seeking tersebut terjadi pada saat surveyor yang merupakan pihak ketiga dilembagakan negara dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh peraturan Menteri Perdagangan No 384 tahun 2000, Tentang Verifikasi Produk Pertambangan Mineral Batubara oleh surveyor, penunjukan dilakukan terhadap beberapa surveyor yang ditetapkan sebagai pelaksana verifikasi atau penelusuran teknis terhadap ekspor produk pertambangan batubara adalah PT. Sucofindo, PT. Surveyor Indonesia, PT. Carsurin, PT. Geoservices serta PT. Citra Buana Indoloka penetapan ini dilakukan tanpa proses tender untuk mendapatkan surveyor yang lebih independent dan bebas kepentingan. Kontestasi yang menarik antara aktor pemerintah dan pengusaha dalam menciptakan rent-seeking terdapat pada aktivitas manipulasi data ekspor oleh surveyor, Kasus ini menyebabkan kerugian negara yang sangat besar dikarenakan pemerintah melakukan pembiaran terhadap data ekspor yang hanya dimiliki oleh surveyor.

SIMPULAN

Peran surveyor menunjukkan karakter yang khas dalam terjadinya rent seeking dalam kebijakan ekspor pertambangan batubara, dimana secara legal formal surveyor memiliki peran yang terstruktur dan legal dalam mekanisme tata kelola pertambangan batubara di Indonesia, metode self assesment yang dipakai menjadi muara terhadap potensi kerugian negara, di mana data ekspor dibiarkan hanya dimiliki oleh surveyor tanpa kontrol dari pemerintah baik pusat maupun daerah, sedangkan prestasi kerja surveyor yang dibayarkan oleh pengusaha berdasarkan azas manfaat menimbulkan konflik kepentingan.

Temuan utama dalam kajian ini adalah: (i) adanya peran perantara yang sengaja dibentuk oleh pemerintah yaitu surveyor yang mengusung kepentingan melalui manipulasi data ekspor, (ii) daya tawar pengusaha dalam fenomena “penguasa-pengusaha” menjadi penentu dengan cara melembagakan

surveyor dan menciptakan regulasi turunan. Pengusaha memastikan untuk memperoleh kemudahan melalui perantara/ surveyor yang secara kelembagaan diformalkan oleh pemerintah, dengan formalitas ini praktis data ekspor batubara hanya di miliki oleh survayor tanpa kawal dan imbang pemerintah termasuk pemerintah daerah.

Manipulasi data surveyor dilakukan melalui mark up/mark down baik kualitas maupun kuantitas batubara pada data laporan surveyor. Inkonsistensi kebijakan ditandai dengan mismatch dokumen atas kegiatan ekspor batubara pada tiga instansi (Kementerian Perdagangan, Kementerian ESDM, dan Bea Cukai), dan Pemanfaatan celah regulasi dilakukan terhadap Kemendag No. 388/2008 tentang self-assesment dalam verifikasi ekspor batubara mengakibatkan laporan surveyor mudah dimanipulasi berakibat kepada hilangnya penerimaan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Creswell, John W. 2007, *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Evaquarta, Rosa. 2008, *Business and Political Actor Relationship in Indonesia's Local Autonomy Project: A Comparative Study on Batam City and Kutai Kartanegara Regency*. Australian Political Studies Association Conference: Brisbane.
- Grindle, Merilee S., & Thomas, John W. 1986, *Public Choice and Policy Change: The Political Economic of Reform in Developing Countries*. Princenton University Press: New Jersey.
- Howlett, Michael & Ramesh, M. 2007, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press: Oxford.
- Jomo, K. S. (Ed). 2013, *Industrialising Malaysia: Policy, Performance, Prospect*. Routledge: London.
- Khan, Musthaq H. & Jomo, Kwame Sundaran (Ed). 2000, *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory And Evidence In Asia*. Cambridge University Press: Cambridge.
- KPK, 2013. *Laporan Kajian Sistem Penerimaan PNPB Mineral dan Batubara*.
- Krueger, Anne O. 1974, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, *The American Economic Review*. Vol. 64 (3).
- Krueger, Anne O. 1990, *Government Failures In Development* dalam Jeffrey Frieden et al. (Ed). 1991, *Debt, Development, and Democracy: Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy*. Westview Press: USA.
- MacIntyre, A. 2000, *Funny Money: Fiscal Policy, Rent-seeking and Economic Performance in Indonesia* dalam Mushtaq H. Khan & Jomo Sundaram (Ed). 2000, *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Parsons, W. 2008, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana: Jakarta
- Paskarina, Caroline, Asiah, Mariatul & Madung, Otto Gusti (Ed). 2015, *Berebut Kontrol atas Kesejahteraan: Kasus-Kasus Politisasi Demokrasi di Tingkat Lokal*. Polgov & PCD Press: Yogyakarta.
- Tullock, Gordon. 1968, *The Origin of Rent-Seeking Concept*, *International Journal of Business and Economic*. Vol. 6 (1).
- Tullock, Gordon. 2005, *Public Goods, Redistribution and Rent Seeking*. The Locke Institute: George Mason University.
- Yin, Robert K. 2003, *Studi Kasus: Desain & Metode*. Rajawali Press: Jakarta.
- Yustika, A. E. 2011, *Ekonomi Politik: Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.