



Memperkuat Regulasi Anti Konflik Kepentingan:

Studi Kasus Pebisnis di Balik Pengelolaan Sumber Daya Energi

Memperkuat Regulasi Anti Konflik Kepentingan:

Studi Kasus Pebisnis di Balik Pengelolaan Sumber Daya Energi

Tim Penyusun:

Ferdian Yazid

Grita Anindarini

Kurnia Ramadhana

Lalola Easter

Diky Anandya

Peninjau:

Dr. Totok Dwi Diantoro, S.H., M.A., LL.M

**Indonesia Corruption Watch &
Transparency International Indonesia
2023**



Daftar Isi

Daftar Isi	i
Daftar Singkatan	iii
Abstrak	vi
BAB I Pendahuluan	1
Metode Penelitian	5
BAB II Konflik Kepentingan dalam Kerangka Teori Hukum dan Etika	6
Tinjauan Konflik Kepentingan dalam Hukum Administrasi	6
Tinjauan Konflik Kepentingan dalam Hukum Pidana	10
Tinjauan Konflik Kepentingan dalam Konvensi Internasional	12
Tinjauan Konflik Kepentingan dalam Etika Publik	14
BAB III Studi Perbandingan Regulasi Anti Konflik Kepentingan	16
Amerika Serikat	16
Jerman	18
Denmark	21
Belanda	23
Inggris Raya - United Kingdom	25
BAB IV Konflik Kepentingan di Balik Pengelolaan Sumber Daya Energi	30
Relasi Bisnis Pejabat Publik di Balik Pengelolaan Sumber Daya Energi	30
Pemetaan Pemangku Kepentingan di Sektor Kelistrikan	37

Proses Perencanaan	37
Proses Pengadaan	40
Proses Perjanjian Jual Beli Listrik	41
Proses Perizinan	43
Proses Pembiayaan	47
Proses Konstruksi	48
Pemetaan Pemangku Kepentingan Lainnya	48
Pemetaan Regulasi Anti Konflik Kepentingan di Sektor Sumber Daya Energi	50
BAB V Kesimpulan	56
Rekomendasi	58
Daftar Pustaka	61

Daftar Singkatan

AbgG	: Abgeordnetengesetz
Amdal	: Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
APBN	: Anggaran Pendapatan Belanja Negara
ARar	: Algemeen Rijksambtenarenreglement
ATR	: Agraria Tata Ruang
BBG	: Bundesbeamtenengesetz
BGBI	: Bundesgesetzblatt Members
BKPM	: Badan Koordinasi Penanaman Modal
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
CEO	: Chief Executive Officer
COI	: Conflict of Interest
CPEI	: Corporate Political Engagement Index
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
E-CFR	: Electronic Code of Federal Regulations
ESDM	: Energi Sumber Daya Mineral
GRECO	: Group of States against Corruption
HGB	: Hak Guna Bangunan

HGU	:	Hak Guna Usaha
ICW	:	Indonesia Corruption Watch
IPK	:	Indeks Persepsi Korupsi
KADIN	:	Kamar Dagang dan Industri Indonesia
LH	:	Lingkungan Hidup
LHK	:	Lingkungan Hidup Kehutanan
Minerba	:	Mineral dan batu bara
OECD	:	Organisation for Economic Cooperation and Development
OSS	:	Online Single Submission
PAN-RB	:	Pemberdayagunaan Aparatur Negara – Reformasi Birokrasi
Panja	:	Panitia Kerja
PEPs	:	Politically Exposed Persons
PJBL	:	Perjanjian jual beli tenaga listrik
PKP2B	:	Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara
PLN	:	Perusahaan Listrik Negara
PLTU	:	Pembangkit listrik Tenaga Uap
PMA	:	Penanaman Modal Asing
PMDN	:	Penanaman Modal Dalam Negeri
PP	:	Peraturan Pemerintah
PPA	:	Power Purchase Agreement
RPTKA	:	Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing

RTRW	:	Rencana Tata Ruang Wilayah
RUKN	:	Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional
RUPTL	:	Rencana Penyediaan Usaha Tenaga Listrik
Satgas	:	Satuan Tugas
SDA	:	Sumber Daya Alam
TII	:	Transparency International Indonesia
Tim Stranas PK	:	Tim Strategi Nasional Pencegahan Korupsi
Tipikor	:	Tindak Pidana Korupsi
UNCAC	:	United Nations Convention Against Corruption
UNODC	:	United Nations Office on Drugs and Crime
UU	:	Undang-undang
VgV	:	Vergabeverordnung dan Administrative Procedure Act
VwVfG	:	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBS	:	Whistle Blowing System

Abstrak

Problematika konflik kepentingan antara pejabat publik dengan dunia usaha terus menjadi sorotan masyarakat. Kewenangan yang dimiliki oleh para pejabat publik justru dijadikan momentum untuk memperoleh keuntungan secara melawan hukum. Padahal, sejumlah regulasi, diantaranya, administrasi, pidana Indonesia, ketentuan internasional, bahkan secara etik, praktik itu jelas terlarang. Pemanfaatan kewenangan yang melekat pada setiap pejabat publik mestinya diarahkan untuk menyejahterakan masyarakat, bukan malah mengutamakan kepentingan pribadi maupun kelompoknya. Hal ini penting, sebab, konflik kepentingan diyakini dan terbukti menjadi awal mula terjadinya praktik korupsi. Maka dari itu, menjadi mendesak kemudian untuk merefleksikan dan mengulas regulasi yang berkaitan dengan isu tersebut. Terutama menyoal kejadian belakangan waktu terakhir saat pemerintah dan DPR membahas dan mengundang Omnibus Law Undang- Undang Cipta Kerja. Banyak pihak mensinyalir adanya konflik kepentingan diantara pemangku kepentingan pembuatan regulasi, yakni, menteri, anggota satuan tugas, dan dari kalangan legislatif, dengan sektor bisnis energi yang banyak diulas dalam undang-undang tersebut. Menjawab fenomena maraknya konflik kepentingan, Indonesia Corruption Watch (ICW) dan Transparency International Indonesia (TII) akan mengulas hal itu dengan menggunakan sudut pandang teori hukum, etika, studi komparatif, dan mengaitkan dengan isu pengelolaan sumber daya energi.

Kata Kunci: Konflik Kepentingan, Korupsi, Bisnis Energi

BAB I

Pendahuluan

Pemberantasan korupsi di Indonesia kian mengkhawatirkan. Hal itu dibuktikan dengan temuan Transparency International dalam Indeks Persepsi Korupsi (IPK) tahun 2021 lalu. Bagaimana tidak, jika dibandingkan dengan capaian tahun 2019, Indonesia anjlok dengan peringkat 96 dan capaian poin 38. Rendahnya IPK tersebut mestinya menggerakkan pemerintah dan sejumlah pemangku kepentingan untuk mengevaluasi secara menyeluruh strategi pemberantasan korupsi, salah satunya guna menutup celah terjadinya kejahatan tersebut.

Problematika yang tak kunjung usai dengan menghasilkan sebuah perbaikan konkret adalah fenomena konflik kepentingan di kalangan pejabat publik. Padahal, sejumlah peraturan perundang-undangan sudah mengatur secara ketat terkait larangan melakukan praktik tersebut. Namun sayangnya pengaturan itu masih kerap diabaikan. Akibatnya, seringkali konflik kepentingan mewarnai sejumlah kebijakan dan perkara korupsi yang ditangani oleh aparat penegak hukum.

Konflik kepentingan sendiri telah disebut dalam regulasi di Indonesia, bahkan juga disinggung melalui sejumlah konvensi internasional. Secara umum, substansi konflik kepentingan diterjemahkan dalam rumpun hukum administrasi dan pidana. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014) mengamanatkan hal tersebut. Regulasi itu menjelaskan bahwa konflik kepentingan adalah kondisi Pejabat Pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/ atau orang lain dalam penggunaan wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya. Bahkan, UU 30/2014 meletakkan Konflik Kepentingan sebagai bab khusus yang dijabarkan melalui Pasal 42 sampai Pasal 45 UU *a quo*.

Sedangkan pengaturan yang bercorak pidana dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Meskipun tidak dituangkan secara jelas dengan sebutan konflik kepentingan, namun konsep serupa tersirat dalam Pasal 12 ayat (1) huruf i UU

Tipikor terkait benturan kepentingan saat proses pengadaan barang dan jasa pemerintah. Di luar itu, tidak menutup kemungkinan praktik konflik kepentingan juga terjadi dalam pasal-pasal tindak pidana korupsi lainnya sepanjang adanya tendensi untuk mengambil keuntungan dengan memanfaatkan jabatan yang sedang dijalankan.

Penting ditekankan, konflik kepentingan pada dasarnya tidak terbatas hanya terhadap pengadaan barang dan jasa semata. Namun, jauh dari hal tersebut, praktik konflik kepentingan juga bisa menyasar pembuatan kebijakan. Misalnya, saat proses pembuatan *Omnibus Law* UU Cipta Kerja beberapa waktu lalu. Koalisi Bersihkan Indonesia dan Fraksi Rakyat Indonesia menemukan adanya potensi konflik kepentingan pemerintah dan Satuan Tugas (Satgas) *Omnibus Law*. Betapa tidak, regulasi sapu jagad itu banyak membahas tentang sektor tambang dan energi kotor, namun pada saat bersamaan setidaknya ada tiga menteri terafiliasi dengan perusahaan tambang. Selain itu, di dalam anggota Satgas sendiri, sekurang-kurangnya ada sembilan orang terafiliasi dengan bisnis serupa. Maka dari itu, bukan tidak mungkin persepsi negatif publik selama ini terbukti bahwa pengundangan *Omnibus Law* UU Cipta Kerja didesain untuk kepentingan segelintir orang.

Sebagai tindakan terlarang, konflik kepentingan turut diatur melalui sejumlah konvensi internasional, salah satunya *United Convention Against Corruption* (UNCAC). Pasal 7 ayat (4) dan Pasal 8 ayat (5) UNCAC tersebut secara terang menyampaikan bahwa negara pihak (Indonesia) wajib mengatur melalui hukum nasionalnya berkaitan dengan pencegahan terjadinya benturan kepentingan. Atas dasar itu, menjadi hal mendesak untuk kemudian mempertegas konsep aturan konflik kepentingan dengan skala yang lebih luas.

Dalam polemik yang terjadi sepanjang dua tahun terakhir dalam isu pembentukan regulasi, ternyata masih menyisakan permasalahan, utamanya menyangkut konflik kepentingan para pebisnis. Regulasi yang dimaksud adalah revisi UU Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) dan *Omnibus Law* UU Cipta Kerja. Dalam temuan Koalisi Bersihkan Indonesia, setidaknya ada 25 pejabat publik terafiliasi dengan bisnis industri batubara. Hal ini menjadi krusial, sebab, dari perubahan dua regulasi di atas, diduga kuat menguntungkan bisnis pada sektor tersebut. Maka dari itu, menjadi hal wajar jika kemudian masyarakat menaruh curiga atas kesepakatan politik pemangku kepentingan

saat mengundang regulasi-regulasi itu yang ditengarai berpihak pada elit bisnis tertentu.

Konsekuensi dari konflik kepentingan pun bukanlah hal yang dapat disepelekan. Di Afrika Selatan, konflik kepentingan menyebabkan listrik di negara tersebut mati 47 hari dalam setahun. Pemadaman listrik bergilir pada tahun 2021 di negara tersebut meningkat 37% dibandingkan dengan tahun sebelumnya akibat korupsi yang selama bertahun-tahun terjadi di Eskom, perusahaan listrik nasional milik Afrika Selatan. Berbagai bentuk korupsi yang terjadi memaksa perusahaan ini untuk beroperasi dengan pemadaman listrik bergilir akibat kerusakan infrastruktur dan operasi perawatan.

Sebelum kejatuhannya, Eskom merupakan perusahaan unggulan di Afrika Selatan dan salah satu perusahaan listrik terbesar di dunia. Setelah kemerdekaan Afrika Selatan, pengelolaan Eskom berusaha memperbaiki sistem korup apartheid yang sebelumnya digunakan. Dengan efisiensi yang tinggi, Eskom berhasil memproduksi surplus listrik yang besar selama periode akhir 1970an hingga awal tahun 2000an dengan harga yang sangat rendah. Untuk menyeimbangi pertumbuhan ekonomi, Eskom melakukan *over investment* dalam pembangunan infrastruktur listrik. Bahkan, kelebihan kapasitas pada awal tahun 1990an mencapai 40%, jauh di atas angka 15% yang merupakan batas aman kelebihan kapasitas. Namun, keadaan ini berubah drastis hingga Afrika Selatan menghadapi krisis energi terparah di dunia. Kehancuran Eskom tidak terlepas dari praktik korupsi yang terjadi secara ekstensif di dalam perusahaan tersebut, bertolak belakang dengan visi Eskom untuk menghapuskan sistem korup dan apartheid sebelum kemerdekaan Afrika Selatan.

Kejatuhan Eskom di Afrika Selatan tidak terlepas dari konflik kepentingan yang terjadi di dalamnya. Dalam kasus PLTU Majuba pada Januari 2015, Eskom menandatangani kontrak batubara dengan perusahaan Tegeta yang berhubungan dengan keluarga Gupta, salah satu keluarga konglomerat terbesar di Afrika Selatan, meskipun kualitas batu baranya sangat buruk. Meskipun Eskom awalnya menolak tawaran kontrak dari Tegeta, Eskom menandatangani kontrak itu setelah pergantian dewan direksi. Kualitas batubara yang buruk menyebabkan kerusakan di PLTU Majuba, tetapi karyawan yang berusaha melaporkan kejadian tersebut justru dipecat.

Begitu pula, keluarga Gupta bekerja sama dengan pejabat senior di Eskom dan anggota kabinet Afrika Selatan untuk memaksa konglomerasi Glencore menjual tambangnya kepada Tegeta pada tahun 2013. Perubahan kontrak dengan Glencore yang sebelumnya sudah disetujui oleh Eskom dibatalkan secara sepihak ketika ada perubahan direksi. Eskom justru menuntut Glencore untuk menggantikan kerugian sebesar R2,1 miliar dan bahkan mengancam akan membatalkan seluruh izin tambangnya jika tidak menjual tambang Optimum ke Tegeta dengan harga lebih murah dari seharusnya.

Belajardi kasus Eskom di Afrika Selatan, konflik kepentingan di sektor kelistrikan dapat berdampak serius kepada kesejahteraan masyarakat umum. Selama bertahun-tahun, konflik kepentingan yang sudah mendalam menyebabkan Eskom tidak dapat memenuhi kewajibannya untuk menyediakan layanan listrik kepada masyarakat. Harus dilakukan perbaikan terhadap regulasi yang ada untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan.

Untuk itu, Indonesia Corruption Watch bersama Transparency International Indonesia melakukan penelitian dengan judul "Memperkuat Regulasi Anti Konflik Kepentingan: Studi Kasus Pebisnis di Balik Pengelolaan Sumber Daya Energi". Penelitian ini mengulas sejumlah hal penting yang dapat dijadikan rujukan guna perbaikan oleh sejumlah pemangku kepentingan, diantaranya, pemetaan tindakan konflik kepentingan dari sudut pandang hukum pidana, administrasi, etik, dan internasional. Selain itu juga mencakup studi komparasi dengan negara-negara yang menganut konsep hukum *common law* dan *civil law*. Pada bagian akhir, penelitian ini akan mengulas secara spesifik mengenai relasi pejabat publik di balik pengelolaan sumber daya energi, juga mengulas sektor ketenagalistrikan.

Ada sejumlah hal yang juga secara spesifik ingin disorot dalam penelitian ini. Selain mengurai permasalahan konflik kepentingan dari sudut pandang ilmu hukum, dengan turut menggunakan analisa komparatif, penelitian ini mencoba menjawab beberapa pertanyaan penting, diantaranya, bagaimana gambaran ancaman *state captured corruption* yang disinyalir dikaukan pejabat publik dengan latar belakang kepentingan bisnis sumber daya energi? pada bagian lain termasuk, dalam sektor energi listrik, bagaimana pemetaan konflik kepentingannya?

Metode Penelitian

Studi ini dilakukan dengan metode kualitatif dalam bentuk wawancara dan diskusi kelompok terarah. Adapun diskusi tersebut dilakukan dengan pemangku kepentingan kelistrikan di Indonesia yang sebelumnya telah diidentifikasi guna mengelaborasi temuan penelitian ini. Narasumber yang diundang sebagai berikut, Dr. Widati Wulandari, S.H., M.Crim (Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjajaran), Laode M Syarif (Direktur Kemitraan/Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi 2015-2019), Rocky Gerung (Pakar Etika Publik), Sujanarko (eks Direktur Pembinaan Jaringan Kerja Antar Komisi dan Instansi Komisi Pemberantasan Korupsi), Grita Anindarini (Deputi Direktur Bidang Program ICEL), Tata Mustasya (Kepala Kampanye Iklim dan Energi Greenpeace Indonesia), dan Riswin Rachwell (eks Penyelidik Komisi Pemberantasan Korupsi). Dari berbagai sudut pandang keilmuan tersebut, substansi penelitian ini mencoba mengurai konflik kepentingan secara lebih komprehensif. Pengambilan data yang tertuang dalam penelitian ini sebagian besar diperoleh dari temuan organisasi masyarakat sipil, baik Transparency International Indonesia maupun Indonesia Corruption Watch.

Kajian ini juga menyajikan perbandingan pengaturan konflik kepentingan di beberapa negara yaitu, Denmark, Jerman, Amerika Serikat, Belanda, dan Inggris. Dari sisi konteks dan kondisi negara, memang tidak seluruhnya sepadan dengan Indonesia, tetapi kelima negara ini dipilih sebagai percontohan yang baik dalam pemberantasan korupsi berdasarkan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang dikeluarkan oleh Transparency International.

Meskipun ada banyak peraturan yang dibuat terkait konflik kepentingan, hirarki peraturannya berbeda-beda antarnegara. Pada bagian perbandingan, hal ini juga akan dianalisis untuk melihat relevansi dan konsekuensi hirarki peraturan pada implementasi manajemen konflik kepentingan di masing-masing negara. Hal ini bertujuan untuk mengidentifikasi keserupaan atau perbedaan pola dalam tingkat peraturan masing-masing negara dan apakah ada pengaruhnya dalam penerapan peraturan di negara terkait.

BAB II

Konflik Kepentingan dalam Kerangka Teori Hukum dan Etika

Tinjauan Konflik Kepentingan dalam Hukum Administrasi

Hingga saat ini peraturan perundang-undangan yang secara terang benderang mengatur mengenai konflik kepentingan dapat ditemukan melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014). Untuk bagian definisi dapat merujuk pada Pasal 1 angka 14 UU 30/2014 yang menyebutkan bahwa konflik kepentingan adalah kondisi Pejabat Pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya.

Dari definisi di atas dapat ditarik beberapa unsur yang membentuk kondisi konflik kepentingan. *Pertama*, dilakukan oleh pejabat pemerintahan. Untuk dapat memahami definisi lengkap dari pejabat pemerintahan dapat melihat Pasal 1 angka 3 UU 30/2014, yakni, unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Jadi, tidak terbatas kepada pejabat publik dalam lingkup eksekutif, melainkan dapat pula menyangkut cabang kekuasaan lainnya, seperti legislatif maupun yudikatif. *Kedua*, memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan wewenang. Dalam konteks ini pejabat publik telah menyalahgunakan kewenangan dengan meletakkan kepentingan individu maupun kelompok di atas kepentingan publik sehingga membuka ruang terjadinya praktik korupsi.

Ketiga, mempengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan

yang dibuat dan/atau dilakukannya. Ini menjadi poin penting, sebab, pada dasarnya konflik kepentingan sangat erat dengan keputusan yang bersifat administratif oleh pejabat publik. Sehingga, objektivitas dari suatu keputusan menjadi hal utama dan oleh karena itu akibat dari motif kepentingan pribadi maupun orang lain atau kelompok dapat mempengaruhi netralitas sikap pejabat publik. Sederhananya, jika keputusan itu tidak didasarkan atas argumentasi yang objektif maka sudah barang tentu akan merugikan kepentingan publik secara luas.

Jika kemudian terdeteksi atau ditemukan adanya konflik kepentingan, maka berdasarkan UU 30/2014 ada tiga tindakan yang bisa ditempuh. *Pertama*, sebagai bentuk mitigasi, pejabat publik yang berpotensi memiliki konflik kepentingan maka dilarang untuk menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan. Hal itu tertuang secara jelas dalam Pasal 42 ayat (1) UU 30/2014. Dari sini, muncul satu pertanyaan yang tidak terjawab dalam regulasi tersebut, yakni, siapa yang berwenang mendeteksi adanya konflik kepentingan dari suatu pejabat pemerintahan? Sebab, kalau langkah deteksi itu tidak berjalan, sulit rasanya berharap pejabat pemerintahan itu akan mendeklarasikan adanya konflik kepentingan pada setiap keputusan yang akan diambil.

Kedua, keputusan atau tindakan pejabat pemerintahan yang bermuatan konflik kepentingan dapat dibatalkan. Ketentuan ini termaktub di dalam Pasal 71 ayat (1) huruf b UU 30/2014. Meskipun tidak dituangkan secara eksplisit, namun aspek larangan konflik kepentingan di balik suatu keputusan pejabat pemerintahan disebutkan dalam bagian penjelasan regulasi tersebut. *Ketiga*, pejabat pemerintahan yang terbukti berada dalam kondisi konflik kepentingan maka keputusannya diambil alih oleh atasan di institusinya. Hal itu tertuang dalam Pasal 42 ayat (2) UU 30/2014. Lalu, regulasi itu juga turut menyebutkan pihak-pihak mana saja yang tergolong sebagai atasan pejabat, yakni, Presiden bagi menteri/pimpinan lembaga dan kepala daerah, menteri/pimpinan lembaga bagi pejabat di lingkungannya, kepala daerah bagi pejabat daerah, dan atasan langsung dari pejabat pemerintahan.

Salah satu celah yang sering dimanfaatkan pejabat publik untuk menyalahgunakan kewenangannya ada pada ranah diskresi. Oleh karena itu, Pasal 24 huruf e UU 30/2014 turut memasukkan larangan situasi konflik kepentingan saat pejabat publik ingin melakukan diskresi dalam pengambilan

suatu keputusan. Isu lebih teknis lagi, utamanya menyangkut latar belakang pengambilan keputusan yang tergolong sebagai konflik kepentingan, Pasal 43 ayat (1) UU 30/2014 telah menguraikan lebih lanjut, diantaranya, adanya kepentingan pribadi dan/atau bisnis, hubungan dengan kerabat dan keluarga, hubungan dengan wakil pihak yang terlibat, hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat, dan hubungan dengan pihak-pihak lain yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Jika kemudian pejabat publik dihadapkan dengan situasi tersebut, maka yang bersangkutan dibebani kewajiban untuk melaporkannya ke atasan sebagaimana diatur Pasal 43 ayat (2) UU 30/2014.

Menariknya, peraturan itu turut memasukkan partisipasi masyarakat dalam mengawasi tindakan atau keputusan pejabat publik yang di dalamnya ada potensi konflik kepentingan. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 44 ayat (1) UU 30/2014 yang berbunyi, warga masyarakat berhak melaporkan atau memberikan keterangan adanya dugaan konflik kepentingan pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan. Masalahnya, sebagaimana dijelaskan Pasal 45 ayat (2) UU 30/2014, sanksi administratif yang dapat dijatuhkan kepada pejabat publik hanya menyangkut keputusan atau kebijakannya saja, tanpa menyangkut individu terkait. Tak hanya itu, kanal pengaduan bagi masyarakat yang ingin melaporkan dugaan konflik kepentingan juga tidak dijelaskan.

Masih dalam aturan yang sama, kondisi konflik kepentingan terkait dengan kebijakan atau keputusan pejabat publik bertentangan dengan Pasal 10 ayat (1) huruf c, e, dan g mengenai asas ketidakberpihakan, tidak menyalahgunakan kewenangan, dan kepentingan umum. Pada intinya, peraturan perundang-undangan tidak membenarkan suatu kebijakan didasarkan atas keberpihakan pada subjek tertentu yang menihilkan aspek objektivitas dengan cara penyalahgunaan wewenang. Jadi, tanpa diatur secara langsung mengenai konflik kepentingan, definisi serupa sudah dilarang secara tegas dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana disebutkan UU 30/2014.

Untuk mengatasi isu konflik kepentingan, ada sejumlah hal yang harus dijadikan acuan bagi pejabat publik. *Pertama*, saat menduduki posisi tertentu, pejabat publik harus memberikan daftar potensi konflik kepentingan, baik dalam lingkup keluarga, maupun relasi lain. Sehingga, hal-hal tersebut dapat

dicegah sebelum rencana pengambilan suatu keputusan. *Kedua*, deklarasi konflik kepentingan oleh pejabat terkait. Ini dilakukan tatkala pejabat tersebut dihadapkan pada suatu keputusan yang memiliki irisan konflik kepentingan. Langkah yang bisa dilakukan, pejabat terkait harus mengundurkan diri agar keputusan tetap bernilai objektif. *Ketiga*, memperkuat saluran pelaporan internal di instansi terkait (*whistle blowing system*). Poin ini dapat dimanfaatkan oleh pegawai untuk turut serta, di luar masyarakat, dalam menginformasikan jika kemudian ditemukan potensi konflik kepentingan oleh pejabat terkait.

Keempat, penerapan sanksi administratif yang tegas kepada pejabat publik yang membiarkan konflik kepentingan terjadi dalam pengambilan suatu keputusan. Namun, yang penting untuk ditegaskan bahwa penerapan sanksi ini bukan hanya ditujukan kepada pejabat pengambil keputusan, melainkan juga menyasar atasan pejabat jika kemudian dilakukan pembiaran. Dengan derajat tingkat kesalahan, sanksi administratif dapat dibagi menjadi tiga bentuk, yakni, ringan (teguran lisan, teguran tertulis, dan pernyataan tidak puas secara tertulis), sedang (penundaan kenaikan gaji, penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji, dan penundaan kenaikan pangkat), maupun berat (penurunan pangkat, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil).

Kelima, memperkuat fungsi pengawasan dalam suatu instansi publik. Jika diibaratkan subjeknya adalah pemerintah daerah, maka inspektorat harus berperan aktif. Pemetaan masalah, pembuatan pedoman bagi pegawai, sosialisasi yang masif, serta penegakan aturan mestinya dapat dilakukan guna meminimalisir dan menindak praktik konflik kepentingan. Namun, sebelum itu, independensi pengawasan harus dipastikan agar tidak ada intervensi dari pihak manapun, termasuk pejabat pemerintahan, saat mengimplementasikan sanksi bagi pihak pelanggar.

Dalam bagian peraturan perundang-undangan lain, meskipun tidak secara langsung disebutkan, konsep konflik kepentingan pernah tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri dalam Usaha Swasta. Regulasi itu menyebut larangan bagi Pegawai Negeri Sipil dengan golongan tertentu memiliki seluruh atau sebagian Perusahaan Swasta, memimpin atau duduk sebagai anggota

pengurus atau pengawas suatu perusahaan swasta, dan melakukan kegiatan usaha dagang, baik secara resmi maupun sambilan. Aturan ini, jika diartikan, maka maknanya hampir serupa dengan rangkap jabatan yang bisa berujung pada situasi konflik kepentingan.

Tinjauan Konflik Kepentingan dalam Hukum Pidana

Problematika konflik kepentingan selalu berujung pada isu penjatuhan sanksi terhadap pelaku. Dalam konteks hukum administrasi, hal yang disasar baru terbatas pada keputusan pejabat publik. Penjelasannya, jika suatu keputusan dikeluarkan dengan motif menguntungkan pribadi atau kelompok tertentu dan ditemukan adanya penyalahgunaan kewenangan yang mengakibatkan terganggunya netralitas, maka keputusan itu dianggap batal demi hukum. Namun, pelaku yang sudah mengambil keputusan tidak dikenai pertanggungjawaban apapun, baik secara administratif maupun pidana.

Pada dasarnya, konflik kepentingan bukan merupakan suatu pelanggaran, jika kemudian pejabat terkait memberitahukan hal tersebut kepada atasannya. Hal itu tertuang secara jelas dalam Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014). Hanya saja, yang dijadikan catatan, informasi itu harus diberikan sebelum keputusan diambil. Jika kemudian tidak ada deklarasi sebelum keputusan dan pejabat tersebut membiarkan konflik kepentingan terjadi, maka sejumlah sanksi dapat diterapkan, khususnya dalam bentuk pemidanaan.

Situasi konflik kepentingan yang melatarbelakangi objektivitas suatu keputusan pejabat pemerintahan seringkali disebut sebagai awal mula terjadinya tindak pidana korupsi. Setidaknya ada dua unsur dari situasi konflik kepentingan yang erat kaitannya dengan tindak pidana korupsi, yakni, penyalahgunaan kewenangan dan tindakan menguntungkan pribadi atau kelompok tertentu. Praktis seluruh tindak pidana korupsi yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) diawali dengan konflik kepentingan.

Sejauh ini yang secara eksplisit tergambar mengenai konflik kepentingan di dalam regulasi pemberantasan korupsi tertuang melalui Pasal 12 huruf i UU Tipikor. Aturan itu menyoal pegawai negeri atau penyelenggara negara yang turut serta dalam pemborongan, pengadaan, atau persewaan yang pada saat dilakukan perbuatan, untuk seluruh atau sebagian ditugaskan untuk mengurus atau mengawasinya. Andapun ancaman pidananya berupa denda paling sedikit Rp 200 juta dan paling banyak Rp 1 miliar serta pemenjaraan paling singkat 4 tahun dan paling lama 20 tahun. Bahkan, regulasi tersebut membuka ruang untuk memenjarakan pelaku selama seumur hidup.

Tidak hanya itu, salah satu yang dilarang dalam regulasi tindak pidana korupsi dan berkaitan erat dengan konflik kepentingan adalah gratifikasi. Sebab, gratifikasi yang mana dikenal sebagai pemberian dalam arti luas dari pihak tertentu kepada pejabat pemerintahan dapat mempengaruhi objektivitas pengambilan suatu keputusan pada masa mendatang. Akibatnya, keputusan yang akan diambil bisa berpotensi bias atau dinilai secara subjektif dan menguntungkan pihak pemberi gratifikasi tersebut. Hal itu dikenal dalam Pasal 12 B UU Tipikor dengan ancaman hukuman serupa dengan ketentuan pada bagian sebelumnya. Jadi, konflik kepentingan dalam hal ini bukan bersifat aktual, melainkan potensial terjadi.

Ada sejumlah perkara yang bisa dijadikan contoh untuk menggambarkan kaitan konflik kepentingan dengan tindak pidana korupsi. Misalnya, permasalahan yang menjerat mantan Walikota Madiun, Bambang Irianto. Kala itu Komisi Pemberantasan Korupsi menjeratnya dengan sangkaan dan dakwaan melanggar Pasal 12 huruf i UU Tipikor karena terlibat, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam pemborongan, pengadaan, atau persewaan proyek pembangunan Pasar Besar Madiun tahun 2009-2012 senilai Rp 78,5 miliar. Berdasarkan fakta persidangan, Bambang diketahui turut menyertakan modal dalam proyek dan melibatkan perusahaan milik keluarganya untuk memasok bahan material pembangunan Pasar Besar Madiun. Akibat perbuatannya, majelis hakim di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Surabaya menjatuhkan vonis enam tahun penjara disertai dengan denda sebesar Rp 1 miliar terhadapnya.

Sebagaimana telah diulas sebelumnya, konflik kepentingan merupakan situasi, bukan tergolong sebagai perbuatan. Maka dari itu, sanksi yang dapat dijatuhkan

terbatas pada ranah administrasi semata. Sebab, untuk diterapkan dalam konteks pemidanaan dibutuhkan suatu perbuatan dan bentuk pembiaran terhadap kewajiban hukum. Jadi, konflik kepentingan baru akan masuk pada ranah pidana jika diikuti dengan perbuatan melawan hukum, misalnya tindak pidana korupsi.

Konflik kepentingan dalam kerangka hukum pidana termasuk dalam bagian faktor kriminogen atau pendorong perbuatan pidana. Adapun yang dimaksud dengan konsep tersebut, yakni, situasi tertentu mengakibatkan terjadinya suatu perbuatan, membuka peluang terjadinya suatu perbuatan, dan mendorong seseorang berperilaku tertentu. Maka dari itu, fokus untuk meminimalisir konflik kepentingan bukan pada isu regulasi pidana, melainkan pencegahan dalam kerangka hukum administrasi. Lebih utama lagi, konflik kepentingan harus dikelola dengan aturan yang ketat, seperti kewajiban deklarasi dan penegakan kode etik secara objektif serta independen.

Pemidanaan yang dipandang sebagai langkah akhir dengan penekanan pada sanksi administratif dalam permasalahan konflik kepentingan dipandang sejalan dengan konsep *ultimum remedium*. Hal itu penting dalam konteks realita hukum Indonesia yang saat ini sudah berada pada taraf over kriminalisasi. Maka dari itu, upaya preventif lebih ditekankan untuk dijalankan oleh pejabat pemerintahan, sembari juga memanfaatkan ruang partisipasi masyarakat, dan mendorong aspek penegakannya.

Tinjauan Konflik Kepentingan dalam Konvensi Internasional

Sejumlah negara yang termasuk dalam bagian *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) telah menyetujui bahwa perbuatan korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*). Untuk itu, segala persoalan terkait tindak pidana tersebut harus diatur sedemikian rupa dalam peraturan perundang-undangan negara terkait. Salah satu mandat dari UNCAC menyoal tentang pengaturan konflik kepentingan. Hal ini dapat dipahami, mengingat konflik kepentingan merupakan situasi yang membuka celah pejabat publik untuk melakukan praktik korupsi.

Konflik kepentingan di dalam UNCAC sendiri tertuang dalam sejumlah pasal, diantaranya, Pasal 7 ayat (4), Pasal 8 ayat (5), Pasal 9 ayat (1) huruf e, Pasal 12 ayat (2) huruf b, dan Pasal 12 ayat (2) huruf e. Secara umum, mandat pengaturan konflik kepentingan dalam UNCAC ditujukan untuk dua subjek hukum, yakni, pejabat publik dan pihak swasta. Dalam sektor tertentu, misalnya, pengadaan barang dan jasa, pejabat publik kerap berada dan mendinginkan situasi konflik kepentingan sebelum mengeluarkan suatu keputusan. Akibatnya, keputusan yang diambil bernuansa subjektif, melanggar hukum, dan menguntungkan pihak tertentu.

Bagian pertama yang secara terang memandatkan negara peserta mengatur norma konflik kepentingan dapat ditemukan dalam Pasal 7 ayat (4) UNCAC. Jika diperhatikan, kesepakatan itu mewajibkan negara peserta untuk mengadopsi produk hukum yang menitikberatkan pada isu transparansi dan konflik kepentingan. Sedangkan Pasal 8 ayat (5) UNCAC terkait Kode Etik Pejabat Publik meletakkan mitigasi konflik kepentingan dengan cara mendeklarasikan potensi situasi tersebut bagi pejabat publik. Sehingga, jika telah diinventarisir potensi konflik kepentingannya, maka situasi subjektif dalam pengambilan keputusan dapat dihindari.

Pengaturan Pasal 9 ayat (1) huruf e lebih mengulas mengenai pengadaan barang dan jasa dengan desakan deklarasi kepada pejabat terkait. Sebab, situasi konflik kepentingan kerap terjadi dalam sektor pengadaan barang dan jasa. Polanya pun hampir serupa, pejabat pengambil keputusan menggunakan cara pandang subjektif dengan mengakomodir kepentingan pribadi maupun kelompok tertentu dengan tujuan mencari keuntungan secara melawan hukum. Untuk Pasal 12 ayat (2) huruf b menyoal pada subjek hukum pihak swasta dengan desakan agar mengatur standar dan prosedur dalam kegiatan bisnis yang mencegah adanya konflik kepentingan. Dengan mengaturnya, maka iklim bisnis dapat terhindar dari praktik korupsi dan penilaian subjektif terhadap suatu keputusan tertentu.

Menariknya, Pasal 12 ayat (2) huruf e juga turut memasukkan mantan pejabat publik sebagai subjek yang penting untuk diatur mengenai konflik kepentingan. Secara spesifik, ketentuan ini mengatur pencegahan konflik kepentingan dengan memberlakukan pembatasan, sebagaimana mestinya dan untuk jangka waktu

yang wajar, pada aktivitas profesional mantan pejabat publik oleh sektor swasta setelah pengunduran diri atau masa pensiun, di mana kegiatan atau pekerjaan tersebut berhubungan langsung dengan fungsi yang dipegang atau diawasi oleh pejabat publik tersebut selama masa jabatannya. Jadi, mandat UNCAC jauh lebih komprehensif, sebab, mengatur pencegahan konflik kepentingan, baik sebelum memulai jabatan maupun pasca menjabat. Bahkan juga masuk lebih lanjut dalam sektor swasta.

Sebenarnya tidak hanya UNCAC, dunia internasional lain juga turut menyoroiti isu konflik kepentingan, misalnya Council of Europe. Organisasi itu menguraikan definisi konflik kepentingan sebagai potensi yang jika tidak dikelola secara transparan dan akuntabel akan mendorong pejabat publik mengambil keputusan yang tidak berdasar pada kepentingan publik. Selain itu, Organisation for Economic Co-operation and Development juga turut merumuskan konflik kepentingan dengan pemaknaan bahwa konflik kepentingan melibatkan konflik antara tugas publik dan kepentingan pribadi pejabat yang mana atas kepentingan pribadi dapat mempengaruhi kinerjanya.

Untuk itu, dari sejumlah definisi konflik kepentingan ada beberapa hal yang bisa digarisbawahi. *Pertama*, subjek yang penting diatur dalam pengelolaan konflik kepentingan, diantaranya, pejabat publik, pihak swasta, dan mantan pejabat publik. *Kedua*, desakan sejumlah rekomendasi, baik dari UNCAC, Council of Europe, dan OECD, bertujuan untuk memastikan adanya nilai transparansi dan objektivitas dalam kaitan dengan pengambilan suatu keputusan.

Tinjauan Konflik Kepentingan dalam Etika Publik

Etika menjadi hal mendasar untuk dipahami dan diterapkan oleh pejabat publik. Indonesia sendiri, meskipun tidak secara gamblang tertuang dalam suatu undang-undang, namun berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan, pengaturan mengenai etik sempat disinggung, yakni melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa (TAP MPR VI/2001). Atas dasar pencantuman etika dalam peraturan perundang-undangan, maka kesimpulan menegakkan etika dan memastikannya dipatuhi oleh pejabat menjadi relevan diterapkan.

Aturan tersebut, terutama bagi konsideransnya, mengakui bahwa etika kehidupan berbangsa mengalami kemunduran yang turut menyebabkan terjadinya krisis multidimensi. Salah satu bentuk kemunduran yang bisa dilihat dari aturan tersebut diurai pada bagian Pendahuluan, yakni, melemahnya kejujuran dan sikap amanah dalam kehidupan berbangsa dan pengabaian terhadap ketentuan hukum dan peraturan. Diulas lebih lanjut, faktor yang diduga menjadi penyebab kondisi tersebut, diantaranya kurang keteladanan dalam sikap dan perilaku sebagian pemimpin dan tokoh bangsa dan tidak berjalannya penegakan hukum secara optimal, dan lemahnya kontrol sosial untuk mengendalikan perilaku yang menyimpang dari etika yang secara alamiah masih hidup di tengah-tengah masyarakat.

Menariknya, dalam aturan tersebut disampaikan secara spesifik bagian tentang Etika Politik dan Pemerintahan. Adapun yang diharapkan dari pengaturan ini adalah mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggungjawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa. Menariknya, dalam penjelasan bagian ini, TAP MPR VI/2001 mengutarakan bahwa penyelenggara negara siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa, dan negara. Ini merupakan penegasan yang mestinya dipahami dan dikerjakan oleh penyelenggara negara.

Situasi konflik kepentingan yang kerap dialami oleh pejabat publik dengan tindakan mendiamkan sehingga kemudian bisa mendapatkan keuntungan bukan hanya melanggar hukum, melainkan juga bertentangan dengan etika publik. Mestinya, tahapan-tahapan yang telah dimandatkan oleh UU 30/2014, mulai dari deklarasi konflik kepentingan, baik sebelum maupun saat ingin mengambil keputusan, dijalankan. Tidak cukup itu, penegakan melalui pembatalan tindakan atau keputusan oleh atasan pejabat terkait bisa dimaksimalkan. Dengan diaturnya mekanisme mundur bagi pejabat yang dianggap melanggar etika, mestinya bisa dijadikan tambahan untuk menutupi keterbatasan UU 30/2014. Sebab, aturan undang-undang tersebut tidak mengatur mengenai mekanisme mundur bagi pejabat yang melanggar konflik kepentingan.

BAB III

Studi Perbandingan Regulasi Anti Konflik Kepentingan

Sebagaimana telah disebutkan dalam bagian sebelumnya, konflik kepentingan adalah sebuah situasi di mana terdapat pertentangan antara kepentingan personal seorang pegawai atau pejabat publik, dengan posisinya sebagai seorang profesional di bidang tertentu. Pertentangan tersebut bukan hanya dapat mempengaruhi penilaian atau pengambilan keputusan profesionalnya, melainkan juga dapat memberikan keuntungan langsung maupun tidak, bagi dirinya maupun kerabat atau pihak lainnya yang terafiliasi.

Bagian ini akan membahas contoh-contoh pengaturan tentang larangan atau pencegahan konflik kepentingan di beberapa negara. Negara-negara yang dijadikan contoh dalam perbandingan ini adalah, Amerika Serikat, Jerman, Denmark, Belanda, dan Inggris.

Amerika Serikat

Peraturan federal Amerika Serikat menempatkan materi konflik kepentingan atau conflict of interest (coi) dalam beberapa peraturan yang berbeda. Salah satu dasar hukum utama di tingkat federal adalah, Federal Conflict of Interest Statutes, Title 18 US Code, Part I, Chapter 11, Section 208. Aturan ini pada intinya melarang seorang pejabat publik terlibat dalam pengambilan keputusan yang diketahuinya atau patut diduga akan menguntungkan dirinya, pasangannya, anaknya, atau pihak lain yang terafiliasi dengan dirinya.¹ Jika perbuatan tersebut

¹ Federal Conflict of Interest Statutes, Title 18 US Code, Part I, Chapter 11, Section 208, berbunyi demikian, "Except as permitted by subsection (b) hereof, whoever, being an officer or employee of the [executive branch](#) of the United States Government, or of any independent agency of the United States, a Federal Reserve bank director, officer, or employee, or an officer or employee of the District of Columbia, including a [special Government employee](#), participates personally and substantially as a Government officer or employee, through decision, approval, disapproval, recommendation, the rendering of advice, investigation, or otherwise, in a judicial or other proceeding, application, request for a ruling or other determination, contract, claim, controversy, charge, accusation, arrest, or other particular matter in which, to his knowledge, he, his spouse, minor child, general partner, organization in which he is serving as officer, director, trustee, general partner or employee, or any person or organization with whom he is negotiating or has any arrangement concerning prospective employment, has a financial interest—Shall be subject to the penalties set forth in [section 216 of this title](#)"

dilakukan, maka pejabat publik dapat dikenakan sanksi berupa pidana penjara selama 1 (satu) sampai 5 (lima) tahun dan/ atau denda.²

Pensiunan pejabat publik juga diberikan batasan untuk tidak secara langsung berkegiatan dalam pengambilan kebijakan sektor publik, maupun berkomunikasi dengan pegawai atau pejabat publik lainnya yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan atau kebijakan. Hal tersebut diatur dalam Federal Conflict of Interest Statutes, Title 18 US Code, Part I, Chapter 11, Section 207.

Selain Federal Conflict of Interest Statutes, peraturan negara federal lainnya yang mengatur konflik kepentingan secara umum, konflik kepentingan dalam pengelolaan korporasi diatur pula dalam Electronic Code of Federal Regulations (e-CFR), khususnya dalam Title 12, Chapter IV, Subchapter B, Part 651, Section 651.1.³

Konflik kepentingan diartikan sebagai sebuah situasi di mana direktur, pegawai, atau korporasi itu sendiri memiliki kepentingan terhadap transaksi, hubungan, atau aktivitas yang dapat atau telah secara nyata memberikan dampak merugikan bagi korporasi karena direktur atau pegawai tidak mampu menjalankan tugas mereka secara imparial dan objektif.⁴

Selain di tingkat negara federal, pengaturan tentang konflik kepentingan juga diatur di tingkat negara bagian. Negara Bagian California mengaturnya di dalam California Code of Regulations, khususnya Division 8 yang mengatur tentang Miscellaneous Conflict of Interest Code. Selain Negara Bagian California, ada pula Illinois Administrative Code, dan Colorado Administrative Code.

Negara bagian seperti Illinois tidak mendefinisikan maksud dari konflik kepentingan yang diatur dalam Illinois Administrative Code, Title 20, Part 2900, Section 2900.120.⁵ Peraturan tersebut memberikan jenis-jenis kondisi atau

² Lihat: Federal Conflict of Interest Statutes, Title 18 US Code Section 216 point a

³ 12 CFR 6511 "Conflict of interest", <https://www.ecfr.gov/current/title-12/chapter-VI/subchapter-B/part-651/subpart-A/section-6511#p-6511>(Conflict-of-interest)

⁴ Electronic Code of Federal Regulations Section 6511 berbunyi demikian, *Conflict-of-interest* means a director, officer, or employee of the Corporation has an interest in a transaction, relationship, or activity that might adversely affect, or appear to adversely affect, the ability of the director, officer, or employee to perform his or her official duties on behalf of the Corporation in an objective and impartial manner in furtherance of the interest of the Corporation and its statutory purposes.

⁵ Lihat: Illinois Administrative Code, Title 20, Part 2900, Section 2900.120, <https://www.law.cornell.edu/regulations/illinois/IL-Admin-Code-20-2900-120>

peristiwa yang dianggap sebagai pelaksanaan konflik kepentingan. Beberapa contoh perbuatannya adalah, menggunakan fasilitas dinas untuk kepentingan pribadi baik secara langsung maupun tidak, memberikan perlakuan khusus kepada orang atau lembaga tertentu, dan kehilangan independensi dan imparialitas dalam pengambilan keputusan atau kebijakan.

Namun, ada kesamaan unsur yang muncul dalam seluruh peraturan tersebut yang dapat menjadi rambu-rambu atau kondisi yang dapat membantu proses identifikasi adanya konflik kepentingan. *Pertama*, konflik kepentingan tidak hanya dapat muncul ketika pejabat atau pegawai publik yang bersangkutan mendapat keuntungan langsung, tapi juga ketika keuntungan tersebut diperoleh oleh kenalan, anggota keluarga, atau organisasi yang terafiliasi dengan pejabat publik tersebut.

Kedua, keuntungan yang dimaksud tidak hanya mencakup keuntungan finansial yang langsung dinikmati, tapi dapat berupa hilangnya imparialitas dan independensi dari pegawai atau pejabat publik dalam mengambil keputusan atau kebijakan. *Ketiga*, potensi adanya konflik kepentingan tidak "berhenti" saat pegawai atau pejabat publik tersebut pensiun atau berhenti dari posisinya.

Jerman

Pengaturan konflik kepentingan di Republik Federal Jerman diatur dalam beberapa peraturan. Peraturan-peraturan tersebut adalah, Undang-Undang Dasar Republik Federal Jerman atau Grundgesetz, Code of Civil Procedure atau Bundesgesetzblatt (BGBl), Members of the Bundestag Act atau Abgeordnetengesetz (AbgG), Federal Minister Act atau Bundesministergesetz – BminG), Federal Civil Service Act atau Bundesbeamtengesetz (BBG), peraturan terkait pengadaan barang dan jasa publik atau Vergabeverordnung (VgV), dan Administrative Procedure Act atau Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).⁶

⁶ Peraturan-peraturan terkait dengan konflik kepentingan di Jerman ini dikompilasi dari Laporan [Fifth Evaluation Round European Union Group of States against Corruption \(GRECO\)](#) dan [Thematic Compilation Of Relevant Information Submitted By Germany to UNODC](#)

Berdasarkan Laporan Evaluasi GRECO dan Kompilasi Informasi Tematik Jerman yang disampaikan kepada UNODC, pengaturan tentang konflik kepentingan di Jerman dapat dibagi ke dalam dua jenis. Pertama adalah yang secara definitif mengatur tentang larangan konflik kepentingan, sedangkan yang kedua adalah yang mengatur tentang larangan melakukan rangkap jabatan dan mendapatkan penghasilan ganda.

No	Larangan Konflik Kepentingan	Pasal Yang Mengatur	Larangan Rangkap Jabatan dan Penghasilan Ganda	Pasal Yang Mengatur
1	Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata (Bundesgesetzblatt (BGBI))	<u>Pasal 41 angka 1-8</u>	Undang-Undang Dasar Republik Federal Jerman (Grundgesetz)	<u>Pasal 66</u>
2	Undang-Undang Tata Kelola Administratif (Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG))	<u>Pasal 20 ayat (1)-(5) dan Pasal 21 ayat (1)-(2)</u> ⁷	Undang-Undang Anggota Parlemen-Bundestag (Abgeordnetengesetz (AbgG))	<u>Pasal 5 ayat (1)-(3) dan Pasal 6 ayat (1)-(2)</u> ⁸
3	Ordonansi Pengadaan Barang dan Jasa Publik (Vergabeverordnung (VgV))	<u>Pasal 6 ayat (1)-(4)</u> ⁹	Undang-Undang Kementerian Federal (Bundesministengesetz (BminG))	<u>Pasal 4, Pasal 5 ayat (1)-(3), Pasal 6a ayat (1)-(2), dan Pasal 6b ayat (1)-(4)</u>
4			Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (Bundesbeamtengesetz (BBG))	<u>Pasal 71 ayat (1)-(2) dan Pasal 99 ayat (2)</u> ¹⁰

Tabel 1. Pembagian Jenis Peraturan Konflik Kepentingan dan Rangkap Jabatan

Namun demikian, tidak ada pertentangan di antara keduanya, karena praktik rangkap jabatan dan penerimaan penghasilan ganda memunculkan potensi konflik kepentingan. Seorang pegawai atau pejabat publik dituntut untuk berkomitmen penuh dalam menjalankan tugasnya melayani publik. Melakukan rangkap jabatan dan menerima pendapatan ganda berpotensi besar memunculkan bias dalam pengambilan keputusan dan kebijakan.¹¹

⁷ Undang-Undang Tata Kelola Administratif atau Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)), halaman 19

⁸ Undang-Undang Anggota Parlemen-Bundestag atau Members of Bundestag Act (Abgeordnetengesetz (AbgG)), halaman 11

⁹ Ordonansi Pengadaan Barang dan Jasa Publik atau Ordinance on the Award of Public Contracts (Vergabeverordnung (VgV)), halaman 7

¹⁰ Dikutip dari Panduan Integritas Kementerian Dalam Negeri Jerman atau Rules of Integrity of Federal Ministry of Interior, halaman 70 dan 71

¹¹ Thematic Compilation of Relevant Information Submitted by Germany To Unodc Article 7, Paragraph 4 Uncac Conflict of Interest, halaman 3

Jerman juga mengatur secara ekstensif derajat relasi yang berpotensi memunculkan konflik kepentingan bagi pegawai atau pejabat publik. Pasal 20 ayat (1) angka 1, 2, dan 6 dan (5) Undang- Undang Tata Kelola Administratif atau Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)) menyebutkan bahwa, seorang pegawai publik tidak diperkenankan mewakili kepentingan Kementerian atau Lembaga Negara untuk menyelenggarakan tindakan administratif dalam kondisi:

- a. Ia sendiri yang menjadi partisipan¹²;
- b. Kerabatnya sendiri yang menjadi partisipan; dan
- c. Dirinya telah secara aktif membangun opini di luar kapasitas dan tugas resminya;

Adapun yang dimaksud dengan “kerabat” pada Pasal 20 ayat (1) angka 2, diatur dalam Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Tata Kelola Administratif atau Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)). Pasal 20 ayat (5) tersebut menjabarkan kerabat sebagai, tunangan, pasangan suami atau istri, saudara kandung, kenalan, saudara dari hasil perkawinan (misal: sepupu), anak dari saudara kandung, pasangan dari saudara kandung, saudara kandung dari pasangan, saudara kandung dari orang tua, bahkan orang tua asuh dan anak asuh.

Serupa dengan Amerika Serikat, potensi konflik kepentingan tidak “berhenti” ketika pegawai atau pejabat publik di Jerman memasuki masa pensiun atau tidak lagi bekerja sebagai pegawai publik. Mekanisme “revolving door” atau “masa iddah” diberlakukan sebagai upaya untuk mencegah potensi konflik kepentingan, karena meskipun seseorang publik tidak lagi menduduki posisi sebagai pegawai atau pejabat publik, yang bersangkutan kemungkinan besar masih memiliki jaringan atau pengaruh di tempat kerjanya terdahulu.

¹² Pengertian tentang partisipan atau *participants* terbatas pada definisi yang tercantum dalam Pasal 13 ayat (1) angka 1-4 Undang-Undang Tata Kelola Administratif atau Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)) yaitu, para pihak yang menentang penerapan administrasi publik, para pihak yang menjadi subjek atau calon subjek dari sebuah tindakan administratif, para pihak yang akan atau telah melakukan perikatan dalam perjanjian publik, dan para pihak yang telah terlibat dalam prosedur yang dijalankan oleh pejabat *ex officio*, sebagaimana disebutkan dalam ayat (2).

Sebagai sebuah negara monarki konstitusional dengan sistem pemerintahan demokrasi parlementer, konstitusi Denmark, atau *Grundlov*, disebut sebagai salah satu yang paling tua di dunia, karena telah ada dan berlaku sejak tahun 1849.¹³ Setidaknya dalam 10 tahun terakhir, Denmark selalu menjadi salah satu negara dengan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang tertinggi di dunia.¹⁴

Denmark sendiri tidak memiliki regulasi khusus yang mengatur tentang tindak pidana korupsi. Perbuatan pidana yang diidentifikasi sebagai tindak pidana korupsi di Denmark, diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Denmark atau Danish Criminal Code (*Straffeloven*). Minimnya pengaturan khusus terkait pemberantasan korupsi, ditunjukkan pula lewat pengaturan terkait dengan konflik kepentingan.

Serupa dengan beberapa negara lain, tidak ada definisi hukum atas konflik kepentingan, tetapi Undang-Undang Administrasi Publik Denmark atau *Bekendtgørelse af forvaltningsloven*, mengidentifikasi sejumlah perbuatan atau kondisi yang termasuk dalam konflik kepentingan. Kondisi tersebut diatur secara negatif dalam Pasal 3 Undang-Undang Administrasi Publik Denmark.

Pasal tersebut menyebutkan bahwa seorang pegawai atau pejabat publik didiskualifikasi dari tugasnya dalam penyelenggaraan administrasi publik dalam kondisi:

- a. Dirinya memiliki kepentingan pribadi atau finansial dari kebijakan yang dihasilkan dari kewenangannya atau pernah mewakili pihak lain dengan kepentingan yang sama;
- b. Suaminya atau istrinya atau kerabat lain yang memiliki hubungan darah akibat perkawinan baik secara langsung dengan garis ke atas atau ke bawah atau yang sejajar saudara sepupu, atau kerabat

¹³ Website Resmi Denmark, "Government and Politics", <https://denmark.dk/society-and-business/government-and-politics>, diakses pada 21 Oktober 2022

¹⁴ Transparency International Indonesia, "Corruption Perceptions Index", <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/dnk>, diakses pada 21 Oktober 2022

dekat lainnya yang memiliki kepentingan pribadi atau finansial dari kebijakan yang dihasilkan dari kewenangannya, atau pernah mewakili pihak lain dengan kepentingan yang sama;

- c. Dirinya menjadi bagian dari manajemen suatu perusahaan atau setidaknya-tidaknya diketahui memiliki hubungan dekat dengan suatu perusahaan, kemitraan, asosiasi, atau entitas privat lainnya yang memiliki kepentingan pribadi atau finansial dari kebijakan yang dihasilkan dari kewenangannya;
- d. Terdapat kekhawatiran atau keluhan terkait dengan atau atas pelaksanaan fungsi kontrol dan pengawasan atas lembaga publik lain, di mana pegawai atau pejabat publik tersebut pernah menjadi bagian dari lembaga tersebut atau pernah mendampingi lembaga tersebut membuat kebijakan atau melakukan tindakan yang berkaitan dengan masalah yang saat ini terjadi/ menjadi objek pengawasan; atau
- e. Ada pertimbangan lain yang menjadi dasar untuk mempertanyakan imparialitas dari yang bersangkutan.

Sebagai catatan, Undang-Undang Administrasi Publik Denmark ini mengikat bagi setiap orang yang bekerja dalam penyelenggaraan administrasi publik, termasuk para menteri, sekretaris negara, dan penasihat khusus.¹⁵ Pegawai atau pejabat publik terkait yang mengetahui adanya potensi konflik kepentingan sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Administrasi Publik Denmark, dalam waktu secepatnya, wajib memberitahukan atasan langsungnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 undang-undang yang sama.

Meskipun subjek hukum dalam Pasal 3 Undang-Undang Administrasi Publik Denmark yang bersifat umum telah mencakup pejabat tinggi di negara tersebut, tetapi dalam rekomendasi hasil penilaian kepatuhan Denmark, GRECO mendorong pembentukan peraturan teknis yang mengatur tentang pedoman perilaku bagi pejabat publik. Pedoman tersebut adalah panduan pelengkap yang perlu mengatur tentang konflik kepentingan dan perbuatan lainnya yang berkaitan dengan integritas seperti penerimaan hadiah, hubungan dengan pihak ketiga, dan pengelolaan informasi rahasia.¹⁶

¹⁵ Denmark's Evaluation Report Submitted to The Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO) for Fifth Evaluation Round, 21 Juni 2019, hlm. 24

¹⁶ GRECO's Compliance Report on Denmark Evaluation Report's Submission

Pengaturan terkait rangkap jabatan juga menjadi salah satu fokus pengelolaan konflik kepentingan di Denmark. Meskipun secara umum praktik rangkap jabatan dilarang, tetapi terdapat pengecualian yang diatur dalam Bagian 3 angka 17 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Denmark atau Law on Public Servants (Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd) Seorang pegawai publik atau pejabat publik, harus melapor dan mendapatkan izin dari Menteri yang bersangkutan.

Belanda

Tidak berbeda dengan Denmark, Belanda tidak memiliki undang-undang khusus yang mengatur tentang konflik kepentingan. Pengaturan konflik kepentingan di Belanda, mayoritas dilakukan pada tataran teknis dalam bentuk pedoman perilaku, itupun seringkali tidak disebutkan secara definitif.¹⁷

Belanda menempatkan penerimaan hadiah, rangkap jabatan dan penerimaan pendapatan ganda sebagai dua jenis bentuk konflik kepentingan.¹⁸ Secara tegas, larangan tersebut diatur dalam Pasal 129 ayat (5) Konstitusi Belanda atau Boekje Grondwet, khususnya terhadap anggota DPRD Kota atau Municipal Council.¹⁹

Namun demikian, tidak ada peraturan yang secara tegas melarang konflik kepentingan bagi pejabat publik Belanda di tingkat pusat atau nasional. Hal inilah yang kemudian menjadi perhatian GRECO,²⁰ hingga GRECO merekomendasikan pembuatan pedoman perilaku bagi pejabat eksekutif pusat atau top executive.

¹⁷ Christoph Demmke, Maros Paulini, Jari Autioniemi, dan Florian Lenner, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs-Directorate-General for Internal Policies, *The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU Member States*, European Parliament, October 2020, hlm.59

¹⁸ Netherlands's Evaluation Report Submitted to The Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO) for Fifth Evaluation Round, 7 Desember 2018, hlm. 16

¹⁹ Terjemahan Resmi Bahasa Inggris dari Pasal 129 ayat (5) Boekje Grondwet berbunyi demikian, "The positions which may not be held simultaneously with membership shall be specified by Act of Parliament. The Act may also provide that obstacles to membership will arise from family ties or marriage and that the commission of certain acts designated by Act of Parliament may result in loss of membership."

²⁰ Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), Press Release, "The Netherlands needs to enhance measures to preserve integrity in the government and in the police", https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809322d6, 22 Februari 2019, diakses pada 22 Oktober 2022

Pedoman perilaku tersebut harus memuat materi tentang konflik kepentingan dan integritas seperti penerimaan hadiah, hubungan dengan pihak ketiga, dan lobi.²¹

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, Belanda tidak memiliki aturan resmi terkait dengan definisi konflik kepentingan. Unsur konflik kepentingan diejawantahkan dalam bentuk larangan atas sejumlah praktik seperti rangkap jabatan dan penerimaan pendapatan ganda. Namun, dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik, Kementerian Perumahan dan Pemerintahan Pusat mengeluarkan Pedoman Perilaku terkait Integritas dalam penyelenggaraan administrasi publik, atau Code of Conduct for Integrity in the Central Public Administration.

Pada bagian tiga tentang Nilai Integritas, unsur imparialitas dan kemandirian/*independence* menjadi unsur penting yang ditekankan kepada para pegawai publik. Pada bagian ini pula konflik kepentingan diberikan definisi yang lebih jelas yaitu, sebuah kondisi yang muncul ketika seorang pegawai publik secara langsung maupun tidak, memiliki kepentingan terhadap atau memengaruhi keputusan yang diambilnya sebagai pegawai publik.²²

Masih berdasarkan dokumen yang sama, frasa konflik kepentingan kembali muncul dalam pengaturan tentang penerimaan hadiah, pelayanan, atau keuntungan lainnya di bagian empat. Larangan menerima hadiah ini sudah diatur lebih dahulu dalam Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Pegawai Negeri Sipil atau Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARar), yang pada intinya menyebutkan bahwa pegawai publik dilarang meminta atau menerima pembayaran, hadiah, atau pemberian dari pihak ketiga, dalam penyelenggaraan tugasnya.²³

²¹ GRECO Compliance Report on Netherlands for the Fifth Evaluation Round, 25 Maret 2021, hlm. 2-3

²² Ministry for Housing and the Central Government Sector, Code of Conduct for Integrity in the Central Public Administration 2016, hlm. 10

²³ Terjemahan resmi Bahasa Inggris dari Kutipan Pasal 64 ayat (1) ARar adalah, "Civil servants are prohibited in their official position, other than with the approval of the competent authority, to demand, request or accept payments, rewards, gifts or promises from third parties.", dikutip dari *ibid*, hlm. 12

Serupa dengan Jerman, Inggris adalah contoh lain negara di Benua Eropa yang dibandingkan dalam bab ini, yang mengatur larangan konflik kepentingan di tingkat undang-undang. Serupa pula dengan Jerman, tidak ada definisi hukum yang tegas terkait dengan arti konflik kepentingan dalam undang-undang atau peraturan yang mengatur tentang atau yang setidaknya-tidaknya menggunakan frasa “konflik kepentingan” di dalam substansinya.

Salah satu peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang larangan konflik kepentingan adalah Bagian 1, angka 1.3, huruf f Undang-Undang Kementerian atau Ministerial Code. Peraturan ini mengatur tentang keharusan seorang menteri menghindari kemungkinan terjadinya konflik antara pelaksanaan tugasnya sebagai pejabat publik dengan kepentingan pribadinya.²⁴

Selain menteri, Ministerial Code ini juga mewajibkan Parliamentary Private Secretary untuk menghindari munculnya potensi konflik kepentingan dalam pelaksanaan tugasnya. Padahal, Parliamentary Private Secretary tidak termasuk bagian dari pemerintahan. Hal tersebut diatur dalam Bagian 3, angka 3.7 Ministerial Code²⁵

Berdasarkan penelusuran sementara, setidaknya ada tiga peraturan lain selain Ministerial Code, yang mengatur kewajiban menghindari konflik kepentingan di Inggris. Peraturan-peraturan tersebut adalah, Pedoman Perilaku Anggota House Of Commons,²⁶ Pedoman Perilaku Anggota House of Lords,²⁷ dan Undang-Undang Manajemen Pelayan Publik atau Civil Service Management Code.²⁸

²⁴ Bagian 1, angka 1.3, huruf f Undang-Undang Kementerian atau Ministerial Code berbunyi demikian, “Ministers must ensure that no conflict arises, or appears to arise, between their public duties and their private interests.”

²⁵ Bagian 3, angka 3.7 Undang-Undang Kementerian atau Ministerial Code berbunyi demikian, “Parliamentary Private Secretaries are not members of the Government. However, they must ensure that no conflict arises, or appears to arise, between their role as a Parliamentary Private Secretary, and their private interests.”

²⁶ Bagian V angka 11 Pedoman Perilaku Anggota House of Commons atau The Code of Conduct of House of Commons berbunyi demikian, “Members shall base their conduct on a consideration of the public interest, avoid conflict between personal interest and the public interest and resolve any conflict between the two, at once, and in favour of the public interest.”

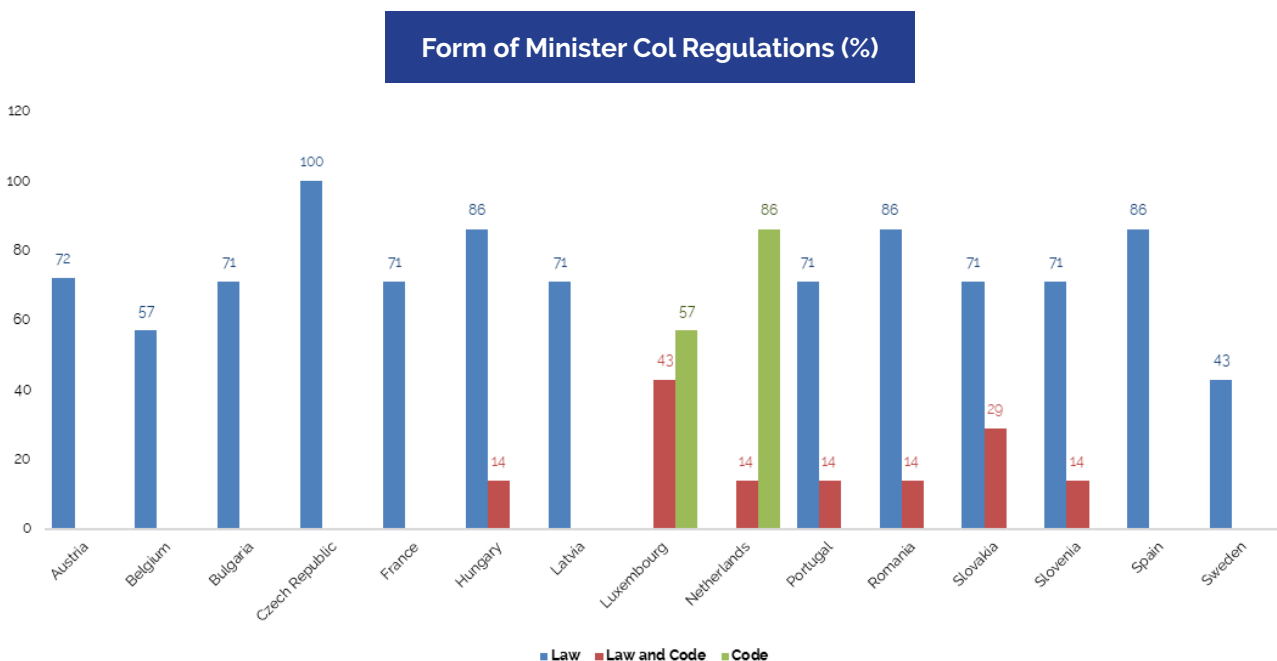
²⁷ Angka 6 Prinsip Umum atau General Principles Pedoman Perilaku Anggota House of Lords, Panduan Pelaksanaan Pedoman Perilaku, dan Pedoman Perilaku untuk Pegawai Anggota House of Lords atau Code of Conduct for Members, Guide to the Code of Conduct and Code of Conduct for Members’ Staff berbunyi demikian, “In the performance of their parliamentary duties, members of the House shall base their actions on consideration of the public interest, and shall resolve any conflict between their personal interest and the public interest at once, and in favour of the public interest.”

²⁸ Angka 4.1.3 huruf c Undang-Undang Manajemen Pelayanan Publik atau Civil Service Management Code berbunyi demikian, “Civil servants must not misuse their official position or information acquired in the course of their official duties to further their private interests or those of others. Conflicts of interest may arise from financial interests and more broadly from official dealings with, or decisions in respect of, individuals who share a civil servant’s private interests (for example freemasonry, membership of societies, clubs and other organisations, and family). Where a conflict of interest arises, civil servants must declare their interest to senior management so that senior management can determine how best to proceed”

Keempat peraturan tersebut, mengatur dua dari tiga cabang kekuasaan konvensional yaitu, eksekutif dan legislatif. Pengaturan terkait konflik kepentingan di cabang kekuasaan yudikatif, diatur secara terpisah dalam Panduan Penyelenggaraan Peradilan atau Guide To Judicial Conduct, khususnya dalam penerapan nilai "Imparsialitas", sebagaimana tercantum dalam Bagian 3 Panduan Penyelenggaraan Pengadilan.

Pada prinsipnya, konflik kepentingan merupakan sebuah kondisi di mana seorang pegawai atau pejabat publik berpotensi atau diketahui telah mendapat keuntungan baik secara langsung maupun tidak, dari keputusan yang diambil atau kebijakan yang dihasilkannya, yang membuat dirinya tidak lagi imparsial dan objektif.

Merujuk pada penjelasan di atas, dapat dilihat bahwa Inggris memiliki aturan terkait pencegahan konflik kepentingan yang lebih ekstensif dibandingkan negara-negara Eropa lain yang diperbandingkan dalam bab ini. Meskipun sejumlah negara mengatur secara umum subjek hukum yang tunduk pada peraturan terkait pencegahan konflik kepentingan, tetapi berdasarkan rekomendasi dari GRECO, dapat disimpulkan bahwa subjek yang disasar dalam peraturan sebaiknya diperjelas untuk meminimalisasi *grey area* dalam implementasi peraturan.



Grafik 1. Pemilihan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan dalam Mengatur Col²⁹

Data pada grafik di atas menarik untuk dianalisis. Data pada grafik menunjukkan bahwa mayoritas negara di Benua Eropa menempatkan norma terkait pengelolaan konflik kepentingan di tingkat undang-undang dan peraturan turunannya untuk implementasi. Namun, Belanda justru menunjukkan tren yang berbeda, di mana peraturan terkait konflik kepentingan justru banyak di tingkat peraturan implementasi.

Sebagai gambaran, IPK Belanda di tahun 2021 adalah 82, Denmark 88, Jerman 80, Inggris 78, dan Amerika Serikat 67. Secara sederhana, dapat disimpulkan bahwa tidak ada korelasi langsung antara hirarki peraturan terkait pengelolaan konflik kepentingan, dengan efektivitas implementasinya. Christoph Demmke, dkk yang menyebutkan bahwa, semakin tinggi tingkat kepercayaan terhadap pejabat publik, semakin sedikit peraturan yang perlu dibuat (untuk mengatur konflik kepentingan). Sebaliknya, semakin banyak peraturan dibuat, justru menunjukkan bahwa situasi yang terjadi masih anomali dan belum mencapai tujuan yang hendak dicapai dari sebuah peraturan, sehingga perlu diatur lebih ketat dan detail.³⁰

Penentuan hirarki peraturan terkait konflik kepentingan sangat bergantung pada konteks, kebutuhan, kebutuhan, dan tingkat kepercayaan terhadap pejabat publik.³¹ Untuk itu, sebuah negara bisa saja mengatur norma mengenai pengelolaan konflik kepentingan di tingkat undang-undang, tetapi tidak memiliki peraturan turunan yang lebih implementatif, tetapi tetap efektif dalam menerapkan pengelolaan konflik kepentingan. Sebaliknya, negara yang memiliki peraturan yang banyak, bisa saja tidak efektif dalam mengelola konflik kepentingan karena persoalan tumpang tindih peraturan konflik kepentingan, pengaturan konflik kepentingan yang terlalu sporadis, dan ketidaktahuan atas keberlakuan peraturan tersebut.³²

Dengan demikian, mekanisme seperti *cooling-off period* dan *revolving door* perlu diatur sedemikian rupa agar dapat meminimalisasi kemungkinan munculnya konflik kepentingan pejabat publik di jabatan atau profesi barunya. Negara-negara yang mengatur mekanisme *cooling-off period* dan *revolving door*

²⁹ Christoph Demmke, et.al., *The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU Member States*, loc.cit. hlm. 89

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

membatasi penerapannya di sektor publik, eksekutif, legislatif, dan yudikatif, tapi tidak untuk sektor swasta. "Hilangnya" pengaturan terkait cooling-off period dan mekanisme revolving door bagi mantan pejabat publik ke sektor swasta dan sebaliknya, adalah tantangan baru yang belum sepenuhnya terjawab oleh peraturan konflik kepentingan di masing-masing negara perbandingan.

Berkaca pada hal tersebut, maka ada beberapa hal penting yang nantinya perlu diperhatikan dalam pengaturan norma terkait konflik kepentingan dalam peraturan terkait. *Pertama*, mekanisme revolving door tidak hanya diterapkan pada masa setelah jabatan, melainkan sejak perekrutan melalui pemeriksaan rekam jejak dan latar belakang calon pejabat publik. Potensi konflik kepentingan sangat mungkin telah terjadi sejak awal perekrutan, tetapi kerap kali hal tersebut luput dijadikan bahan pertimbangan.

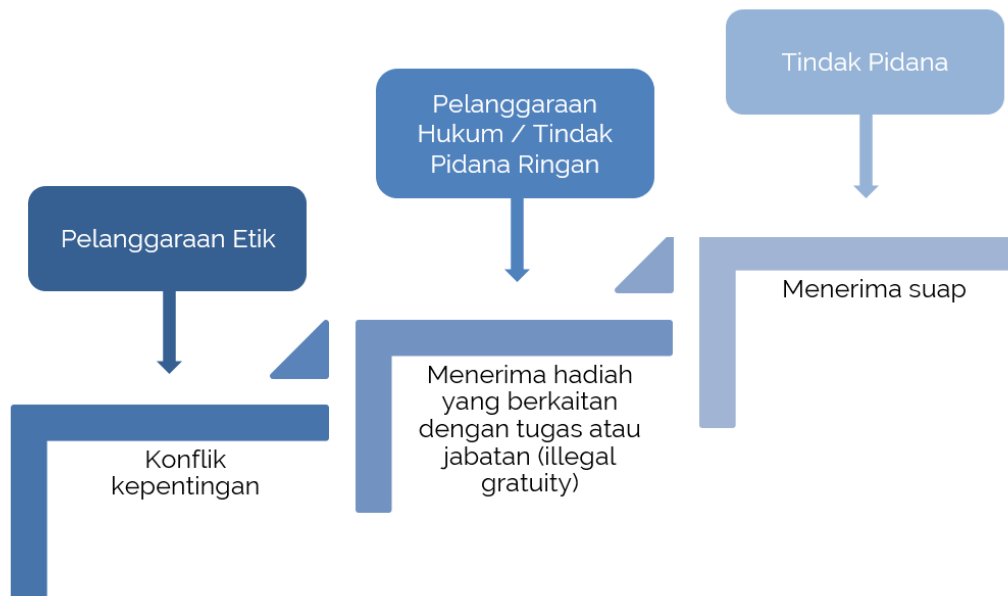
Kedua, mekanisme revolving door sebaiknya juga diterapkan untuk perpindahan posisi mantan pejabat publik ke sektor swasta. *Ketiga*, perlu ada organ khusus yang berfungsi mengawasi proses revolving door dan cooling-off period. Organ khusus yang dimaksud tidak harus dalam bentuk pengawasan oleh lembaga yang khusus, melainkan dapat dilekatkan pada fungsi dan tugas khusus pada organ yang relevan dalam (lembaga) negara terkait, misalnya komite pengawasan etik atau HRD.

Berdasarkan perbandingan sejumlah negara di atas, dapat disimpulkan bahwa konflik kepentingan dapat muncul di berbagai sektor dan cabang kekuasaan dalam bentuk yang tidak tunggal. Negara-negara seperti Jerman, Denmark, dan Belanda "mendefinisikan" konflik kepentingan ke dalam beberapa bentuk perbuatan yaitu, rangkap jabatan, penerimaan pendapatan ganda, dan penerimaan hadiah atau pelayanan.

Hal ini menunjukkan bahwa konflik kepentingan merupakan sebuah konsep yang dapat muncul atau terjadi dalam berbagai kondisi. Meskipun ada pengertian umum yang dapat digunakan untuk mendefinisikan konflik kepentingan, tapi dalam penerapannya konsep tersebut masih harus diperjelas ke dalam berbagai contoh peristiwa yang umumnya dijadikan bahan refleksi pada tingkat pedoman atau panduan perilaku.

Kesamaan yang secara implisit tergambar dari berbagai perbandingan di

atas adalah, konflik kepentingan merupakan pintu masuk terjadinya tindak pidana korupsi. Kesalingterkaitan antara konflik kepentingan dengan tindak pidana korupsi, khususnya suap menyuap, dapat diilustrasikan sebagai anak tangga. Jika anak tangga yang paling bawah tidak dicegah, maka ia akan perlahan- lahan naik hingga ke tingkat perbuatan korupsi.



Grafik 2. Gradasi Pelanggaran

BAB IV

Konflik Kepentingan di Balik Pengelolaan Sumber Daya Energi

Relasi Bisnis Pejabat Publik di Balik Pengelolaan Sumber Daya Energi

Sebagaimana diketahui, pengelolaan sumber daya energi di Indonesia banyak menyingkap hubungan gelap antara pejabat publik dan aktor di sektor privat. Secara umum, hubungan transaksional yang pada akhirnya berujung pada korupsi tersebut dilatarbelakangi unsur interdependensi di antara birokrasi dan pengusaha. Sebab, di satu sisi birokrasi memiliki otoritas pengambilan kebijakan publik, di sisi lain, pengusaha membutuhkan unsur tersebut untuk menjalankan usahanya.³³ Di berbagai kasus, diskresi dalam memberikan izin usaha yang seharusnya digunakan untuk membatasi kegiatan ekonomi swasta, justru digunakan oleh pemerintah untuk memperoleh keuntungan pribadi.

Salah satu sektor yang rawan menjadi ladang basah diskresi berlebih pemerintah dalam memberikan izin usaha adalah pengelolaan sumber daya energi, khususnya proyek industri batubara. Sayangnya, kondisi saat ini menunjukkan bahwa pasokan listrik di Indonesia memang masih sangat bergantung pada produksi dan penggunaan energi kotor ini. Hal ini dapat dilihat berdasarkan statistik pemakaian bahan bakar dalam ketenagalistrikan Indonesia pada tahun 2020, di mana terlihat pemakaian batubara per-wilayah/provinsi melalui PLTU mencapai 66.683.391.800,09 kg.³⁴

³³ Shleifer, Andrei & W. Robert Vishny, "Corruption", *The Quarterly Journal of Economic* (Agustus, 1993) hlm. 599

³⁴ Direktorat Jenderal Ketenagalistrikan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, "Statistik Ketenagalistrikan Tahun 2020", Edisi No. 34, Tahun Anggaran 2021, hlm. 89

Kondisi ini pada akhirnya mengundang perhatian serius kalangan global. Sebab, emisi karbon dioksida hasil pembakaran batubara disebut sebagai kontributor utama percepatan terjadinya krisis iklim.³⁵ Pada November tahun 2021, hal tersebut menjadi salah satu agenda pembahasan dalam Konferensi Perubahan Iklim PBB (COP-26) di Glasgow, Skotlandia.³⁶ Pertemuan ini pada akhirnya menghasilkan sejumlah rekomendasi yang dapat menjadi langkah strategis bagi negara-negara peserta guna mendorong perubahan kebijakan dalam pengelolaan sumber daya energi.

Salah satu rekomendasi penting yang disampaikan kepada para negara peserta adalah dorongan untuk menghentikan pengeluaran izin baru untuk keberlanjutan proyek tenaga listrik energi pembakaran batubara yang baru, menghentikan pembangunan keberlanjutan proyek tenaga listrik energi pembakaran batubara yang baru dan mengakhiri dukungan langsung pemerintah untuk keberlanjutan penggunaan tenaga listrik energi pembakaran batubara.³⁷

Namun, dorongan tersebut rasanya sulit terwujud jika melihat kondisi saat ini dimana orientasi politik hukum pemerintah cenderung memperlihatkan bahwa Indonesia sulit untuk lepas dari penggunaan batubara. Pada saat yang sama, tak sedikit kebijakan dan produk legislasi kontroversial dan kental nuansa konflik kepentingan dibuat demi menjaga keberlangsungan bisnis sejumlah pejabat publik aktif atau pihak lain yang memiliki koneksi dengan orang yang menduduki jabatan publik tersebut atau bisa disebut *Politically Exposed Persons* (PEPs) yang memiliki bisnis PLTU.

Penting diketahui, dijelaskan dalam gambar di bawah ini, bahwa PEPs mencakup sejumlah pihak yang juga turut memiliki kekuatan politik formal dan aktor politik informal, namun tetap memiliki pengaruh.³⁸ Pola atau jaringan hubungan antar kelompok ini diketahui memiliki resiko tinggi terhadap penyalahgunaan kekuasaan dan konflik kepentingan dalam pengambilan kebijakan yang berujung pada korupsi atau bisa disebut dengan beberapa istilah, seperti *political corruption*,³⁹ *state capture*, atau *regulatory capture*.

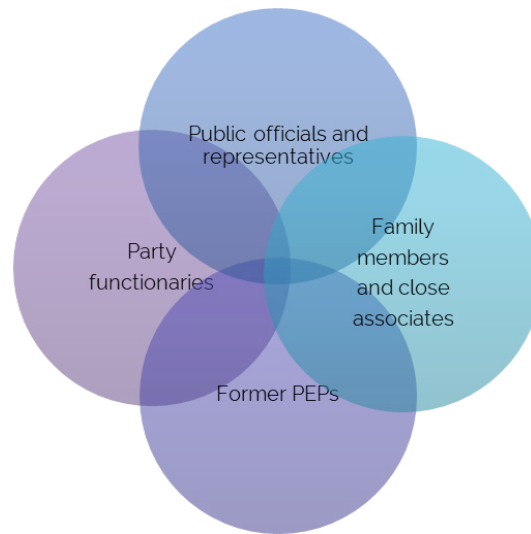
³⁵ Anandya, Diky, Kurnia Ramadhana & Lalola Easter, "Eksaminasi Putusan Pidana Korupsi dalam Perkara PLTU MT Riau-1" Indonesia Corruption Watch (Desember 2021) hlm. 2

³⁶ VOA, "Konferensi Iklim COP-26 Resmi Dibuka" (online) tersedia di WWW: <https://www.voaindonesia.com/a/konferensi-iklim-cop26-di-glasgow-resmi-dibuka-/6293093.html> (diakses pada tanggal 24 Oktober 2022)

³⁷ "Eksaminasi Putusan Pidana Korupsi dalam Perkara PLTU MT Riau-1" Indonesia Corruption Watch, Loc.Cit hlm. 4

³⁸ Dr. Carsten Giersch *senior partner in Lexis Nexis*, "Political Corruption and the Assessment of Politically Exposed Person" hlm 6

³⁹ *Political Corruption* mengacu pada kepentingan pribadi yang secara signifikan mempengaruhi proses pengambilan keputusan pejabat publik untuk keuntungan mereka sendiri, seperti mendapatkan harga royalti yang menguntungkan yang melanggar undang-undang, atau mendapatkan persetujuan izin, bahkan yang melanggar undang-undang, atau mendapatkan persetujuan izin, bahkan yang melanggar undang-undang negara.



Gambar 1. Jaringan Hubungan Politically Exposed Persons.⁴⁰

Potensi terjadinya *regulatory capture* semakin besar jika melihat gurita koneksi politik perusahaan yang mengoperasikan PLTU. Hal tersebut setidaknya dapat dilihat dalam program nawacita presiden Joko Widodo yang telah direncanakan sejak tahun 2015, yakni proyek tenaga listrik 35.000 MW di mana mayoritas berjenis PLTU. Dukungan finansial untuk mega proyek tersebut mencapai USD 72,3 miliar dan 75% pembangkit diantaranya diserahkan kepada swasta.⁴¹ Sehingga tak heran apabila proyek ini pada akhirnya justru dijadikan bancakan oleh banyak pihak, terutama oleh pihak di lingkaran PEPs.

Alhasil, di balik program presiden tersebut sejumlah perusahaan besar yang menguasai pertambangan batubara diketahui ikut mencari keuntungan melalui pembangunan dan pengelolaan PLTU. Berdasarkan penelusuran ICW, sebanyak 20 proyek PLTU dari seluruh Indonesia yang ditelusuri, sedikitnya 10 orang terkaya se-Indonesia berada di balik proyek pembangkit listrik. 12 orang di balik pembangkit juga terafiliasi dengan perusahaan di negara surga pajak. Selain itu terdapat 3 orang pejabat publik aktif yang terafiliasi dengan proyek PLTU.⁴²

Kelompok elit dengan kekayaan luar biasa, yang berhasil diidentifikasi adalah para pengurus dan pemegang saham di PT. Adaro Energi Tbk yang mengelola

⁴⁰ Dr. Carsten Giersch, Op.Cit.

⁴¹ Primayogha, Egi, et.al, "Siapa di Balik Pembangkit Listrik?" Indonesia Corruption Watch (2020) hlm 3-4

⁴² *Ibid*

PLTU Tanjung Kalimantan Selatan. Nama-nama pengurus dan pemegang sahamnya antara lain, Sandiaga Uno⁴³, Boy Thohir, dan Arini Subianto. Selain itu terdapat nama Prajogo Pangestu yang merupakan orang terkaya ketiga versi majalah *Forbes* tahun 2019 dalam proyek PLTU Jawa 9 dan 10, di mana Prajogo adalah pemilik saham mayoritas PT. Barito Pacific.⁴⁴ Selain itu, tiga orang pejabat publik aktif yang berada di balik proyek tenaga listrik ini diantaranya Luhut Binsar Pandjaitan, Fachrul Razi yang memegang proyek PLTU Sulbagut 1 dan PLTU Sulut 3 melalui perusahaan Grup Toba dan Erick Thohir di dalam proyek PLTU Tanjung Kalimantan Selatan yang memiliki afiliasi dengan saudara kandungnya Garibaldi Thohir.⁴⁵

Sementara berdasarkan laporan TII dalam *Corporate Political Engagement Index* (CPEI) yang dipublikasikan pada tahun 2021, terdapat 40 dari 90 atau sekitar 44% perusahaan berbisnis PLTU di mana direksi dan komisaris di dalamnya tergolong sebagai PEPs.⁴⁶ Lebih lanjut, sebagaimana tergambar dalam diagram di bawah ini, dari 40 perusahaan yang teridentifikasi, TII menemukan total terdapat 132 PEPs dengan berbagai latar belakang menduduki jabatan sebagai direksi atau komisaris di perusahaan tersebut.

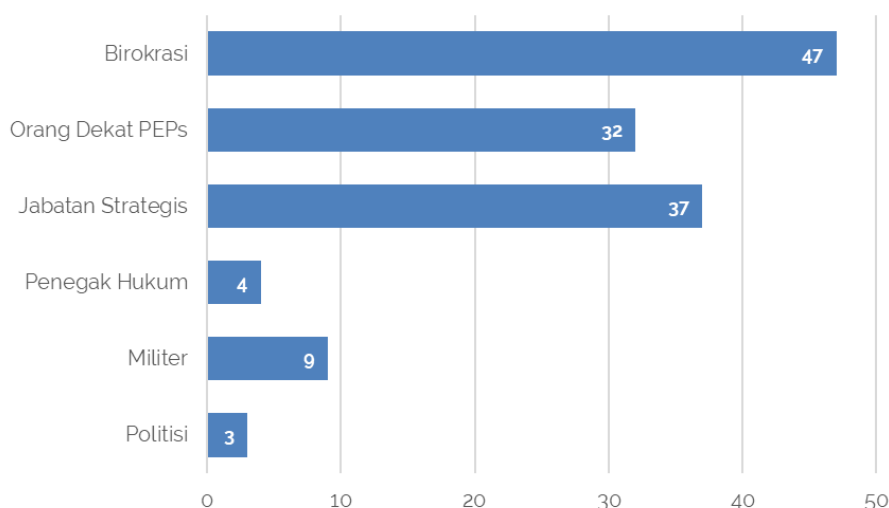


Diagram 1. Latar Belakang PEPs dalam Struktur Perusahaan PLTU⁴⁷

⁴³ Sandiaga Uno dilantik menjadi Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif oleh Presiden Joko Widodo pada 23 Desember 2020

⁴⁴ Indonesia Corruption Watch, "Siaran Pers: Pembangkit Listrik Dikuasai Elit-Elit Kaya"

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Yazid, Ferdian, et.al, "*Laporan Corruption Political Engagement Index: Penilaian Terhadap Politik Perusahaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU)*" Transparency International Indonesia (2021) hlm.

⁴⁷ Ibid

Berdasarkan diagram di atas, terlihat bahwa latar belakang PEPs dalam perusahaan PLTU yang paling banyak ada di ranah birokrasi. Dengan kata lain, resiko terjadinya konflik kepentingan dan *regulatory capture* semakin besar karena dalam tataran pembuat kebijakan justru akan menentukan arah penentuan kebijakan yang pada akhirnya akan melanggengkan bisnis PLTU.

Dari sisi pembentukan peraturan perundang-undangan juga tidak terlepas dari masalah dan terkesan bergulir di sekitar kepentingan elit atau kelompok pebisnis. Politik hukum dalam menyusun produk legislasi yang mengatur tentang sumber daya energi justru dijadikan legitimasi untuk melakukan eksploitasi untuk mengeruk keuntungan ekonomi. Pola demikian tidak terlepas dari kerangka berpikir zaman pemerintahan orde baru yang memandang pengelolaan SDA sebagai *economic sense*, bukan *ecological* atau *sustainable sense*.⁴⁸

Alhasil, sejumlah produk legislasi kontroversial tercipta pada tahun 2020. Beberapa diantaranya seperti pengesahan Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara dan pengesahan Undang-Undang No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja atau Omnibus Law. Proses pembahasan pembahasannya kedua peraturan ini memiliki pola yang serupa, yakni tertutup dan terburu-buru.

Disahkannya dua peraturan ini tentu akan semakin menguntungkan para pebisnis yang bergerak di industri batubara. Secara substansi, perubahan signifikan terjadi dalam revisi UU Minerba, dimana sebelumnya diatur mengenai persyaratan ketat untuk mendapatkan perpanjangan izin. Dalam UU Minerba yang baru ketentuan tersebut dihapus sehingga dalam konteks untuk memperpanjang izin bagi perusahaan pemegang PKP2B tidak diharuskan melalui proses lelang terlebih dahulu.

Potret buruk proses legislasi ini pada akhirnya menimbulkan persepsi publik bahwa terdapat kekuatan besar yang mendorong disahkannya dua produk hukum bermasalah itu. Dominasi pebisnis yang duduk di tataran pengambil kebijakan turut mengukuhkan konsentrasi kekuasaan oligarki dalam proses

⁴⁸ Philipus M. Hadjon, dkk "Korupsi, Pemilu, dan Sumber Daya Alam: Problem dan Tantangan di Indonesia", Yogyakarta: Genta Publishing (2020) hlm. 155

pembentukan legislasi, di mana produk kebijakannya lebih menitikberatkan pada kepentingan ekonomi bisnis dan mengabaikan prinsip keadilan sosial, lingkungan, dan inklusivitas terhadap partisipasi publik.

Kondisi tersebut kian diperparah oleh fakta di mana banyak pejabat publik yang memiliki afiliasi dengan industri energi. Koalisi Bersihkan Indonesia dalam laporannya berjudul "Omnibus Law: Kitab Hukum Oligarki" telah banyak menyingkap peta aktor termasuk keuntungan yang diperoleh pejabat publik dan perusahaan batubara atas keberlanjutan proyek industri ketenagalistrikan melalui peraturan sapu jagat ini.⁴⁹ Dalam laporan tersebut, koalisi menelusuri aktor-aktor penting mulai dari Satgas Omnibus Law, Panja, anggota DPR RI, hingga pejabat kementerian yang memiliki hubungan dengan bisnis tambang dan energi kotor.

Berdasarkan hasil penelusuran, diketahui bahwa susunan satgas Omnibus Law terdiri dari beberapa pejabat negara yang memiliki latar belakang sebagai pebisnis. Mulai dari pengarah satgas Omnibus Law, yakni Airlangga Hartarto yang juga menjabat sebagai Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dan memiliki latar belakang sebagai pengusaha. Nama Airlangga sendiri pernah tercatat sebagai komisaris di perusahaan tambang batu bara PT. Multi Harapan Utama (MHU) di Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur.⁵⁰

Selain itu, posisi ketua Tim Satgas Omnibus Law, Rosan Roeslani merupakan Ketua Umum Kamar Dagang Indonesia (KADIN). Diketahui pada kontestasi pemilihan umum tahun 2019, Rosan juga ditunjuk menjadi Wakil Ketua Tim Kampanye Jokowi-Ma'ruf Amin. Sebelum mengundurkan diri pada tahun 2021, Rosan juga sempat menduduki jabatan komisari PT. Bumi Resource Tbk.⁵¹

Setali tiga uang, posisi wakil ketua juga didominasi oleh pengusaha, seperti Shinta W. Kamdani, Raden Pardede, dan Bobby Gafur Umar. Raden Pardede adalah komisaris PT Adaro Energy Tbk dan Bobby Gafur adalah Komisaris PT Bakrie & Brothers Tbk. Terdapat juga nama-nama seperti Erwin Aksa, keponakan

⁴⁹ Baca selengkapnya dalam laporan Koalisi Bersihkan Indonesia, "Omnibus Law, Kitab Hukum Oligarki: Para Pebisnis Tambang & Energi Kotor di Balik Omnibus Law: Peran, Konflik Kepentingan & Rekam Jejaknya"

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Ibid

mantan Wakil Presiden RI Jusuf Kalla dan kini menjabat Komisaris Bosowa Group, serta James Riady yang dikenal sebagai anak dari pengusaha Mochtar Riady, pendiri Lippo Group.⁵²

Sementara untuk komposisi panitia kerja (panja) Omnibus Law, sejumlah anggotanya juga diketahui memiliki afiliasi dengan pebisnis dan perusahaan di sejumlah sektor. Berdasarkan data yang disampaikan oleh Marepus Corner, dominasi pebisnis bahkan mencapai 55% dari 575 anggota DPR.⁵³ Lebih lanjut, berdasarkan data yang dihimpun oleh Yayasan Auriga Nusantara dan Tempo, nama-nama anggota DPR tercatat di 1.106 perusahaan yang bergerak di berbagai sektor.⁵⁴

Beberapa anggota panja, seperti Arteria Dahlan misalnya, anggota komisi III fraksi PDI-P ini diketahui menjabat sebagai komisaris Syabas Group yang bergerak di bidang bisnis properti dan migas. Selain itu, Lambot Sinaga juga diketahui merupakan CEO di PT Bakrie Infrastruktur, salah satu perusahaan dari Bakrie Group. Ditambah, nama Azis Syamsudin, mantan wakil ketua DPR yang kerap memimpin sidang dalam pembahasan Omnibus Law memiliki afiliasi dengan perusahaan tambang batubara PT. Sinar Kumala Naga.

Di saat yang sama, persoalan tersebut tidak didukung dengan peraturan yang mengatur secara tegas perihal larangan adanya konflik kepentingan. Kondisi ini, sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya akan membuka bisnis seluas-luasnya bagi PEPs di sektor tambang dan energi. Lebih lanjut, ketiadaan regulasi ini juga berkontribusi terhadap agenda transparansi pemilik manfaat (*beneficial ownership*) dalam korporasi. Agenda tersebut seharusnya dijadikan pintu masuk untuk mewajibkan setiap perusahaan di sektor ekstraktif untuk mengungkapkan individu yang mengendalikan perusahaan secara *de facto*.⁵⁵

Pada akhirnya hal tersebut akan menimbulkan kesulitan dari sisi pencegahan korupsi di sektor pengelolaan sumber daya energi, karena diketahui masih

⁵² Ibid

⁵³ Lusya Arumingtyas, "Peneliti LIPI Beberkan Konflik Kepentingan, Koalisi Soroti Aktor di Balik Omnibus Law" (online) tersedia di WWW: <https://www.mongabay.co.id/2020/10/11/peneliti-lipi-beberkan-konflik-kepentingan-koalisi-soroti-aktor-di-balik-omnibus-law/> (diakses pada tanggal 25 Oktober 2022)

⁵⁴ Indonesia Corruption Watch, "Siaran Pers: Pengesahan UU Cipta Kerja: Rentetan Upaya Oligarki Membajak Kebijakan Publik" 19 Oktober 2022 (online) tersedia di WWW: https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Catatan%20ICW_UU%20Cipta%20Kerja.pdf.pdf (diakses pada tanggal 26 Oktober 2022)

⁵⁵ Khairul Umam, et.al, "Kuasa Oligarki Atas Minerba Indonesia? Analisis Pasca Pengesahan UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Pertambangan Minerba" (Universitas Paramadina: Jakarta, Januari 2021) hlm. 77

banyak perusahaan yang belum melakukan deklarasi terhadap nama-nama pemilik manfaatnya. Berdasarkan laporan triwulan IV tahun 2021-2022 Tim Strategi Nasional Pencegahan Korupsi (Tim Stranas PK), tercatat hingga Agustus 2022, hanya ada 665.088 dari total 2.269.790 atau sekitar 29% perusahaan di Indonesia yang telah melakukan deklarasi *beneficial ownership*.⁵⁶

Komitmen pemerintah dalam pemberantasan korupsi tentu patut dipertanyakan pada konteks ini. Sebab, jika melihat ketentuan dalam Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme, terkesan tidak secara ketat mengharuskan perusahaan untuk deklarasi data penerima manfaatnya. Sehingga, perubahan ke arah perbaikan kebijakan (*policy reform*) yang menyangkut pengelolaan sumber daya energi, termasuk intervensi pemerintahan untuk merestrukturisasi orientasi politik hukum menjadi agenda yang penting dilakukan.

Pemetaan Pemangku Kepentingan di Sektor Kelistrikan

Sektor ketenagalistrikan memiliki berbagai tahapan dalam keseluruhan proses bisnisnya, termasuk pemangku kepentingan yang terlibat-pun beragam. Berikut adalah pemetaan pemangku kepentingan di sektor ketenagalistrikan sesuai dengan masing-masing tahapan:

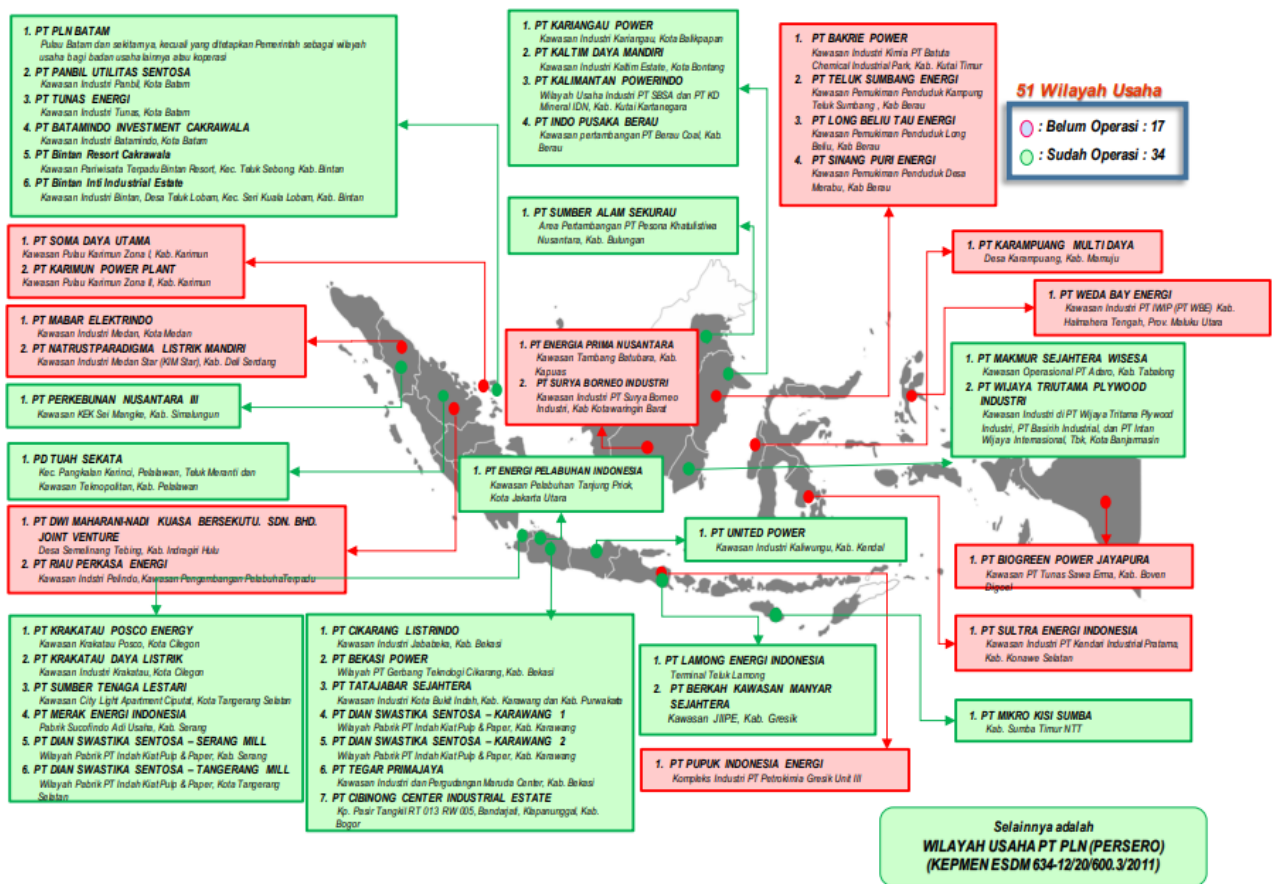
Proses Perencanaan

Proses perencanaan di sektor ketenagalistrikan dimulai dengan penyusunan Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional (RUKN). Secara garis besar perencanaan ini memuat proyeksi kebutuhan dan penyediaan tenaga listrik nasional serta bagaimana rencana pengembangan sistem penyediaan tenaga listrik nasional, termasuk bagaimana kebutuhan kapasitas per tahunnya. RUKN disusun oleh Kementerian ESDM. Adapun sebelum pengesahan UU Cipta Kerja, RUKN perlu untuk dikonsultasikan kepada DPR, namun kewajiban untuk mengkonsultasikan ini kemudian dihapus pasca UU Cipta Kerja.

⁵⁶ Sekretariat Nasional Pencegahan Korupsi. "Laporan Pelaksanaan Strategi Nasional Pencegahan Korupsi Triwulan VI Tahun 2021-2022" dapat diakses di WWW: <https://stranaspk.id/webservice/uploads/documents/279640-laporan-triwulan-vi-2022.pdf>

Salah satu hal terpenting dalam penyusunan RUKN adalah terkait pembagian wilayah usaha. Wilayah usaha merupakan wilayah yang ditetapkan Pemerintah Pusat sebagai tempat badan usaha melakukan distribusi dan/atau penjualan tenaga listrik. Saat ini, sebagian besar wilayah usaha ketenagalistrikan dimiliki oleh PLN. Berdasarkan data dari RUKN (2019), terlihat bahwa setidaknya terdapat banyak wilayah usaha di Indonesia yang dimiliki oleh selain PLN. Adapun untuk penetapan wilayah usaha menjadi kewenangan Pemerintah Pusat cq. Kementerian ESDM atau Gubernur sesuai kewenangannya. Penetapan wilayah usaha ini menjadi penting, karena setiap penanggung jawab wilayah usaha perlu untuk menyusun Rencana Penyediaan Usaha Tenaga Listrik (RUPTL). Konsekuensinya, baik Kementerian ESDM maupun Gubernur memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan secara penuh terhadap tata kelola ketenagalistrikan di wilayah usaha yang sesuai dengan kewenangannya masing-masing.

Lebih lanjut, berikut adalah gambaran persebaran wilayah usaha ketenagalistrikan di Indonesia:



Gambar 1: Persebaran Wilayah Usaha Ketenagalistrikan di Indonesia (RUKN: 2019)

Mengingat PLN adalah pemilik wilayah usaha terbesar di Indonesia dan merupakan satu-satunya badan usaha yang bertanggungjawab untuk penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, untuk kepentingan penulisan ini akan difokuskan untuk perencanaan yang disusun oleh PLN.

Perencanaan PLN disusun dalam RUPTL PLN yang disahkan dan direvisi setiap tahunnya. RUPTL disusun oleh PLN (sebagai pemilik wilayah usaha) dan disahkan oleh Menteri ESDM melalui Keputusan Menteri ESDM.⁵⁷ RUPTL PLN merupakan hal yang sangat krusial dalam perencanaan PLN. Hal ini dikarenakan RUPTL berisi rencana investasi PLN selama 10 (sepuluh) tahun ke depan baik untuk pembangkit, transmisi, maupun distribusi. Proses penyusunan RUPTL didasari oleh Permen ESDM No. 11 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Usaha Ketenagalistrikan.

Apabila melihat pada sejarahnya, hakikat dari RUPTL adalah Rencana Kerja Perusahaan.⁵⁸ Sebagai konsekuensinya, proses pengambilan keputusan dalam RUPTL sebelum disahkan memang belum mensyaratkan mekanisme transparansi dan partisipasi publik. Sekalipun begitu, patut digarisbawahi adalah bahwa di sisi lain, kewajiban PLN untuk menyusun RUPTL merupakan kewajiban yang sangat berdimensi publik. RUPTL yang disusun oleh PLN seharusnya adalah sebuah dokumen yang erat kaitannya dengan kepentingan publik dan perlu untuk dipertanggungjawabkan kepada publik.⁵⁹ Pertanggungjawaban kepada publik ini saat ini semakin menjadi urgensi, karena nyatanya proses penyusunan RUPTL adalah proses yang sarat akan *conflict of interest*.

Sebagai contoh adalah kasus korupsi PLTU Riau-1. Dalam fakta persidangan ditemukan bahwa terdapat negosiasi dibalik perubahan perencanaan PLTU MT Riau-1 ini. Berbagai pertemuan yang difasilitasi oleh Eni Maulani Saragih (Anggota DPR Komisi 7) khusus untuk membahas RUPTL, khususnya menjamin masuknya PLTU MT Riau-1. Lebih lanjut, Terdakwa Sofyan Basir sebagai Direktur Utama PLN pada saat itu meminta Nicke Widyawati untuk menindaklanjuti agar proyek PLTU MT Riau-1 tetap dicantumkan dalam RUPTL PT PLN tahun 2017–2026.⁶⁰ Hal ini terlihat dengan tetap dimasukkannya PLTU MT Riau-1 dalam dokumen tersebut, melanjutkan pembahasan, dan bahkan pada RUPTL PLN

⁵⁷ Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 11 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Usaha Ketenagalistrikan, ps. 27

⁵⁸ Peraturan Pemerintah tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik, PP No. 10 Tahun 1989, penjelasan ps. 5 ayat (2), hlm. 11

⁵⁹ Grita Anindarini dan Margaretha Quina, Mengenal Kebijakan Perencanaan Ketenagalistrikan di Indonesia, ICEL: Jakarta, 2018

⁶⁰ Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Putusan No. 74/Pid.Sus/TPK/2019/PN.Jkt.Pst, hlm. 567-568

2018-2027, perkembangan status PLTU MT Riau-1 naik menjadi sudah dalam proses perjanjian jual beli listrik.

Kemungkinan penyalahgunaan wewenang serta *conflict of interest* sebagaimana dicontohkan dalam kasus PLTU Riau-1 ini semakin menaikan diskursus pentingnya *safeguard* yang ketat dalam konteks perencanaan ketenagalistrikan di Indonesia. Patut dipahami bahwa perencanaan ini bukan hanya berbicara terkait peluang investasi atau kerja sama dengan pihak swasta, namun juga perencanaan yang memiliki potensi dampak lingkungan dan sosial kepada masyarakat di dalamnya.

Proses Pengadaan

Proses pengadaan merupakan proses pemilihan pengembang yang akan menyelenggarakan usaha ketenagalistrikan yang dimaksud. Dalam penelitian ini, tulisan ini akan memfokuskan terkait proses pengadaan untuk pembangkit listrik berbahan bakar batubara (PLTU). Terdapat tiga skema untuk pengadaan PLTU menurut Permen ESDM No. 19 Tahun 2017, yakni:⁶¹

- a. Pelelangan umum, yaitu untuk pembelian tenaga listrik PLTU secara umum;
- b. Pemilihan langsung (pemilihan penyedia tenaga listrik yang dilakukan dengan membandingkan paling sedikit dua penawaran), yaitu untuk PLTU yang akan dibangun pada lokasi dimana dalam lokasi tersebut telah terdapat lebih dari 1 (satu) pembangkit tenaga listrik yang telah beroperasi dan terdapat lebih dari 1 (satu) pemegang IUPTL.
- c. Penunjukan langsung (metode pemilihan penyedia tenaga listrik dengan cara menunjuk langsung 1 (satu) penyedia tenaga listrik, yaitu untuk PLTU mulut tambang, PLTU yang ditujukan untuk penambahan kapasitas pembangkitan pada pusat pembangkit tenaga listrik yang telah beroperasi di lokasi yang sama, dan/atau PLTU yang ditujukan untuk mengisi sistem tenaga listrik setempat dalam kondisi krisis atau darurat penyediaan tenaga listrik.

⁶¹ Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 19 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Batubara Untuk Pembangkit Listrik dan Pembelian Kelebihan Tenaga Listrik, ps. 25

Dari beberapa proses pengadaan tersebut, PLN merupakan pihak yang sepenuhnya bertanggungjawab dalam proses pengadaan untuk penyelenggaraan ketenagalistrikan untuk kepentingan umum. Untuk memastikan akuntabilitasnya, seharusnya proses pengadaan ini perlu untuk dilakukan secara transparan. Namun, permasalahan yang kerap terjadi adalah terkait proses penunjukan langsung yang membuka celah adanya *conflict of interest*. Celah ini kemudian terbukti dalam kasus PLTU MT Riau-1.

Kerangka pengaman penunjukan langsung sepenuhnya diatur oleh PLN sendiri. Sebelumnya, Permen ESDM No. 3 Tahun 2015 menyatakan bahwa proses penunjukan langsung perlu didahului dengan uji tuntas kemampuan teknis dan finansial yang dapat dilakukan oleh agen pengadaan yang ditunjuk oleh PLN. Namun Peraturan ini kemudian dicabut melalui Permen ESDM No. 19 Tahun 2017 yang mana regulasi terbaru ini tidak mengatur lebih lanjut kerangka pengaman tersebut. Lebih lanjut, terdapat Peraturan Direksi No. 0336 Tahun 2017 yang di dalamnya membatasi penunjukan langsung dapat dilakukan selama anak perusahaannya turut andil dalam proyek. Namun, salah satu pengaman menyampaikan bahwa proses di dalam anak perusahaan untuk mencari mitra juga kurang jelas, termasuk seberapa ketat prosesnya.⁶² Termasuk, proses pengadaan ini juga berpotensi menyebabkan praktik persaingan usaha yang tidak sehat karena tidak transparan dibandingkan dengan proses lelang terbuka

Proses Perjanjian Jual Beli Listrik

Perjanjian jual beli tenaga listrik (PJBL) atau yang kerap disebut dengan *Power Purchase Agreement* (PPA) adalah perjanjian jual beli tenaga listrik antara PT. PLN (Persero) selaku pembeli dengan badan usaha selaku penjual. Badan usaha yang dimaksud disini adalah pengembang yang telah terpilih dalam proses pengadaan. Proses PPA ini pada dasarnya merupakan kewenangan sepenuhnya PLN. Dalam hal ini, kementerian ESDM memiliki kewenangan untuk menetapkan persetujuan harga jual tenaga listrik.⁶³ Di luar itu, Kementerian ESDM cq. Direktur Jenderal Ketenagalistrikan memiliki kewenangan untuk mengawasi operasi sistem (dispatch) bulanan dan setiap pengakhiran PPA juga perlu untuk dilaporkan kepada Direktur Jenderal Ketenagalistrikan.⁶⁴

⁶² <https://iesr.or.id/penunjukan-langsung-pengembang-pltu-riau-1-rawan-penyimpangan-3>

⁶³ Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 10 Tahun 2017 tentang Pokok-Pokok Dalam Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik, ps. 15 ayat (1)

⁶⁴ Ibid., ps. 20 ayat (1) jo. Ps. 23 ayat (4)

Safeguards terkait dengan PPA ini diatur dalam Permen ESDM No. 10 Tahun 2017 jo. Permen ESDM No. 49 Tahun 2017 jo. Permen ESDM No. 10 Tahun 2018 tentang Pokok-Pokok dalam Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik. Adapun Permen ESDM ini memuat ketentuan terkait isi / substansi PPA, termasuk jangka waktu PPA yaitu 30 tahun pasca tanggal operasi dan hak dan kewajiban antara PLN dengan pengembang. Adapun apabila terdapat ketentuan lain yang belum diatur dalam Permen ESDM terkait PPA ini akan diatur secara *business to business* antara PLN dengan pengembang.⁶⁵ Hal ini juga menegaskan bahwa dalam tahap ini merupakan kewenangan keseluruhan dari PLN.

Karena prosesnya yang cukup bertumpu pada *business to business*, proses PPA ini memiliki celah *conflict of interest*, salah satunya adalah dalam kasus PLTU MT Riau-1. Pada prosesnya PPA PLTU MT Riau-1 penandatangiannya dilakukan secara *back date* alih-alih untuk mempercepat proses kesepakatan akhir proyek. Tindakan ini tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 11 ayat (12) Anggaran Dasar PT PLN yang melarang direktur utama untuk menandatangani PPA sebelum Keputusan Sirkuler ditandatangani oleh Direksi PT PLN. Oleh karena itu, sebenarnya tindakan Direktur PLN saat itu (Sofyan Basir) telah melanggar ketentuan Anggaran Dasar PLN dan melampaui wewenang.

Berangkat dari hal tersebut, mengingat substansi PPA yang sangat prinsipil dan penting, diperlukan *safeguard* yang mumpuni dalam proses penandatanganan PPA tersebut. Peran Kementerian ESDM dalam melakukan pengawasan seharusnya dioptimalkan. Termasuk diskursus bahwa PPA seharusnya adalah dokumen yang terbuka untuk publik. Bahwa sebenarnya PPA dapat dikategorikan sebagai 'perjanjian badan publik dengan pihak ketiga' yang merupakan informasi publik setiap saat.⁶⁶ Sekalipun memang terdapat ketentuan dalam UU No. 14 Tahun 2008 yang mungkin diinterpretasikan dapat menjadi argumen diklasifikasikannya PPA sebagai informasi yang dikecualikan, yakni Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat.

⁶⁵ Ibid., ps. 29

⁶⁶ UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 11 ayat (1) huruf e dan Pasal 13 ayat (1) huruf e serta Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik

Namun di luar itu, dalam praktiknya Komisi Informasi juga pernah beberapa kali memutus sengketa informasi dan menyatakan bahwa dokumen kontrak badan publik merupakan informasi yang terbuka. Adanya keterbukaan kontrak ini tentunya diharapkan dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang maupun konflik, mengingat publik dapat mengawasi proses penyusunannya. Selain itu di sisi lain keterbukaan kontrak juga dapat meningkatkan kepercayaan publik kepada pemerintah maupun badan publik lainnya.

Proses Perizinan

Setelah PPA ditandatangani, proses selanjutnya adalah pengembang perlu untuk mengurus perizinan. Terdapat cukup banyak izin yang diperlukan untuk membangun infrastruktur ketenagalistrikan, khususnya adalah pembangkit listrik. Selain itu, penerbitan perizinan ini juga perlu untuk disesuaikan dengan rencana tata ruang yang berlaku. Berikut adalah pemetaannya:

Dokumen	Substansi	Institusi yang Berwenang	Dasar Hukum
Rencana Tata Ruang Wilayah	Merupakan dokumen yang mendasari arahan peruntukan ruang. RTRW disusun di tingkat nasional, hingga ke tingkat yang paling detail yaitu provinsi dan kabupaten/kota, termasuk penyusunan rencana detail tata ruang di tingkat kabupaten/kota. RTRW ini menjadi basis untuk penerbitan perizinan, utamanya kesesuaian dengan RTRW menjadi basis dikeluarkannya izin lokasi serta persetujuan lingkungan	Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya	PP No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
Nomor Induk Berusaha	Merupakan bukti registrasi / pendaftaran pelaku usaha untuk melakukan kegiatan/usahanya. Adapun NIB ini juga berlaku sebagai angka pengenal impor, hak akses kepabeanan, pendaftaran kepesertaan untuk jaminan sosial dan wajib lapor ketenagakerjaan untuk periode pertama.	BKPM	Peraturan BKPM No. 4 Tahun 2021 tentang Pedoman dan Tata Cara Pelayanan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Fasilitas Penanaman Modal

RPTKA (Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing)	Dokumen tentang perencanaan penggunaan tenaga kerja asing yang harus dimiliki oleh kegiatan investasi (PMA dan PMDN) yang menggunakan tenaga kerja asing dalam kegiatan usahanya. Rencana ini disahkan oleh Kemenaker.	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Permen Ketenagakerjaan No. 8 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.
Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik	IUPTL merupakan izin usaha untuk kepentingan umum, Sebelum penerbitan IUPTL, dapat diterbitkan IUPTL Sementara (belum efektif), yakni yang diterbitkan setelah Badan Usaha mengajukan perizinan di OSS namun belum melengkapi pemenuhan komitmen kepada ESDM.	Kementerian ESDM melalui sistem OSS	PP No. 5 Tahun 2021 jo. Permen ESDM No. 11 Tahun 2021
Izin Lingkungan/ Persetujuan Lingkungan	Persetujuan lingkungan di sini merupakan keputusan kelayakan lingkungan hidup dari suatu kegiatan/usaha. Untuk pembangkit listrik, persetujuan lingkungan hidup perlu untuk diawali dengan penyusunan dokumen Amdal, mengingat pembangkit listrik merupakan kegiatan yang berdampak penting.	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	PP No. 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Izin di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yang meliputi:

a) Izin pembuangan air limbah/ Persetujuan Teknis Pembuangan Air Limbah	Merupakan persetujuan yang diberikan untuk membuang air limbah ke media lingkungan, namun utamanya untuk ke perairan darat (sungai, danau). Persetujuan ini umumnya dibutuhkan untuk PLTU Mulut Tambang	Sebelum UU Cipta Kerja: Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten/Kota Setelah UU Cipta Kerja: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	Permen LHK No. 5 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penerbitan Persetujuan dan Surat Kelayakan Operasional Bidang Pengendalian Pencemaran Lingkungan
b) Izin pembuangan air limbah ke laut/ Persetujuan Teknis Pembuangan Air Limbah ke Laut	Merupakan persetujuan yang diberikan untuk membuang air limbah ke laut. Persetujuan ini umumnya dibutuhkan untuk PLTU yang terletak di pesisir	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	Permen LHK No. 5 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penerbitan Persetujuan dan Surat Kelayakan Operasional Bidang Pengendalian Pencemaran Lingkungan
c) Izin penyimpanan limbah B3/ Persetujuan Teknis Penyimpanan Limbah B3	Merupakan persetujuan yang diberikan untuk dapat menyimpan Limbah B3 yang dihasilkan dari kegiatan/usaha yang dilakukan.	Sebelum UU Cipta Kerja: Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten/Kota Setelah UU Cipta Kerja: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	Permen LHK No. 5 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penerbitan Persetujuan dan Surat Kelayakan Operasional Bidang Pengendalian Pencemaran Lingkungan

Izin pinjam pakai kawasan hutan/ Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan	Merupakan persetujuan yang diberikan untuk menggunakan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Umumnya izin ini digunakan untuk PLTU Mulut Tambang	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	PP No. 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan jo. PermenLHK P:7/2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan, serta Penggunaan Kawasan Hutan
Izin Lokasi/ Kesesuaian Kegiatan Penataan Ruang	Merupakan persetujuan bahwa pemanfaatan ruang untuk kegiatan tersebut telah sesuai dengan rencana tata ruang. Selain itu, dokumen ini juga digunakan sebagai acuan administrasi pertanahan (sebagai dasar penentuan hak-hak atas tanah, misalnya HGB atau HGU)	Kementerian ATR/BPN	PP No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
Izin Lokasi Perairan/ Persetujuan Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut	Merupakan perizinan berusaha terkait pemanfaatan di laut. Dalam konteks PLTU di pesisir, kegiatan pembangunan jetty memerlukan perizinan berusaha ini.	Kementerian Kelautan dan Perikanan	PP No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
Izin Pembangunan Terminal Khusus	Izin dibutuhkan untuk pembangunan PLTU yang membutuhkan jetty untuk kegiatan lalu lintas kapal atau bongkar muat bahan baku	Kementerian Perhubungan	Peraturan Menteri Perhubungan No. PM Tahun 2021 tentang Terminal Khusus dan Terminal Untuk Kepentingan Sendiri

Tabel 1: Pemetaan Kewenangan Pengesahan Penataan Ruang dan Penerbitan Dokumen Perizinan di Sektor Ketenagalistrikan serta Institusi yang Berwenang

Isu yang paling krusial dalam proses perizinan adalah bahwa paradigma proyek infrastruktur ketenagalistrikan yang merupakan proyek strategis nasional⁶⁷ yang menjadikan anggapan bahwa proses perizinan perlu untuk dipercepat, dan bahkan di beberapa proses kemudian minim partisipasi publik. Pada dasarnya, ruang untuk partisipasi publik, secara hukum, terbuka dalam penyusunan rencana tata ruang dan penyusunan dokumen lingkungan / Penerbitan Persetujuan Lingkungan. Proses partisipasi publik ini tentunya akan memperkecil ruang adanya konflik kepentingan dalam proses penyusunan ataupun penerbitannya.

⁶⁷ Lihat lampiran Perpres No. 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Namun dengan terkategoriannya proyek ketenagalistrikan sebagai proyek strategis nasional, hal ini membuat terdapat kemudahan-kemudahan dalam proses perizinan ini yang membuka celah konflik kepentingan. Sebagai contoh, proyek yang terklasifikasi sebagai proyek strategis nasional dan belum masuk termuat dalam rencana tata ruang, Pemerintah Pusat cq. Kementerian ATR/BPN dapat menerbitkan Rekomendasi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang, sebagai basis pemanfaatan ruang.⁶⁸ Penerbitan Rekomendasi ini meskipun memiliki konsep *safeguarding*⁶⁹ yang memperhatikan beberapa aspek, namun penerbitan rekomendasi ini tidak melewati proses konsultasi publik dengan masyarakat, sehingga ruang masyarakat untuk dapat berpartisipasi sejak hulu menjadi tertutup. Pun, partisipasi publik ini seharusnya menjadi ruang bagi masyarakat untuk menjalankan pengawasan publik demi mencegah konflik kepentingan.

Di luar itu, Perpres No. 4 Tahun 2016 tentang percepatan infrastruktur ketenagalistrikan dengan tegas menjelaskan arahan untuk percepatan waktu serta kemudahan proses penyelesaian perizinan dan non perizinan yang meliputi izin usaha, penetapan lokasi, izin lingkungan, izin pinjam pakai kawasan hutan dan/atau izin mendirikan bangunan.⁷⁰ Sayangnya, upaya percepatan ini tidak disertai dengan perlindungan hak akses masyarakat atas informasi. Informasi fundamental terkait perlindungan lingkungan hidup seperti izin lingkungan dan Amdal tidak tersedia untuk diakses publik dalam laman OSS. Tidak hanya itu, pada 2020 ini terdapat preseden buruk juga pada pengalaman permohonan informasi izin lingkungan kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia (BKPM) sebagai lembaga pengelola OSS.⁷¹ BKPM menolak permohonan informasi izin lingkungan dengan alasan izin lingkungan termasuk informasi yang dikecualikan. Sulitnya mengakses informasi lingkungan hidup tentunya akan semakin membuka peluang konflik kepentingan, sehingga akses masyarakat untuk memantau proses pembangunan semakin sulit.

⁶⁸ Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, ps. 138

⁶⁹ *Ibid.*, penjelasan ps. 140 ayat (2), adapun *safeguard* ini memperhatikan aspek risiko bencana, ketahanan pangan nasional, kelestarian lingkungan, penciptaan lapangan kerja dan peningkatan ekonomi, kerawanan sosial, serta pertahanan dan keamanan.

⁷⁰ Peraturan Presiden No. 4 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan, ps. 19

⁷¹ Surat Sekretaris Utama BKPM RI Nomor 491.A.3/B.2/2020 perihal tanggapan atas Permohonan Data dan Informasi dari Bapak Mad Haer Effendi, tanggal 2 Oktober 2020. Lihat juga: Samudranesia, "Polemik Izin PLTU 9 & 10 Masih Berlanjut di PTUN", (<https://samudranesia.id/polemik-izin-pltu-9-10-masih-berlanjut-di-ptun/>)

Proses Pembiayaan

Proses mencari pembiayaan merupakan proses yang krusial dalam pengembangan pembangkit listrik. Skema pembiayaan pembangkit listrik dapat berasal dari APBN dan pinjaman luar negeri. Adapun porsi pembiayaan pembangkit listrik, khususnya PLTU, umumnya lebih banyak didapat dari pinjaman luar negeri. Tentunya, institusi pembiayaan baik dalam dan luar negeri memiliki peran yang krusial sebagai kreditur.

Pada dasarnya untuk mendapatkan pembiayaan, setidaknya pengembang perlu untuk memiliki kontrak dan perizinan sebagaimana telah dijelaskan dalam sub bagian sebelumnya. Khusus untuk pinjaman luar negeri, terdapat beberapa dokumen tambahan meliputi:

Dokumen	Substansi	Instansi Penerbit	Dasar Hukum
Persetujuan penerimaan kredit luar negeri	Untuk memastikan bahwa penerimaan kredit luar negeri yang masuk ke Indonesia tidak memiliki risiko atau dampak fiskal terkait risiko dari sisi industri, mikro, dan makro ekonomi ⁷²	Kementerian Keuangan cq. Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. Tembusan surat saat pengajuan: <ul style="list-style-type: none"> • Kepala Bappenas/ Menteri PPN cq. Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan • Gubernur BI cq. Kepala Departemen Kebijakan Makroprudensial 	Perpres No. 82 Tahun 2020 serta Peraturan Bank Indonesia No. 21/1/PBI/2019 tentang Utang Luar Negeri Bank dan Kewajiban Bank Lainnya dalam Valuta Asing
Laporan rencana utang luar negeri	Laporan yang berisikan terkait transaksi kegiatan, data pokok, rencana penarikan, realisasi penarikan utang luar negeri	Bank Indonesia	Peraturan Bank Indonesia No. 21/2/PBI/2019 tentang Pelaporan Kegiatan Lalu Lintas Devisa

Tabel 2. Pemetaan Kewenangan Untuk Pinjaman Luar Negeri

⁷² Kementerian Keuangan "Prosedur Permohonan Persetujuan Penerimaan Kredit Luar Negeri", <https://www.djppr.kemenkeu.go.id/page/loadViewer?idViewer=10023&action=download>

Diluar ini, untuk infrastruktur ketenagalistrikan, utamanya melalui Perpres No. 4 Tahun 2016 tentang Percepatan Infrastruktur Ketenagalistrikan, proyek-proyek ketenagalistrikan mendapatkan jaminan dari Pemerintah. Jaminan tersebut dapat berupa jaminan penuh terhadap kewajiban pembayaran PLN kepada pemberi pinjaman serta jaminan kelayakan usaha PLN atas kewajiban finansialnya berdasarkan PPA.⁷³ Adapun pemberian jaminan Pemerintah ini merupakan kewenangan dari Kementerian Keuangan dan dibatasi hanya pada jaminan pinjaman⁷⁴ Hal ini diatur lebih lanjut dalam Permenkeu No. 183/PMK.08/2018 tentang Tata Cara Pengelolaan Dana Cadangan Penjaminan Untuk Pelaksanaan Kewajiban Penjaminan Pemerintah.

Proses Konstruksi

Proses konstruksi sepenuhnya menjadi kewenangan pengembang dengan kontraktor. Dalam tahap ini, pengembang perlu untuk melaporkan *progress* konstruksi kepada PLN dan kemudian disampaikan kepada Kementerian ESDM. Setelah konstruksi selesai dilakukan, maka akan dilakukan asesmen apakah instalasi tenaga listrik tersebut sesuai dengan kesesuaian persyaratan teknis, sehingga dapat beroperasi. Asesmen ini dilakukan oleh Ditjen Ketenagalistrikan, ESDM atau oleh lembaga yang tersertifikasi. Jika dinyatakan layak, maka pembangkit tersebut dapat beroperasi.

Pemetaan Pemangku Kepentingan Lainnya

Selain pemangku kepentingan yang telah dipetakan sesuai dengan alur *business process* usaha ketenagalistrikan sebelumnya, terdapat beberapa pemangku kepentingan yang tidak terkait secara langsung namun kerap dikonsultasikan dalam proses pengembangan pembangkit listrik, termasuk institusi yang bertanggungjawab untuk mengawasi proses tata kelola ketenagalistrikan di Indonesia, diluar Kementerian ESDM. Pemangku kepentingan tersebut meliputi:

⁷³ Peraturan Presiden No. 4 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan, ps. 7 jo. Ps. 10 ayat (2)

⁷⁴ Permenkeu No. 183/PMK.08/2018 tentang Tata Cara Pengelolaan Dana Cadangan Penjaminan Untuk Pelaksanaan Penjaminan Permeintah, ps. 3.

Institusi / Lembaga	Peran
DPR, khususnya Komisi 7	Keterlibatan DPR adalah sejauh menjalankan tugasnya untuk menjalankan <u>fungsi pengawasan terhadap kebijakan pemerintah, termasuk kebijakan terkait tata kelola ketenagalistrikan</u> . Secara regulasi, tidak ada kewajiban untuk melakukan konsultasi atau membutuhkan persetujuan DPR dalam bisnis ketenagalistrikan, yang mana sebelumnya kewajiban ini ada di dalam UU No. 30 Tahun 2009 untuk mengkonsultasikan Rencana Usaha Ketenagalistrikan Nasional (RUKN)
Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi	Keterlibatan Kemenkomarves adalah dalam penyelenggaraan koordinasi, sinkronisasi, maupun pengendalian urusan kementerian yang berada di bidang kemaritiman dan investasi, yang mana salah satunya adalah sektor ESDM. Hal ini termasuk <u>pengendalian pelaksanaan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi perumusan dan penetapan kebijakan di sektor ESDM, termasuk sektor ketenagalistrikan</u> .
Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	Kemenko Perekonomian terlibat dalam bisnis ketenagalistrikan karena bertanggungjawab terhadap Kementerian BUMN, yang mana <u>merupakan pengampu BUMN di Indonesia, salah satunya PLN</u> . Selain itu, Kemenko Perekonomian juga melakukan pengawalan program prioritas nasional yang diputuskan oleh Presiden, ⁷⁵ dimana proyek ketenagalistrikan, termasuk dalam Program strategis nasional berdasarkan Perpres No. 109 Tahun 2020.
Kementerian BUMN	Dalam bisnis ketenagalistrikan, Kementerian BUMN bertanggung jawab untuk memastikan penyusunan inisiatif bisnis strategis, penguatan daya saing dan sinergi, hingga penciptaan pertumbuhan berkelanjutan bisnis PLN sebagai BUMN. Untuk itu, seharusnya dalam tahap perencanaan, Kementerian BUMN terlibat penuh untuk <u>memastikan dan mengawasi pengambilan keputusan BUMN sesuai dengan tujuan bisnis maupun inisiatif PLN</u> .

⁷⁵ <https://www.ekon.go.id/profil/1/tentang-kami>

Pemetaan Regulasi Anti Konflik Kepentingan di Sektor Sumber Daya Energi

Sebagai Kementerian yang berada pada posisi krusial dalam regulasi sektor kelistrikan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) telah mengatur konflik kepentingan melalui Peraturan Menteri ESDM No. 46 tahun 2016 tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan di Lingkungan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM). Dalam Peraturan Menteri ESDM yang telah disebutkan sebelumnya, definisi konflik/benturan kepentingan memiliki definisi yang relatif mirip dengan definisi konflik kepentingan di UU No. 30 tahun 2014.⁷⁶

Peraturan Menteri ESDM mengenai Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan mendefinisikan jenis-jenis benturan kepentingan dengan definisi yang lebih luas daripada jenis konflik kepentingan yang diatur di dalam UU Tindak Pidana Korupsi—tidak hanya benturan kepentingan dalam proses pengadaan barang dan jasa. Jenis-jenis benturan kepentingan yang dijabarkan oleh Kementerian ESDM antara lain sebagai berikut:

1. Kebijakan yang menguntungkan pihak tertentu akibat adanya hubungan dekat, pengaruh, ketergantungan, atau pemberian gratifikasi;
2. Pemberian izin dan rekomendasi yang bersifat diskriminatif;
3. Pengangkatan pegawai berdasarkan hubungan dekat, balas jasa, rekomendasi atau pengaruh dari pihak tertentu;
4. Pemilihan rekan kerja berdasarkan keputusan yang tidak profesional;
5. Melakukan komersialisasi pelayanan publik;
6. Penggunaan aset dan informasi rahasia untuk kepentingan pribadi atau pihak tertentu;
7. Menjadi bagian dari pihak yang diawasi;
8. Melakukan pengawasan atas pengaruh pihak lain;
9. Melakukan pengawasan tidak sesuai dengan norma, standar, dan prosedur;
10. Menjadi bawahan pihak yang dinilai;
11. Melakukan penilaian atas pengaruh pihak lainnya;

⁷⁶ Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. (2016). *Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan di Lingkungan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral*. Diakses melalui <https://jdih.esdm.go.id/index.php/web/result/1603/detail>. Halaman 9

12. Melakukan penilaian tidak sesuai norma, standar, dan prosedur;
13. Menjadi bagian dari pihak yang memiliki kepentingan atas sesuatu yang dinilai; dan
14. Melakukan penyidikan yang dapat merugikan pihak terkait karena pengaruh pihak lainnya.⁷⁷

Meskipun Peraturan Menteri ESDM yang diatas telah menjabarkan jenis-jenis konflik kepentingan yang tidak hanya sebatas pada konflik kepentingan dalam proses pengadaan barang dan jasa— seperti yang tertulis di dalam UU Tipikor, namun jenis konflik kepentingan yang diatur tidak serinci negara-negara lain.

Misalkan saja konflik kepentingan dalam bentuk *revolving door* tidak diatur dalam Peraturan Menteri ESDM diatas. *Revolving door* dalam memiliki dua pola umum, yaitu *post-public employment* adalah situasi dimana seorang pejabat publik yang berencana pensiun memiliki kemungkinan untuk menerbitkan kebijakan yang menguntungkan calon perusahaan yang akan merekrut pejabat publik tersebut ketika dia telah pensiun dan memanfaatkan koneksi yang dia miliki untuk menguntungkan perusahaan yang merekrut dirinya. Sedangkan *pre-employment* adalah situasi dimana seseorang yang memiliki latar belakang dari perusahaan atau asosiasi bisnis memiliki pandangan yang bias dalam penyusunan kebijakan dan cenderung pro-kebijakan yang menguntungkan perusahaan namun merugikan masyarakat.⁷⁸

Selain itu, Peraturan Menteri ESDM diatas juga belum mengatur periode masa jeda (*cooling-off period*) bagi pensiunan pegawai Kementerian ESDM maupun bagi profesional swasta yang akan direkrut oleh Kementerian ESDM. *Cooling-off period* dapat dibedakan berdasarkan tingkat senioritas. Misalkan saja seorang menteri di Kanada perlu melewati *cooling-off period* selama 2 tahun dan pegawai negeri sipil di negara tersebut hanya perlu melewati *cooling-off period* selama 1 tahun.⁷⁹

Selain itu, Permen ESDM no. 46/2016 mengenai Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan juga telah menyebutkan bahwa salah satu sumber penyebab benturan kepentingan adalah rangkap jabatan. Pada praktiknya,

⁷⁷ *Ibid.* Halaman 12.

⁷⁸ Transparency International. (2010). *Regulating the Revolving Door*. Diakses melalui https://images.transparencycdn.org/images/2010_WP_RevolvingDoor_EN.pdf. Halaman 2

⁷⁹ OECD. 2010. *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*

rangkap jabatan dilakukan oleh birokrasi yang turut menjabat sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Independensi, profesionalitas, dan akuntabilitas birokrat dalam melakukan fungsi pengawasan dan pemberian nasihat sebagai komisaris BUMN akan sulit terwujud karena ada potensi rangkap penghasilan. Berdasarkan laporan Ombudsman terhadap kinerja BUMN tahun 2019, komisaris rangkap jabatan tidak menunjukkan efektivitas fungsi.⁸⁰

Dalam tahap identifikasi benturan kepentingan, Peraturan Menteri ESDM tentang penanganan benturan kepentingan memiliki kelemahan. Salah satu kelemahannya adalah tidak adanya keterangan untuk memanfaatkan data pemilik manfaat (*beneficial owner*) untuk mencegah konflik kepentingan yang timbul akibat hubungan afiliasi antara pejabat publik sebagai pemberi izin dengan perusahaan ekstraktif atau perusahaan listrik swasta sebagai pemohon izin. Urgensi penggunaan data *beneficial owner* untuk mencegah korupsi di sektor ekstraktif dan kelistrikan juga semakin meningkat karena jamaknya keberadaan *politically-exposed persons* (PEPs).⁸¹

Dari aspek pelaporan, potensi konflik kepentingan disampaikan langsung oleh Pejabat yang memiliki potensi atau berada dalam situasi konflik kepentingan (*self-reporting*). Di sisi lain, pihak- pihak lainnya seperti pemangku kepentingan, mitra kerja dan masyarakat dapat melaporkan potensi konflik kepentingan melalui *Whistleblowing System Kementerian ESDM*.

Sehubungan dengan tindakan mitigasi konflik kepentingan, tindakan mitigasinya sudah cukup beragam, yaitu antara lain:

1. Pengurangan kepentingan pribadi Pejabat dan/atau Pegawai dalam jabatannya;
2. Penarikan diri dari proses pengambilan keputusan;
3. Mutasi Pejabat dan/atau Pegawai ke jabatan lain yang tidak memiliki benturan kepentingan;
4. Mengalihkan tugas dan tanggung jawab yang bersangkutan;
5. Pengunduran diri dari jabatan yang menyebabkan benturan kepentingan; atau

⁸⁰ Yeka Hendra Fatika. (21 September 2022). *Potensi Maladministrasi Rangkap Jabatan Komisaris BUMN*.

⁸¹ Lihat Auriga Nusantara, Greenpeace Indonesia, Indonesia Corruption Watch, JATAM. (2018). *Coalruption: Elite Politik dalam Pusaran Bisnis Batubara*. Diakses melalui <https://www.jatam.org/wp-content/uploads/2018/12/COALRUPTION.pdf>

6. Pemberian sanksi bagi yang melanggar sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸²

Meskipun langkah-langkah mitigasinya sudah beragam, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) menyarankan untuk menyediakan mekanisme penanganan konflik kepentingan dalam bentuk pembatalan keputusan yang telah dibuat oleh individu yang mempunyai konflik kepentingan sebagai salah satu tindakan mitigasi konflik kepentingan. OECD bahkan menyarankan agar dilakukan *review* terhadap keputusan-keputusan lain yang telah dibuat oleh individu yang memiliki konflik kepentingan.⁸³

Sehubungan dengan implementasi Peraturan Menteri ESDM No. 46 tahun 2016 tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan di Lingkungan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), laporan monitoring terhadap Peraturan Menteri ESDM diatas tidak tersedia bagi publik.

Kemudian terkait dengan kementerian-kementerian lainnya yang juga sedikit banyak memiliki kewenangan dalam sektor kelistrikan, Kementerian lainnya telah menerbitkan Peraturan setingkat Peraturan Menteri yang serupa dengan Permen ESDM No. 46/2016, yang dibantu dengan panduan umum yang telah disusun lewat Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi-Permen PAN-RB No. 37/2012 tentang Pedoman Umum Penanganan Benturan Kepentingan. Namun demikian, ada sedikit perbedaan di antara Peraturan Menteri yang mengatur tentang Penanganan Benturan Kepentingan. Misalkan saja Peraturan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman No. 8/2017 tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan di Lingkungan Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Peraturan Menteri BUMN No. 1/2015 tentang Penanganan Benturan Kepentingan di Lingkungan Kementerian BUMN tidak memasukkan rangkap jabatan sebagai sumber konflik kepentingan. Sedangkan itu Pasal 6 ayat (2) dari Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) No. 1 tahun 2017 tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan di Lingkungan Kementerian KLHK memperbolehkan rangkap jabatan untuk dilaksanakan selama diatur oleh ketentuan perundang-undangan.

⁸² Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. *Op.Cit.* (2016). Halaman 19.

⁸³ OECD. (2005). *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*. Diakses melalui <https://www.oecd.org/publications/managing-conflict-of-interest-in-the-public-sector-9789264018242-en.htm>. Halaman 29

Sementara itu pada lembaga parlemen, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) turut membahas konflik kepentingan dalam Peraturan DPR RI No. 1/2015 tentang Kode Etik DPR RI. Namun poin-poin pembahasan mengenai konflik kepentingan sangat minim. Peraturan DPR tersebut hanya membahas mengenai kewajiban anggota DPR untuk mendeklarasikan kepentingan pribadinya pada saat proses diskusi persoalan yang sedang dibahas di DPR (*self-declaration*), hilangnya hak suara anggota DPR apabila ada konflik kepentingan (*recusal*), dan larangan umum mengenai penyalahgunaan jabatan untuk kemudahan dan keuntungan pribadi, keluarga, dan golongan (kolusi dan nepotisme).⁸⁴

Kekosongan hukum lainnya juga terlihat dari peraturan setingkat undang-undang di Sektor Sumber Daya Alam (SDA) yang sama sekali tidak mengatur soal larangan konflik kepentingan. Hasil kajian KPK mengenai Harmonisasi Undang-Undang di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (SDA-LH) menemukan bahwa undang-undang di sektor SDA belum mengatur tentang larangan konflik kepentingan yang melarang secara tegas pembuat perencanaan pemanfaatan, pemberi izin atau pengawas suatu sektor sumber daya alam untuk memiliki saham baik langsung maupun tidak langsung terhadap perusahaan yang diuntungkan atas perencanaan, diberikan izin atau diawasi olehnya.⁸⁵

Nilai dan jumlah proyek pengadaan infrastruktur kelistrikan yang sangat besar membuat PLN menjadi entitas bisnis yang rentan terhadap praktik konflik kepentingan. Pasca kasus korupsi dalam proyek PLTU Riau-1, PLN menerbitkan Peraturan Direksi No. 122/2019 tentang Pengelolaan Konflik Kepentingan.⁸⁶ Ruang lingkup Peraturan Direksi tersebut meliputi : (i) konflik kepentingan, (ii) pencegahan terjadinya konflik kepentingan, (iii) pelaporan dan penanganan konflik kepentingan, dan (iv) sanksi. Salah satu hal yang menarik dari Peraturan Direksi PLN tersebut adalah upaya pencegahan konflik kepentingan dilakukan dengan cara melaporkan dokumen pemilik manfaat (*beneficial owner*). Dalam Pasal 9 di Peraturan Direksi PLN tersebut, Insan PLN wajib mengungkapkan kepemilikan aset baik langsung maupun tidak langsung termasuk saham,

⁸⁴ DPR RI. (2015). *Peraturan DPR RI No. 1/2015 tentang Kode Etik DPR RI*. Pasal 6.

⁸⁵ Komisi Pemberantasan Korupsi. (2018). *Kajian Harmonisasi di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (SDA-LH)*. Diakses melalui <https://acch.kpk.go.id/id/berkas/litbang/kajian-harmonisasi-undang-undang-di-bidang-sumber-daya-alam-dan-lingkungan-hidup>. Halaman 222.

⁸⁶ LN. (2019). Peraturan Direksi PT. PLN (Persero) Nomor 122 tahun 2019 tentang Pengelolaan Konflik Kepentingan di Lingkungan PT. PLN (Persero). Diakses melalui [https://web.pln.co.id/statics/uploads/2020/09/PERDIR%200122.PDIR.2019-Pengelolaan-Konflik-Kepentingan-Di-Lingkungan-PT-PLN-\(Persero\).PDF](https://web.pln.co.id/statics/uploads/2020/09/PERDIR%200122.PDIR.2019-Pengelolaan-Konflik-Kepentingan-Di-Lingkungan-PT-PLN-(Persero).PDF)

obligasi, dan/atau aset bentuk lainnya di perusahaan yang lain yang berhubungan dengan kegiatan usaha PLN di dalam dokumen pemilik manfaat (*beneficial owner*). Sudah terlihat ada upaya dari internal PLN untuk memanfaatkan dokumen pemilik manfaat untuk mencegah konflik kepentingan lewat *due diligence* pihak ketiga. Meski demikian, pemanfaatan dokumen pemilik manfaat (*beneficial owner*) untuk mencegah konflik kepentingan juga harus diperluas kepada seluruh calon mitra bisnis yang tidak hanya terafiliasi dengan insan PLN, terutama yang terafiliasi dengan *Politically-exposed Persons* (PEPs). Selain itu, tindakan mitigasi konflik kepentingan dalam bentuk pembatalan keputusan yang telah dibuat individu yang mempunyai konflik kepentingan juga belum ada di Peraturan Direksi PLN di atas.

BAB V

Kesimpulan

Salah satu permasalahan yang tidak kunjung usai di Indonesia adalah fenomena konflik kepentingan di kalangan pejabat publik. Peraturan perundang-undangan yang telah mengatur secara ketat mengenai praktik tersebut masih kerap diabaikan. Padahal konflik kepentingan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tidak hanya pada pengadaan barang dan jasa, konflik kepentingan juga dapat terjadi dalam penyusunan regulasi.

Konflik kepentingan, terutama di sektor kelistrikan, dapat merugikan bagi masyarakat dan negara. Di Afrika Selatan, konflik kepentingan yang mendalam di perusahaan listrik Eskom menyebabkan perusahaan tersebut tidak dapat memenuhi kewajibannya untuk menyediakan layanan listrik pada masyarakat. Eskom bahkan harus melakukan pemadaman bergilir secara nasional.

Sebagaimana telah dijelaskan pula pada bagian-bagian sebelumnya, konflik kepentingan harus diatur sedemikian rupa, karena pembiaran terhadap praktik pengambilan keputusan dan pembuatan kebijakan atau regulasi yang diwarnai dengan kepentingan privat atau kelompok, dapat berujung pada tindak pidana korupsi. Pencegahan konflik kepentingan menjadi prinsip dasar penyelenggaraan negara di negara-negara seperti Amerika Serikat, Jerman, Denmark, Belanda, dan Inggris.

Amerika Serikat dan Jerman bahkan mengatur mekanisme *revolving door* dan "masa iddah" bagi para pensiunan pegawai atau pejabat publik. Mekanisme ini bertujuan untuk mencegah seorang mantan pegawai atau pejabat publik, kembali bekerja di sektor atau cabang pemerintahan yang berhubungan secara langsung maupun tidak, dengan posisinya terdahulu, segera setelah ia pensiun. Pencegahan ini berangkat dari kesadaran bahwa pengaruh dan konflik kepentingan seorang pegawai atau pejabat publik tidak serta merta hilang saat yang bersangkutan pensiun, sehingga perlu ada mekanisme yang meminimalisasi terjadinya hal tersebut.

Dalam studi komparatif yang telah dilakukan, praktis regulasi di Amerika Serikat lebih ketat mengatur mengenai konflik kepentingan. Sebab, negara itu memasukkan unsur pemidanaan bagi pejabat yang melanggar aturan tersebut. Selain itu, Amerika turut mengatur pembatasan jabatan bagi pejabat yang telah pensiun dari pekerjaannya untuk memitigasi terjadinya konflik kepentingan. Sedangkan Jerman maupun Denmark, dalam aturannya tidak memiliki undang-undang khusus yang melarang konflik kepentingan. Konsep itu terurai dalam peraturan lainnya.

Berbagai pemangku kepentingan terlibat dalam pengelolaan sumber daya energi di Indonesia. Proses pengelolaan kelistrikan Indonesia meliputi proses perencanaan, pengadaan, perjanjian jual beli listrik, perizinan, pembiayaan, hingga proses konstruksi. Pemangku kepentingan yang terlibat termasuk Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Perusahaan Listrik Negara, hingga kementerian lain seperti Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang, serta Kementerian Perhubungan.

Kementerian dan BUMN di atas telah memiliki Peraturan Penanganan Konflik Kepentingan yang berlaku di masing-masing organisasi. Meskipun demikian, peraturan konflik kepentingan di atas masih belum mengatur tentang praktik *revolving door* dan *cooling-off period*. Kemudian, upaya pencegahan konflik kepentingan bertumpu pada deklarasi konflik kepentingan yang dilakukan oleh individu yang memiliki konflik kepentingan. Kementerian dan BUMN sebaiknya menggunakan data pemilik manfaat (*beneficial owner*) untuk mengidentifikasi konflik kepentingan secara lebih proaktif dan tidak terlalu mengandalkan *goodwill* dari individu yang memiliki konflik kepentingan.

Kemudian, maraknya keberadaan *Politically-exposed Persons* (PEPs) di sektor energi seharusnya dapat menjadikan sektor ini sebagai prioritas pemerintah dalam mengakselerasi upaya pencegahan korupsi dan konflik kepentingan. Upaya akselerasi tersebut dapat dimulai dengan larangan pejabat publik yang bertindak sebagai pembuat kebijakan, pemberi izin, dan pengawas di sektor energi untuk memiliki saham baik secara langsung maupun tidak langsung di perusahaan energi—yang menjadi domain dari pejabat publik di sektor yang sama.

Rekomendasi

Identifikasi konflik kepentingan menggunakan data BO dan PEP

Kementerian dan BUMN masih mengandalkan deklarasi konflik kepentingan yang disampaikan oleh individu yang memiliki konflik kepentingan (*self-declaration*). Deklarasi semacam itu nampaknya akan sulit terwujud apabila tidak ada contoh teladan dari pimpinan Kementerian dan BUMN, pemberian sanksi yang konsisten dan dapat memberikan efek jera. Kementerian dan BUMN seharusnya juga melakukan identifikasi potensi konflik kepentingan dalam tahap perencanaan, perizinan, pengadaan barang & jasa, dan pengawasan lewat pemanfaatan data pemilik manfaat (*beneficial owner*) dan juga *politically-exposed persons* (PEPs).⁸⁷

Inventarisir potensi konflik kepentingan pejabat publik terpilih

Pejabat publik terpilih mempunyai kewajiban untuk menginventarisir potensi konflik kepentingan sesaat sebelum mulai menjabat. Hal ini penting agar instansi negara dapat memitigasi risiko dalam proses pengambilan kebijakan sebagaimana mandat Undang- Undang Administrasi Pemerintahan.

Pembatalan keputusan yang terdapat konflik kepentingan dalam penyusunannya

Sebuah peraturan yang dalam penyusunannya terdapat konflik kepentingan berpotensi menguntungkan pejabat terkait atau golongan tertentu, mempengaruhi netralitas dan kualitas dari peraturan tersebut. Oleh karena itu, sebuah peraturan yang telah terbukti terdapat konflik kepentingan di dalamnya

⁸⁷ Lihat PPAK. (10 Desember 2020). *Deteksi Korupsi melalui Pemanfaatan Aplikasi Politically Exposed Person*. Diakses melalui https://www.ppatk.go.id/siaran_pers/read/1109/siaran-pers-deteksi-korupsi-melalui-pemanfaatn-aplikasi-politically-exposed-person.html

seharusnya dibatalkan dan dirumuskan ulang. Pembatalan peraturan yang terdapat konflik kepentingan dalam penyusunannya sudah diatur dalam UU Administrasi Publik dan ketentuan OECD, tetapi masih belum terdapat dalam Permen ESDM dan PAN-RB.

Pencegahan dan pengendalian risiko konflik kepentingan di setiap proses bisnis kelistrikan

Sebagai pihak yang bertanggungjawab untuk mengawasi seluruh proses bisnis ketenagalistrikan, Kementerian ESDM seharusnya dapat melakukan penilaian risiko terhadap kemungkinan konflik kepentingan di setiap tahap bisnis ketenagalistrikan, mulai dari tahap perencanaan, kontrak, hingga perizinan. Penilaian risiko kemudian menjadi penting untuk melihat dimana konflik kepentingan ini yang dapat dikelola dan mana yang tidak dapat dikelola, untuk selanjutnya dapat dikategorisasikan pertimbangan tingkat risiko yang dapat ditoleransi. Hal ini kemudian perlu untuk ditindaklanjuti dengan penyusunan laporan pengendalian konflik kepentingan di setiap bisnis proses ketenagalistrikan yang berisikan langkah-langkah pencegahan dan pengendalian, termasuk siapa pihak yang bertanggungjawab untuk mencegah dan mengendalikan jika terjadi konflik kepentingan tersebut.

Jaminan perlindungan pelapor konflik kepentingan

Sejauh ini belum ada mekanisme perlindungan bagi Pelapor terkait konflik kepentingan pejabat publik. Hal ini mengakibatkan banyaknya pemolisian yang dilakukan pejabat terkait terhadap masyarakat.

Revolving Door

Praktik *revolving door* belum diatur dalam Peraturan mengenai Konflik Kepentingan di Kementerian dan BUMN. Pejabat publik yang akan pensiun rentan menerbitkan peraturan atau keputusan yang menguntungkan perusahaan yang sektor usahanya diatur olehnya dan berpotensi bekerja di perusahaan yang dahulu ia atur setelah pensiun—misalkan menjadi komisaris. Praktik ini perlu diatur dan ditambah dengan kewajiban *cooling-off period* dan larangan bekerja di perusahaan yang bergerak di sektor yang menjadi domain dari kementerian selama kurun waktu tertentu.

Memperjelas mekanisme penanganan konflik kepentingan di Kementerian ESDM dan PLN

Kementerian ESDM dan PT PLN, perlu mengatur secara lebih tegas dan jelas mekanisme penanganan konflik kepentingan di tengah jajarannya. Meskipun dalam rumusan peraturan yang ada sekarang telah mengakomodasi mekanisme pelaporan konflik kepentingan kepada atasan langsung, tetapi hal ini dapat menimbulkan bias pula dan tidak efektif dalam penerapannya. Untuk itu, mekanisme tersebut perlu diubah dengan pelibatan inspektorat, sehingga nantinya, mekanisme penerimaan dan penilaian atas laporan konflik kepentingan diterima dan dinilai oleh inspektorat, baru disampaikan kepada atasan langsung sebagai bagian dari notifikasi atau pemberitahuan.

Laporan implementasi konflik kepentingan di Kementerian dan BUMN

Kementerian dan BUMN yang memiliki otoritas dalam sektor kelistrikan telah memiliki peraturan mengenai konflik kepentingan. Meskipun demikian, tidak ada laporan kepada publik secara reguler bahwa aturan konflik kepentingan telah benar-benar diimplementasikan oleh organisasi. Penyampaian laporan implementasi konflik kepentingan adalah tindakan mendasar yang perlu dilakukan oleh organisasi publik yang dituntut akuntabel.

Harmonisasi regulasi rangkap jabatan dengan UU Pelayanan Publik dan Permen ESDM 46/2016 tentang Penanganan Benturan Kepentingan di Lingkungan KESDM

Adanya disharmoni sejumlah peraturan perundang-undangan mengenai rangkap jabatan tentu telah menimbulkan konflik norma dan ketidakpastian hukum. Hal ini berakibat pada adanya pro-kontra mengenai boleh tidaknya pejabat publik atau penyelenggara negara merangkap jabatan sebagai komisaris BUMN. Selain itu, tumpang tindih peraturan juga akan menyebabkan penindakan atas persoalan ini menjadi tidak jelas. Maka dari itu, untuk menyelesaikan persoalan mengenai tidak jelasnya aturan mengenai rangkap jabatan di sektor ESDM, langkah yang dapat diambil adalah melakukan penataan ulang dan harmonisasi regulasi, dalam hal ini Peraturan Menteri ESDM 46/2016 dengan UU Pelayanan Publik dan UU Administrasi Pemerintahan yang secara jelas mengatur mengenai rangkap jabatan termasuk tata cara penanganannya.

Daftar Pustaka

Buku/Jurnal

Anindarini, Gita. dan Margaretha Quina. 2018. "Mengenal Kebijakan Perencanaan Ketenagalistrikan di Indonesia" Jakarta : ICEL.

Dr. Carsten Giersch *senior partner in Lexis Nexis*, "*Political Corruption and the Assessment of Politically Exposed Persons*".

Hadjon, Philipus M. dkk. 2020. "*Korupsi, Pemilu, dan Sumber Daya Alam: Problem dan Tantangan di Indonesia*", Yogyakarta: Genta Publishing.

Shleifer, Andrei. & W. Robert Vishny. 1993. "Corruption", *The Quarterly Journal of Economic*, h. 599.

Umam, Khairul. et.al, 2021. "*Kuasa Oligarki Atas Minerba Indonesia? Analisis Pasca Pengesahan UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Pertambangan Minerba*" Jakarta : Universitas Paramadina.

Publikasi

Anandya, Diky., Kurnia Ramadhana & Lalola Easter. 2021. "Eksaminasi Putusan Pidana Korupsi dalam Perkara PLTU MT Riau-1" Jakarta : Indonesia Corruption Watch.

Auriga Nusantara, Greenpeace Indonesia, Indonesia Corruption Watch, JATAM. 2018. *Coalruption: Elite Politik dalam Pusaran Bisnis Batubara*. Diakses melalui <https://www.jatam.org/wp-content/uploads/2018/12/COALRUPTION.pdf>.

Demmke, Christoph., Maros Paulini, Jari Autioniemi, dan Florian Lenner.
2020. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs -
Directorate-General for Internal Policies, The Effectiveness of Conflict of
Interest Policies in the EU Member States, European Parliament.

Denmark's Evaluation Report Submitted to The Council of Europe's Group of
States against Corruption (GRECO) for Fifth Evaluation Round, 21 Juni 2019.

Direktorat Jenderal Ketenagalistrikan, Kementerian Energi dan Sumber Daya
Mineral, "Statistik Ketenagalistrikan Tahun 2020", Edisi No. 34, Tahun
Anggaran 2021.

GRECO Compliance Report on Netherlands for the Fifth Evaluation Round, 25
Maret 2021.

GRECO's Compliance Report on Denmark Evaluation Report's Submission

Kementerian Keuangan "Prosedur Permohonan Persetujuan Penerimaan
Kredit Luar Negeri", [https://www.djppr.kemenkeu.go.id/page/
loadViewer?idViewer=10023&action=download](https://www.djppr.kemenkeu.go.id/page/loadViewer?idViewer=10023&action=download)

Komisi Pemberantasan Korupsi. 2018. Kajian Harmonisasi di Bidang Sumber Daya
Alam dan Lingkungan Hidup (SDA-LH). Diakses melalui [https://acch.kpk.
go.id/id/berkas/litbang/kajian-harmonisasi-undang-undang-di-bidang-
sumber-daya-alam-dan-lingkungan-hidup](https://acch.kpk.go.id/id/berkas/litbang/kajian-harmonisasi-undang-undang-di-bidang-sumber-daya-alam-dan-lingkungan-hidup).

Laporan Koalisi Bersihkan Indonesia, "Omnibus Law, Kitab Hukum Oligarki: Para
Pebisnis Tambang & Energi Kotor di Balik Omnibus Law: Peran, Konflik
Kepentingan & Rekam Jejaknya"

Laporan peraturan-peraturan terkait dengan konflik kepentingan di Jerman Fifth
Evaluation Round European Union Group of States against Corruption
(GRECO) dan Thematic Compilation Of Relevant Information Submitted By
Germany to UNODC.

OECD. 2005. *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*. Diakses
melalui [https://www.oecd.org/publications/managing-conflict-of-interest-
in-the-public-sector-9789264018242-en.htm](https://www.oecd.org/publications/managing-conflict-of-interest-in-the-public-sector-9789264018242-en.htm).

OECD. 2010. *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*

Ordonansi Pengadaan Barang dan Jasa Publik atau Ordinance on the Award of Public Contracts (Vergabeverordnung (VgV)).

Primayogha, Egi, et.al, 2020. "Siapa di Balik Pembangkit Listrik?" Indonesia Corruption Watch.

Sekretariat Nasional Pencegahan Korupsi, "Laporan Pelaksanaan Strategi Nasional Pencegahan Korupsi Triwulan VI Tahun 2021-2022" dapat diakses <https://stranaspk.id/webservice/uploads/documents/279640-laporan-triwulan-vi-2022.pdf>.

Thematic Compilation of Relevant Information Submitted by Germany to UNODC Article 7, Paragraph 4 Uncac Conflict of Interest.

Transparency International Indonesia. 2021. "*Corruption Perceptions Index*", <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/dnk>, diakses pada 21 Oktober 2022.

Transparency International. 2010. *Regulating the Revolving Door*. Diakses melalui https://images.transparencycdn.org/images/2010_WP_RevolvingDoor_EN.pdf.

Yazid, Ferdian, et.al, 2021. "*Laporan Corruption Political Engagement Index: Penilaian Terhadap Politik Perusahaan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU)*" Transparency International Indonesia.

Yeka Hendra Fatika. (21 September 2022). *Potensi Maladministrasi Rangkap Jabatan Komisaris BUMN*.

Artikel Elektronik

12 CFR 651.1 "Conflict of interest", [https://www.ecfr.gov/current/title-12/chapter-VI/subchapter-B/part-651/subpart-A/section-651.1#p-651.1\(Conflict-of-interest\)](https://www.ecfr.gov/current/title-12/chapter-VI/subchapter-B/part-651/subpart-A/section-651.1#p-651.1(Conflict-of-interest)).

Roby, Irfany. 2018. Penunjukan langsung pengembang PLTU RIAU 1 Rawan Penyimpangan, Artikel diakses pada <https://fokus.tempo.co/read/1108164/penunjukan-langsung-pengembang-pltu-riau-1-rawan-penyimpangan>.

Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO). 2019. Press Release, "The Netherlands needs to enhance measures to preserve integrity in the government and in the police", https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809322d6 diakses pada 22 Oktober 2022.

Deteksi Korupsi melalui Pemanfaatan Aplikasi Politically Exposed Person. Diakses melalui https://www.ppatk.go.id/siaran_pers/read/1109/siaran-pers-deteksi-korupsi-melalui-pemanfaatn-aplikasi-politically-exposed-person.html

Herman, Yves. 2021. "Konferensi Iklim COP-26 Resmi Dibuka" Artikel diakses melalui VOA <https://www.voaindonesia.com/a/konferensi-iklim-cop26-di-glasgow-resmi-dibuka-/6293093.html>

Indonesia Corruption Watch, "Siaran Pers: Pembangkit Listrik dikuasai Elit-Elit Kaya"

Indonesia Corruption Watch, "Siaran Pers: Pengesahan UU Cipta Kerja: Rentetan Upaya Oligarki Membajak Kebijakan Publik" 19 Oktober 2022 (online) tersedia di WWW: https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Catatan%20ICW_UU%20Cipta%20Kerja_pdf.pdf.

Lusia Arumingtyas, 2020. "Peneliti LIPI Beberkan Konflik Kepentingan, Koalisi Soroti Aktor di Balik Omnibus Law" (online) tersedia di WWW: <https://www.mongabay.co.id/2020/10/11/peneliti-lipi-beberkan-konflik-kepentingan-koalisi-soroti-aktor-di-balik-omnibus-law/>

Samudranesia, "Polemik Izin PLTU 9 & 10 Masih Berlanjut di PTUN", (<https://samudranesia.id/polemik-izin-pltu-9-10-masih-berlanjut-di-ptun/>)

Website Kemenko Perekonomian melalui <https://www.ekon.go.id/profil/1/tentang-kami>

Pedoman/Perundangan

DPR RI. 2015. Peraturan DPR RI No. 1/2015 tentang Kode Etik DPR RI. Pasal 6

Federal Conflict of Interest Statutes, Title 18 US Code, Part I, Chapter 11

General Principles Pedoman Perilaku Anggota House of Lords, Panduan Pelaksanaan Pedoman Perilaku, dan Pedoman Perilaku untuk Pegawai Anggota House of Lords atau Code of Conduct for Members, Guide to the Code of Conduct and Code of Conduct for Members'

Illinois Administrative Code, Title 20, Part 2900, Section 2900.120, <https://www.law.cornell.edu/regulations/illinois/IL-Admin-Code-20-2900-120>

Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. (2016). *Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan di Lingkungan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral*. Diakses melalui <https://jdih.esdm.go.id/index.php/web/result/1603/detail>. h. 9

Ministry for Housing and the Central Government Sector, Code of Conduct for Integrity in the Central Public Administration 2016.

Netherland's Evaluation Report Submitted to The Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO) for Fifth Evaluation Round, 7 Desember 2018.

Panduan Integritas Kementerian Dalam Negeri Jerman atau Rules of Integrity of Federal Ministry of Interior

Undang-Undang Tata Kelola Administratif atau Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Pasal 13 ayat (1) angka 1-4 dan Pasal 64 ayat (1) Arar.

Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Putusan No. 74/Pid.Sus/TPK/2019/PN.Jkt.Pst, hlm. 567- 568.

Peraturan Direksi PT. PLN (Persero) Nomor 122 tahun 2019 tentang Pengelolaan Konflik Kepentingan di Lingkungan PT. PLN (Persero). Diakses melalui [https://web.pln.co.id/statics/uploads/2020/09/PERDIR%200122.P.DIR.2019-Pengelolaan-Konflik-Kepentingan-Di-Lingkungan-PT-PLN-\(Persero\).PDF](https://web.pln.co.id/statics/uploads/2020/09/PERDIR%200122.P.DIR.2019-Pengelolaan-Konflik-Kepentingan-Di-Lingkungan-PT-PLN-(Persero).PDF)

Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 10 Tahun 2017 tentang Pokok- Pokok Dalam Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 11 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Usaha Ketenagalistrikan.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 19 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Batubara Untuk Pembangkit Listrik dan Pembelian Kelebihan Tenaga Listrik, ps. 25

Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, ps. 138.

Peraturan Pemerintah tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik, PP No. 10 Tahun 1989, penjelasan ps. 5 ayat (2)

Peraturan Presiden No. 4 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan.

Permenkeu No. 183/PMK.08/2018 tentang Tata Cara Pengelolaan Dana Cadangan Penjaminan Untuk Pelaksanaan Penjaminan Pemerintah.

Perpres No. 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Surat Sekretaris Utama BKPM RI Nomor 491.A.3/B.2/2020 perihal tanggapan atas Permohonan Data dan Informasi dari Bapak Mad Haer Effendi, tanggal 2 Oktober 2020.

Undang-Undang Anggota Parlemen-Bundestag atau Members of Bundestag Act (Abgeordnetengesetz (AbgG))

Undang-Undang Kementerian atau Ministerial Code berbunyi demikian, "Ministers must ensure that no conflict arises, or appears to arise, between their public duties and their private interests".

Undang-Undang Manajemen Pelayanan Publik atau Civil Service Management Code.

Undang-Undang Tata Kelola Administratif atau Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG))

Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.



Indonesia Corruption Watch &
Transparency International Indonesia

2023



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
Indonesia
the global coalition against corruption