

## Menakar Lembaga Antikorupsi: Studi Peninjauan Kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi

Wawan Heru Suyatmiko, Alvin Nicola  
Transparency International Indonesia

*wsuyatmiko@ti.or.id, anicola@ti.or.id*

### **Abstract**

*There is no universal standard in establishing and operating an ideal anti-corruption institution (ACA). Since 2013, Transparency International has developed a measurement tool that can capture the effectiveness of ACA's performance in accordance with UNCAC's mandate and the Jakarta Principles. One of the main aspects is whether the ACA is in a supportive environment or is in a policy situation that impedes the implementation of anti-corruption laws. This study specifically seeks to review the strengths and weaknesses of Indonesian ACA, the Corruption Eradication Commission (KPK), based on TI's measurement tools above, through 6 dimensions spread across 50 indicators over the 2016-2019 period. The study found that the KPK had strong and supportive environmental factors, both internally and externally, but has some notable exceptions in the aspect of independence. ACA's performance measurement, whether carried out internally or externally, is significant to strengthen ACA independence and law enforcement in the long run.*

**Keywords:** *Anti-Corruption Agency, Corruption Eradication Commission, Measurement, Enabling Environment, Transparency International, Transparency International Indonesia*

### **Abstrak**

Tidak ada standar universal dalam membangun dan mengoperasikan lembaga anti korupsi (ACA) yang ideal. Sejak 2013, Transparency International (TI) telah mengembangkan alat pengukuran yang mampu menangkap efektivitas kinerja ACA sesuai dengan mandat UNCAC dan Prinsip-prinsip Jakarta. Salah satu aspek utamanya adalah apakah ACA berada di dalam lingkungan yang mendukung atau berada dalam situasi kebijakan yang menghambat implementasi undang-undang anti-korupsi. Studi ini secara khusus berupaya mengkaji kekuatan dan kelemahan ACA di Indonesia, yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berdasarkan alat pengukuran TI melalui 6 dimensi yang tersebar dalam 50 indikator selama periode 2016-2019. Studi ini menemukan bahwa KPK memiliki faktor lingkungan yang kuat dan mendukung, baik secara internal maupun eksternal; tetapi memiliki sejumlah pengecualian dalam aspek independensi. Pengukuran kinerja bagi ACA, baik yang dilakukan secara internal atau eksternal, signifikan untuk memperkuat independensi ACA dan penegakan hukum dalam jangka panjang.

**Kata Kunci:** Lembaga Antikorupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi, Penakaran, Lingkungan Pendukung, Transparency International, Transparency International Indonesia

## Pendahuluan

Saat ini terdapat lebih dari 100 lembaga antikorupsi (ACA) di seluruh dunia, dimana 40 diantaranya berada di wilayah Asia Pasifik (Transparency International, 2019). Pertumbuhan ini menunjukkan semakin strategisnya posisi ACA di berbagai negara. Dari 30 negara di kawasan Asia Pasifik yang telah meratifikasi UNCAC, 25 diantaranya sudah memiliki ACA (Transparency International, 2019). Pertumbuhan ACA yang signifikan tersebut menegaskan adanya komitmen serius dari negara-negara untuk memberantas korupsi.

Di beberapa yurisdiksi di wilayah Asia Pasifik, beberapa ACA telah menunjukkan komitmen, keberanian, dan kemajuan luar biasa dalam memenuhi mandat mereka, seperti *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB) di Singapura dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Indonesia. Namun, ACA lainnya masih memperlihatkan kesenjangan lebar dalam membangun kinerja lembaga yang efektif.

Hasil penelitian Transparency International periode 2015-2017 yang mengukur efektivitas kinerja ACA di 6 negara (Bangladesh, Bhutan, Indonesia, Maldives, Pakistan, dan Sri Lanka) menggambarkan bahwa terhambatnya kinerja ACA disebabkan oleh sejumlah kendala seperti independensi yang tidak memadai, kapasitas yang lemah dan mandat yang terbatas (Transparency International, 2017).

Transparency International telah merespons kebutuhan ini dengan mengembangkan sebuah alat ukur dalam program “Inisiatif Penguatan Lembaga Antikorupsi”. Sejak tahun 2013, pengukuran ini berupaya menggabungkan penilaian setiap dua tahun dengan

melibatkan dialog dan advokasi baik di tingkat nasional maupun daerah.

Studi ini dikembangkan untuk menyusun standar-standar akuntabilitas ACA yang disusun melalui konsultasi dengan para pemimpin ACA, serta praktisi dan para ahli dari seluruh dunia. Pengukuran ini menjadi semakin relevan karena tingkat kepatuhan negara-negara dalam mengaktualisasikan Prinsip-prinsip Jakarta juga masih belum merata, dimana minimnya kemauan politik dalam memberikan kekuatan hukum, independensi dan sumber daya bagi kebutuhan ACA merupakan faktor-faktor penghambat utama.

Dengan mengidentifikasi keunggulan serta kelemahan melalui perbandingan praktik terbaik ACA di Asia Pasifik, alat ini diharapkan dapat mendorong ACA bersama pemerintah di berbagai negara untuk memulai reformasi kinerja ACA. Di Indonesia sendiri, situasi tersebut menjadi semakin penting mengingat negara berpenduduk lebih dari 2,5 juta orang ini masih berada di iklim korupsi tinggi—ditunjukkan oleh stagnasi Indeks Persepsi Korupsi (CPI) dalam lima tahun terakhir.<sup>1</sup>

Kehadiran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam 15 tahun terakhir yang telah melakukan penegakan kasus korupsi besar, menangkap lebih dari 1.000 pejabat publik dengan tingkat keberhasilan lebih dari 75%, pengawasan upaya penegakan hukum dalam kasus korupsi, dan menanamkan semangat integritas di masyarakat, (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019) justru menunjukkan perlunya diikuti berbagai upaya untuk memperkuat kinerja KPK.

Identifikasi faktor-faktor pendukung, baik di internal dan eksternal

---

<sup>1</sup> Posisi Indonesia masih berada di tiga puluh persen negara terkorup dunia, yang dicerminkan dari stagnasi tren Indeks Persepsi

Korupsi dalam empat tahun terakhir dimana berturut-turut mendapatkan skor 36, 37, 37, dan 38 sejak 2015.

KPK menjadi proses penting dalam hal ini. Sehingga pengembangan alat ukur kinerja yang didasarkan dari kombinasi mandat UNCAC serta standar dari Prinsip-prinsip Jakarta, secara jangka panjang dapat membantu KPK dalam mengidentifikasi kebutuhan kelembagaan sekaligus meningkatkan daya dukung bagi pemberantasan korupsi di Indonesia.

## **Pengaturan Kajian Literatur**

### **1. Lembaga Antikorupsi (*Anti-Corruption Agencies/ACA*)**

#### **a. Pendekatan**

ACA merupakan organisasi khusus yang dibentuk oleh negara dengan tujuan untuk meminimalkan korupsi. Luis de Sousa mendefinisikan ACA sebagai “badan publik [yang didanai] yang memiliki sifat tahan lama, dengan misi khusus untuk memerangi korupsi dan mengurangi struktur peluang korupsi di masyarakat melalui strategi pencegahan dan tindakan represif (de Sousa, 2010).

Kehadiran ACA menjadi salah satu pilar institusional penting dalam membangun Sistem Integritas Nasional (SIN). Kepemimpinan terpusat di bidang anti korupsi sangat bermanfaat bagi analisis kebijakan dan bantuan teknis dalam pencegahan, penjangkauan publik dan informasi, pemantauan, investigasi, dan penuntutan (Meagher, 2005).

Gorana Klemenic, Janez Stusek dan Inese Gaika menjabarkan bahwa peran-peran ACA bisa saja disesuaikan dengan kondisi suatu negara; namun senantiasa fokus meliputi fungsi investigasi dan penuntutan; pencegahan; pendidikan dan peningkatan kesadaran; koordinasi; dan pemantauan dan penelitian (Klemencic, Stusek, & Gaika, 2008).

Untuk tujuan penelitian ini, ACA didefinisikan sebagai:

*“Badan hukum, lembaga permanen yang diatur dalam hak mereka sendiri, dibantu*

*oleh staf penuh waktu, yang melakukan kegiatan eksekutif dimana termasuk setidaknya satu dari tiga fungsi anti korupsi yang meliputi fungsi penyelidikan, pencegahan dan penyadaran publik. (Transparency International, 2019)”*

#### **b. Bentuk**

Dalam merumuskan indikator-indikator penilaian kinerja, salah satu komponen penting yang perlu diidentifikasi adalah jenis organisasi ACA. Hal ini terutama didasarkan bahwa jenis ACA di kawasan Asia Pasifik sangat beragam.

Dalam studi Jon Quah, dijabarkan dua jenis ACA berdasarkan fungsinya (Quah, 2009):

- **Tipe A:** ACA yang khusus hanya menjalankan fungsi anti korupsi; dan
- **Tipe B:** ACA yang tersebar dalam melakukan fungsi terkait korupsi dan non-korupsi.

Fungsi anti-korupsi yang dilakukan oleh ACA Tipe A dibagi dalam:

- pengembangan kebijakan, penelitian, pemantauan dan koordinasi langkah-langkah implementasi;
- pencegahan korupsi dalam struktur kekuasaan;
- pendidikan dan peningkatan kesadaran;
- investigasi dan penuntutan kasus korupsi.

ACA Tipe A diimplementasikan oleh CPIB di Singapura; ICAC di Hong Kong dan New South Wales, Australia; Komisi Anti-Korupsi Malaysia (MACC) di Malaysia; Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Indonesia; Komisi Anti Korupsi (ACC) di Bhutan; Otoritas Independen Anti Korupsi (IAAC) di Mongolia; Agency Against Corruption (AAC) di Taiwan; dan Komisi Anti Korupsi Nasional (NACC) di Thailand.

Sementara disisi lain, ACA Tipe B melakukan fungsi yang terkait dengan korupsi dan non korupsi. Misalnya, Kantor Ombudsman (OMB) di Filipina yang melakukan lima fungsi berikut:

- investigasi maladministrasi dan inefisiensi;
- penuntutan kasus suap di Sandiganbayan (Pengadilan Antikorupsi Khusus);
- ajudikasi administratif yang melibatkan kontrol kedisiplinan dari semua pejabat pilihan dan pejabat yang ditunjuk kecuali untuk anggota Kongres dan Peradilan serta pejabat yang memiliki imunitas;
- pemberian bantuan oleh pejabat publik dan karyawan kepada publik; dan;
- pencegahan korupsi dengan menganalisis langkah-langkah anti-korupsi dan meningkatkan kesadaran dan kerja sama publik.

#### c. Yurisdiksi

Selain dapat dilihat berdasarkan fungsinya, ACA juga dapat dibedakan berdasarkan ruang lingkup pertanggungjawabannya, apakah hanya pada korupsi di sektor publik, atau pada korupsi di sektor publik dan juga swasta (Quah, 2009).

Sebagai gambaran, CPIB di Singapura, ICAC di Hong Kong, dan MACC di Malaysia menyelidiki kasus-kasus yang melibatkan sektor publik dan swasta. Namun, New South Wales ICAC, CBI di India, dan OMB Filipina bertanggung jawab untuk menangani korupsi sektor publik saja.

Pertimbangan penting lainnya adalah apakah hanya ada satu lembaga penegak hukum yang dimandatkan untuk melakukan pemberantasan korupsi (ACA tunggal) seperti CPIB, ICAC dan MACC di Singapura, Hong Kong dan Malaysia, atau

terdapat beberapa ACA seperti di India, Filipina dan Taiwan serta Indonesia (ACA non-tunggal).

#### d. Fungsi

Dikaji dalam aspek fungsi, Patrick Meagher dan Caryn Voland telah mengidentifikasi sepuluh faktor yang sangat penting dalam mengukur efektivitas ACA (Meagher & Voland, 2006).

Faktor-faktor tersebut adalah mandat politik, koordinasi lintas-lembaga, pencegahan dan pemantauan implementasi pemerintah, akuntabilitas, independensi, kekuasaan, staf yang terlatih dan sumber daya yang memadai, dan lingkungan yang mendukung, lembaga pelengkap, dan undang-undang pelengkap.

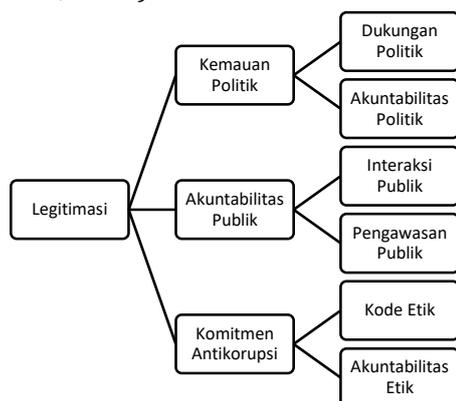
Untuk tujuan studi ini, Transparency International—dengan memanfaatkan turunan mandat UNCAC dan standar Prinsip-prinsip Jakarta (2012)—telah mengembangkan enam dimensi kunci dalam mengukur kinerja ACA. Keenam dimensi tersebut meliputi (Transparency International, 2019):

- independensi dan status hukum;
- sumber daya manusia dan anggaran;
- akuntabilitas dan integritas;
- fungsi deteksi, penyidikan dan penuntutan;
- fungsi pendidikan, pencegahan dan penjangkauan;
- kerjasama dan hubungan eksternal.

#### e. Kerangka Kerja

ACA di berbagai negara mengalami situasi beragam baik dari segi dukungan politik maupun operasional. Transparency International Indonesia mengidentifikasi setidaknya terdapat 3 aspek penting dalam memastikan kinerja ACA dapat terjaga, yakni kemauan politik, akuntabilitas publik dan sistem integritas

internal (Transparency International Indonesia, 2018).



**Bagan 1.** Kerangka Kerja ACA

Dari bagan tersebut, ditegaskan bahwa keberadaan ACA di berbagai negara perlu didukung fondasi legitimasi yang memadai. Legitimasi tersebut berasal dari kemauan politik sebuah negara dalam menangani korupsi.

Dikarenakan memerangi korupsi itu berbiaya mahal, ACA membutuhkan anggaran dan personel yang cukup untuk menegakkannya. Sebuah studi Bank Dunia mengenai keefektifan 50 ACA menyimpulkan bahwa "kemauan dan komitmen politik adalah landasan dari setiap upaya antikorupsi yang berhasil. (Heilburnn, 2004)"

Aspek akuntabilitas publik juga merupakan alat ukur legitimasi yang penting. Hal ini meliputi kesadaran publik akan risiko dan dampak korupsi serta pengetahuan terhadap dampak korupsi terhadap pembangunan dan kesejahteraan. Dengan memahami hal ini, publik mampu melakukan pengawasan kinerja ACA.

Aspek terakhir adalah sebuah sistem integritas internal lembaga antikorupsi itu sendiri. Pengembangan dan kepatuhan terhadap kode etik serta segala peraturan internal untuk mencegah korupsi di dalam lembaga sendiri penting untuk diwujudkan. Dukungan terhadap badan independen internal menjadi krusial

dalam memastikan terjaganya akuntabilitas ACA.

## 2. Penakaran ACA

Dalam studi ini, terdapat tiga aspek kebijakan yang dipertimbangkan (Transparency International, 2015):

### a. Luas lahan, populasi, produk domestik bruto (PDB) per kapita, dan nilai-nilai serta praktik budaya

Ukuran suatu negara yang didefinisikan berdasarkan luas area merupakan faktor penting yang dapat memengaruhi efektivitas ACA.

Hal ini dikarenakan sebuah negara atau kepulauan besar berpotensi menghadapi lebih banyak masalah dalam mengimplementasikan kebijakannya di provinsi atau pulau-pulau terluar daripada negara kecil atau negara-kota. Di negara-negara besar, kantor ACA biasanya berbasis di ibu kota, dengan kantor cabang yang berlokasi di kota dan provinsi lain.

Situasi lainnya meliputi ACA di negara-negara dengan populasi besar, mungkin memiliki beban kerja yang lebih berat daripada ACA di negara-negara lain dengan populasi yang lebih kecil. Tingkat perkembangan ekonomi suatu negara juga penting untuk dipertimbangkan karena negara miskin berpotensi akan menghadapi lebih banyak kesulitan daripada negara yang lebih makmur dalam menerapkan langkah-langkah anti-korupsi, kecuali jika negara itu menerima bantuan keuangan dan teknis dari lembaga donor dan negara lain.

### b. Jenis pemerintahan dan tingkat pemerintahan menurut lima indikator dari Bank Dunia

Sistem politik suatu negara sangat memengaruhi efektivitas kinerja ACA. Riset Daniel Treisman menemukan bahwa di negara dengan durasi demokrasi yang lebih panjang, berpeluang besar

mengurangi korupsi secara signifikan (Treisman, 2000). Hal ini dikarenakan menurut Treisman, akses dari demokrasi adalah budaya akuntabilitas publik yang kuat. Masyarakat diberikan peluang menghukum pemerintah yang gagal mengendalikan korupsi.

Treisman juga menemukan bahwa bekas koloni Inggris dengan sistem hukum *common law* memiliki persepsi korupsi yang jauh lebih rendah karena memiliki administrasi peradilan yang unggul. Hong Kong dan Singapura, misalnya telah diuntungkan dari tradisi meritokrasi yang diperkenalkan oleh pemerintah kolonial Inggris dengan pembentukan Komisi Layanan Publik di kedua wilayah pada tahun 1950 dan 1951, masing-masing karena perekrutan dan promosi dalam layanan sipil mereka didasarkan pada prestasi dan bukan impunitas.

**c. Tingkat korupsi yang dirasakan negara menurut Kontrol Korupsi Bank Dunia, Indeks Persepsi Korupsi (CPI) Transparency International, dan indikator Laporan Daya Saing Global tentang Pembayaran Tidak Teratur dan Suap**

Sebuah negara yang telah mengalami transisi kekuasaan secara damai melalui pemilihan umum yang bebas dan adil lebih berpeluang berjalan efektif dalam memerangi korupsi dibandingkan sebuah rezim yang telah mengambil alih kekuasaan melalui konflik atau kudeta militer.

Sebagai contoh, negara-negara pasca konflik seperti Kamboja, Nepal, Papua Nugini, Sri Lanka, Timor-Leste dan Vietnam, yang telah mengalami masa perang saudara berkepanjangan, sangat rentan terhadap korupsi jangka panjang karena efek gabungan dari warisan korupsi masa perang, pengelolaan dan distribusi sumber daya alam atau bantuan

asing, dan kelemahan negara secara keseluruhan.

Aspek lain dari sistem politik suatu negara yang memengaruhi efektivitas ACA adalah tingkat tata pemerintahannya yang diukur berdasarkan lima indikator berikut (Treisman, 2000):

- **Partisipasi dan Akuntabilitas:** Sejauh mana masyarakat dapat berpartisipasi dalam pemilihan umum dan independensi media dalam melakukan pemantauan terhadap pemerintah.
- **Stabilitas Politik dan Absennya Kekerasan:** Persepsi tentang kemungkinan bahwa pemerintah yang berkuasa akan tidak stabil atau digulingkan dengan cara yang mungkin tidak konstitusional dan/atau dengan kekerasan.
- **Efektivitas Pemerintah:** Kualitas penyediaan layanan publik, kualitas birokrasi, kompetensi pegawai pemerintah, independensi layanan sipil dari tekanan politik, dan kredibilitas komitmen pemerintah terhadap kebijakan.
- **Kualitas Peraturan:** Kebijakan yang tidak ramah pasar seperti kontrol harga atau pengawasan bank yang tidak memadai, serta beban dari regulasi berlebihan di bidang-bidang seperti perdagangan luar negeri dan pengembangan bisnis.
- **Kebijakan Hukum:** Indikator-indikator yang mengukur sejauh mana agen memiliki kepercayaan dan mematuhi aturan-aturan masyarakat yaitu: persepsi tentang insiden kejahatan, efektivitas dan prediktabilitas peradilan, dan keberlakuan kontrak.

Di aspek ketiga ini, tingkat korupsi yang dirasakan di suatu negara merupakan faktor penting yang

memengaruhi beban kerja dan efektivitas ACA karena ACA yang beroperasi di negara-negara dengan tingkat korupsi masif, lebih mungkin akan memiliki beban kerja yang lebih berat atau berbeda dari ACA di negara lain di mana korupsi tidak menjadi masalah serius.

Ketiga aspek di atas dikombinasikan sebagai alat penilaian yang telah dikembangkan dan disempurnakan Transparency International sejak tahun 2013. Iterasi terbaru dari alat penilaian ini didasarkan pada uji coba awal di Bhutan pada 2015 dan putaran pertama penilaian di enam negara di kawasan Asia Pasifik pada periode 2016-2017 dan periode 2018-2019.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

***“Bagaimana melakukan penakaran terhadap kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi pada periode 2016-2019?”.***

Studi ini bertujuan melakukan penakaran terhadap kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi 2016-2019. Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif. Selama proses, studi ini melibatkan analisis dokumen, termasuk peninjauan regulasi dan potongan-potongan media, wawancara semi-terstruktur dan diskusi kelompok terfokus dengan pemangku kepentingan utama.

Pada 14 Maret dan 12 April 2019, Transparency International Indonesia telah melakukan penilaian terhadap ACA Indonesia, yakni Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Penilaian ini bertujuan untuk memberikan informasi terkini tentang efektivitas kinerja. Riset ini secara jangka panjang juga bertujuan untuk mengidentifikasi peluang perbaikan serta memberikan pemahaman yang lebih baik kepada semua pemangku kepentingan tentang faktor pendukung dan

penghambat yang berpengaruh terhadap kemajuan KPK.

Laporan ini juga memberikan rekomendasi untuk reformasi kelembagaan KPK. Oleh karena itu, pengukuran ini juga berfungsi sebagai panduan bagi KPK dan pemangku kepentingan untuk memperkuat dan memperluas dampak upaya anti-korupsi di Indonesia.

Studi ini menggunakan 6 dimensi dengan melibatkan 50 indikator yang meliputi:

**Tabel 1.** Dimensi dan Indikator Penilaian (Transparency International, 2015)

DIMENSI PENILAIAN	INDIKATOR
1. Independensi dan Status	9
2. Sumber Daya Manusia dan Anggaran	9
3. Akuntabilitas dan Integritas	9
4. Deteksi, Penyidikan dan Penuntutan	9
5. Pencegahan, Pendidikan, dan Penjangkauan	8
6. Kerja Sama dan Hubungan Eksternal	6
<b>Total</b>	<b>50</b>

Rincian penjelasan terkait keenam dimensi tersebut dapat dilihat sebagai berikut (Transparency International, 2015):

#### **a. Independensi dan Status**

Pasal 6 di dalam UNCAC menetapkan bahwa ACA harus dilengkapi dengan (1) “independensi yang diperlukan” untuk menjalankan fungsinya secara efektif dan “bebas dari pengaruh yang tidak semestinya” dan (2) sumber daya material, serta staf dan pelatihan memadai.

Komitmen para pemimpin politik dalam memberantas korupsi dapat dilihat dari kondisi struktur dan otonomi operasional aktual dari ACA untuk menjalankan fungsinya. Selain itu,

independensi juga menyangkut struktur kelembagaannya, apakah ACA merupakan lembaga permanen yang secara terpisah berada di luar lembaga pemerintah atau apakah ACA ditempatkan sebagai unit atau departemen dalam suatu kementerian.

Dalam konteks kekuatan hukum, perlu juga ditinjau apakah ada undang-undang antikorupsi yang spesifik mengenai ACA di suatu negara. Sebagai contoh, UU Pencegahan Korupsi mengidentifikasi CPIB sebagai ACA di Singapura dan memberikan kekuatan hukum yang luas, begitu UU KPK di Indonesia. Demikian pula Undang-Undang Anti-Korupsi Mongolia tahun 2006, telah menyediakan seperangkat fungsi-fungsi IACC yang dapat menyelidiki aset serta deklarasi pendapatan semua pejabat Mongolia.

#### **b. Sumber Daya Manusia dan Anggaran**

Sesuai mandat UNCAC dan Prinsip-prinsip Jakarta, keberadaan ACA harus diikuti dengan anggaran yang memadai agar dapat menjalankan fungsinya secara efektif. Dalam hal ini, anggaran yang dialokasikan negara untuk ACA dapat dijadikan indikator penting dalam mengukur dukungan politik pemerintah dalam memberantas korupsi.

Indikator spesifik dalam dimensi ini meliputi apakah pemerintah memberikan pendanaan yang konsisten dan dukungan politik yang berkelanjutan bagi ACA, bagaimana proporsi rata-rata anggaran ACA terhadap total anggaran pemerintah untuk negara selama tiga tahun terakhir, dan lebih krusial lagi, apakah anggaran ACA cukup untuk menjalankan fungsinya.

Sama pentingnya dengan alokasi anggaran, kapasitas pegawai adalah aspek penting yang menentukan kualitas ACA. UNDP mendefinisikan kapasitas sebagai “kemampuan individu, organisasi dan masyarakat untuk melakukan fungsi,

menyelesaikan masalah, dan menetapkan dan mencapai tujuan secara berkelanjutan” (UNDP, 2011).

Penilaian kapasitas ACA dalam hal ini berfokus pada kapasitas fungsional—kapasitas yang diperlukan untuk manajemen—dan kapasitas teknis—kapasitas yang terkait dengan bidang keahlian yang diperlukan untuk menjalankan fungsinya. Faktor kunci yang menentukan efektivitas ACA dalam hal ini adalah kemampuannya untuk merekrut dan memilih pegawai secara mandiri berdasarkan kompetensi teknis tertentu.

#### **c. Akuntabilitas dan Integritas**

Secara ideal, ACA dengan kekuatan hukum dan sumber daya manusia serta anggaran yang memadai, tetap perlu bertanggung jawab atas tindakannya, terutama kepada masyarakat.

Salah satu komponen utama dalam akuntabilitas organisasi adalah pelanggaran pegawai. Pegawai ACA seharusnya tidak boleh melakukan pelanggaran karena dua alasan. Pertama, jika personel ACA korup, legitimasi dan citra publik ACA telah rusak, oleh karena itu dukungan publik terhadap ACA akan menurun. Kedua, korupsi internal menghalangi pegawai ACA untuk melakukan tugas secara adil dan efektif.

Dengan demikian, ACA harus dikelola oleh pegawai yang berintegritas dan kompeten. Salah satu praktik konkret pengawasan akuntabilitas ini dapat dilakukan melalui pembentukan badan internal dan pengawasan eksternal.

#### **d. Deteksi, Penyidikan, dan Penuntutan**

Dalam dimensi ini, indikator utamanya tercermin dalam jumlah pengaduan korupsi yang diterima dari masyarakat dan jumlah pelapor selama tiga tahun terakhir, serta bagaimana itu direspon. Namun dikarenakan tidak

semua pengaduan yang diterima terkait dengan korupsi valid, ACA harus melaporkan secara pasti kategorisasi-kategorisasi laporan tersebut dan dilaporkan ke publik.

Selain daya tanggap ACA terhadap pengaduan korupsi yang diterima dan jumlah kasus korupsi yang diselidiki oleh ACA selama tiga tahun terakhir, penilaian ini juga melihat tingkat inisiatif ACA dalam memulai investigasi korupsi selama tiga tahun terakhir. Komponen penilaian lain terkait dengan sumber daya manusia, baik dari jumlah pegawai, tingkat efisiensi dan profesionalisme serta rata-rata waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan kasus korupsi.

Efektivitas ACA dalam investigasi kasus korupsi juga dinilai dari tingkat penuntutan dan tingkat hukumannya, yakni persentase kasus yang diselidiki oleh ACA yang menghasilkan penuntutan dan hukuman di pengadilan. Berkaitan dengan dimensi independensi, komponen lain yang dilihat dalam penilaian ini adalah kesediaan ACA untuk menyelidiki orang-orang berpengaruh serta peran ACA dalam restitusi, pemulihan aset, pembekuan, dan penyitaan.

#### **e. Pendidikan, Pencegahan, dan Penjangkauan**

Komitmen dalam menjalankan fungsi pencegahan, pendidikan dan penjangkauan tercermin dari proporsi rata-rata dari pengeluaran operasional yang dialokasikan. Hal lain di dalam dimensi ini juga melihat jumlah inisiatif pencegahan korupsi dan rencana

penjangkauan dan pendidikan yang telah diprakarsai oleh ACA. Jumlah prosedur organisasi juga perlu ditinjau mengingat ACA biasanya membuat rekomendasi untuk mencegah korupsi dalam laporan investigasinya.

#### **f. Kerja Sama dan Hubungan Eksternal**

Perlu diingat, ACA tidak beroperasi di ruang terisolir, dimana kinerjanya juga tergantung pada hubungannya dengan lembaga lain.

Meagher dan Voland berpendapat bahwa keberhasilan ACA juga bergantung pada kerja sama dengan lembaga pemerintah lainnya guna mencapai konsensus strategis atas komitmen pemberantasan korupsi (Meagher & Voland, 2006).

Namun, kerap kali kerja sama seperti itu jarang terjadi karena ACA secara teratur frustrasi oleh ketidakmampuan lembaga lain dalam mengamankan informasi, kerja sama, dan penuntasan kasus. Akibatnya, efektivitas ACA akan terhambat karena kurangnya kerja sama dan dukungan dari lembaga pemerintah lainnya.

Dalam pengukuran ini, ACA didorong peningkatan kualitas hubungan antar lembaga negara dan ditinjau masalah-masalah dalam proses pembangunan hubungan tersebut. Di Indonesia, komponen ini semakin penting mengingat badan antikorupsi tidak hanya KPK semata, tapi juga melibatkan koordinasi dengan Polri dan Kejaksaan.

Tabel 2. Persebaran Indikator Penilaian

DIMENSI	INDIKATOR								
<b>Independensi &amp; Status</b>	Independensi lembaga	Mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Komisioner	Mandat	Yurisdiksi	Kekuatan penyidikan dan penuntutan	Kekuatan rekomendasi	Kewenangan hukum	Kewenangan operasional	Penggunaan kekuatan politik
<b>Sumber Daya Manusia &amp; Anggaran</b>	Proporsi anggaran	Kecukupan anggaran	Stabilitas anggaran	Gaji pegawai	Seleksi pegawai	Keahlian penyidikan dan penuntutan	Keahlian pencegahan dan pendidikan	Pelatihan Pegawai	Stabilitas pegawai
<b>Akuntabilitas &amp; Integritas</b>	Pelaporan tahunan	Responsivitas terhadap permintaan informasi	Mekanisme pengawasan eksternal	Mekanisme peninjauan internal	Kepatuhan terhadap proses hukum ( <i>due process</i> )	Kesediaan pelapor untuk mengidentifikasi diri	Penanganan pelaporan pegawai	Hasil pelaporan pegawai	Mekanisme integritas internal
<b>Deteksi, Penyidikan, &amp; Penuntutan</b>	Aksesibilitas pelapor	Responsivitas terhadap laporan korupsi	Penyelidikan proaktif	Efisiensi dan profesionalisme	Tingkat penuntutan	Tingkat penetapan tersangka	Penyelidikan orang-orang berpengaruh	Restitusi dan pemulihan aset	Persepsi terhadap kinerja
<b>Pencegahan, Pendidikan &amp; Penjangkauan</b>	Alokasi anggaran	Perencanaan strategis	Pelatihan dan pendidikan	Peninjauan organisasi	Rekomendasi strategi pencegahan	Penelitian	Diseminasi dan kampanye	Komunikasi daring	
<b>Kerja Sama &amp; Hubungan Eksternal</b>	Dukungan pemerintah	Kerja sama dengan lembaga penegak hukum lain	Kerja sama dengan organisasi non-pemerintah	Jaringan internasional	Kerja sama dengan lembaga antikorupsi negara lain	Aksesibilitas kelompok marjinal			

Sumber: *Transparency International, 2015*

Dari setiap 50 indikator ini, terdapat tiga kemungkinan skor—tinggi, sedang dan rendah—dan tiga tingkat nilai yang ditentukan untuk masing-masing indikator. Dalam menilai setiap indikator, tim peneliti mengidentifikasi sumber informasi spesifik.

Selanjutnya, tim peneliti memperkuat setiap skor dengan melakukan wawancara mendalam dengan staf dan manajemen KPK, serta wawancara konfirmatif dengan pihak terkait lain seperti lembaga pemerintah, cabang pemerintahan, akademisi, media massa dan organisasi masyarakat sipil.

## Pembahasan

### Kinerja Aktual KPK 2016-2019.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. KPK diberi amanat melakukan pemberantasan korupsi secara profesional, intensif, dan berkesinambungan. KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen, yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan manapun.

Hasil akhir penilaian menunjukkan performa Komisi Pemberantasan korupsi (KPK) mendapatkan persentase 80 persen.

KPK memiliki modalitas besar yang dapat dilihat dari faktor lingkungan pendukung yang sangat menunjang, baik secara internal maupun eksternal. Faktor pendukung internal KPK menyumbang 85,71%, dimana indikator yang perlu menjadi prioritas untuk ditingkatkan kinerjanya adalah indikator-indikator terkait dengan pengelolaan sumber daya manusia.

Berdasarkan rentang enam dimensi yang diukur dalam penelitian ini (Transparency International Indonesia, 2019), KPK memperoleh satu dimensi yang memiliki persentase di atas 85 persen, yaitu dimensi Pencegahan, Pendidikan dan Penjangkauan (88 persen); empat dimensi yang memiliki persentase antara 70-85 persen yaitu dimensi a) Kemandirian dan Status (83 persen), b) Akuntabilitas dan Integritas (78 persen), c) Deteksi, Investigasi dan Penuntutan (83 persen), dan d) Kerjasama dan Hubungan Eksternal (83 persen).

Sedangkan dimensi Keuangan dan Sumber Daya Manusia mendapatkan persentase di bawah 70% dengan persentase 67 persen. Perlu dicatat bahwa ada perbedaan komposisi antara indikator per dimensi sehingga tidak secara langsung sebanding.

Dimensi ***Independensi dan Status*** dianggap moderat. Ada tiga dari sembilan indikator yang memiliki skor sedang, yaitu kerentanan dalam keamanan masa jabatan dari pimpinan KPK, kurangnya KPK dalam mengelola otoritas operasional, dan ada indikasi terbatas penggunaan KPK sebagai alat politik. Sebagian dari ini terutama tercermin dalam kurangnya kewenangan KPK dalam mengelola sumber daya manusianya. Ada berbagai dugaan kasus penghambatan, terutama yang terkait dengan lembaga penegak hukum lainnya.

Dimensi independensi ini sangat terkait dengan kemauan politik

pemerintah. Kemauan politik merupakan konsep yang kompleks dan beragam. Bagi Brinkerhoffs, kemauan politik perlu diterjemahkan sebagai tingkat komitmen para pembuat keputusan kunci dalam menghasilkan solusi kebijakan tertentu. (Brinkerhoff, 2000). Kemauan politik ini dapat dilihat dari adanya iklim politik yang kondusif bagi penerapan prinsip-prinsip antikorupsi yang ditunjukkan di dalam kerangka regulasi dan mekanisme akuntabilitas dari lembaga-lembaga politik.

Dari segi regulasi, evaluasi terhadap kepatuhan UNCAC menunjukkan bahwa masih banyak ketentuan pidana korupsi yang belum masuk UU Tipikor, seperti *trading in influence*, memperkaya diri sendiri dengan tidak sah (*illicit enrichment*), suap di sektor swasta, penyuaian terhadap pejabat publik asing, perampasan aset, serta syarat-syarat kerugian negara (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019).

Di dalam komponen yang terkait dengan pemimpin ACA, ada dua hal yang menjadi sorotan, yakni integritas pasca menjabat dan tingkat keamanan. Posisi pimpinan pasca menjabat komisioner KPK perlu untuk diperhatikan agar integritas lembaga tempat para komisioner selanjutnya dapat terus terjaga.

Dalam beberapa kasus misalnya, terjadi jual beli jabatan di Kementerian Agama, dimana Bapak Mochammad Jasin yang dulu pernah menjadi komisioner KPK menjadi Inspektorat di Kementerian Agama hingga 2016 silam (Republika, 2019). Atau Bambang Widjojanto, Busyro Muqaddas, dan Adnan Pandu Praja yang belum lama lepas jabatan, kemudian masuk ke ranah politik.

Perlu diterapkan mekanisme, termasuk pada mantan komisioner KPK agar integritas lembaga dapat terus terjaga. OECD dalam Panduan *Managing*

*Conflict of Interest in the Public Service* merekomendasikan bahwa saat *post-employment*, pejabat publik memiliki *cooling-off period*, yakni interval waktu (diusulkan setahun) agar pejabat publik terkait tidak terlibat dalam pembentukan kebijakan yang menguntungkan pihak lain ketika ia akan selesai masa jabatannya. Di Jepang, pendekatan ini dikenal dengan istilah *amakudari*.

Aspek keamanan baik ancaman kriminalisasi dan keamanan diri pimpinan juga dapat dikatakan sangat rentan. Sesuai dengan mandat pasal 6 UU No. 30 Tahun 2002, KPK memiliki keleluasaan melakukan penyelidikan dan/ penuntutan.

Walaupun seperti itu, tingkat *security of tenure* pimpinan KPK dapat dikatakan sangat rentan. Dalam proses penegakan hukumnya, tak jarang banyak terjadi upaya penyerang balik melalui praktik kriminalisasi. Namun hingga saat ini, UU KPK tidak mengatur mengenai adanya hak imunitas bagi Komisioner dan pegawai KPK untuk memiliki kekebalan hukum dari penuntutan pidana/perdata untuk tindakan yang dilakukan dalam melaksanakan mandat mereka.

Hak kekebalan hukum atau imunitas bagi pimpinan KPK sebelumnya menjadi wacana serius setelah dua pimpinan KPK dilaporkan ke Badan Reserse Kriminal Mabes Polri atas dugaan kejahatan (CNN Indonesia, 2016). Beberapa pakar menilai pemberian hak imunitas atau kekebalan hukum justru seolah-olah memprioritaskan KPK. Padahal di lembaga Ombudsman misalnya, yang memiliki risiko yang lebih kecil daripada KPK, bahkan sudah memiliki ketentuan mengenai imunitas terbatas ini.

Dalam aspek penguatan pemberantasan korupsi, beberapa negara sudah menerapkan badan tunggal pemberantasan korupsi. Sebagai contoh, tugas pengendalian korupsi di India dibagi antara CBI, Komisi Kewaspadaan Sentral

(CVC) dan Komisi Anti Korupsi dan Komisi Kewaspadaan Negara di 28 negara bagian India. Dalam kondisi seperti ini, pemerintah memastikan kinerja semua ACA di India dan bukan hanya CBI, yang merupakan ACA utama.

Sementara di Filipina, terdapat lima ACA yakni OMB (ACA utama); Sandiganbayan (pengadilan Tipikor); Komisi Presiden tentang Pemerintahan yang Baik; Dewan Koordinasi Anti-Korupsi Antar Lembaga; dan Kantor Wakil Sekretaris untuk Urusan Hukum (ODESLA), yang menjalankan fungsi badan antikorupsi Presiden setelah dibubarkan pada November 2011 oleh Presiden Benigno Aquino.

Di Taiwan, selain dari AAC, Kementerian Investigasi Kehakiman (MJIB) juga melakukan fungsi antikorupsi dan non korupsi, dan Kantor Kejaksaan Umum bertanggung jawab menuntut korupsi dan pelanggaran non korupsi. Sementara di Australia, terdapat dua ACA di New South Wales yaitu ICAC dan Police Integrity Commission (PIC), yang didirikan pada Juli 1996.

Enam ACA lainnya di Australia adalah Komisi Australia untuk Integritas Penegakan Hukum; Komisi Kejahatan dan Korupsi di Queensland; Komisi Korupsi dan Kejahatan di Australia Barat; Komisi Integritas di Tasmania; Komisi Anti Korupsi di Victoria; dan Komisar Independen Anti Korupsi dan Kantor Integritas Publik di Australia Selatan.

Di Indonesia, walaupun KPK memiliki mandat pemberantasan korupsi yang sangat kuat, fungsi pemberantasan korupsi di Indonesia hingga saat ini juga dipegang oleh Kepolisian dan Kejaksaan.

Dalam beberapa konteks, potensi konflik kepentingan ketika sedang mengusut kasus di tubuh Kepolisian maupun Kejaksaan membuat proses hukum menjadi rumit. Pimpinan KPK dalam rapat kerja dengan DPR 2019 telah

mendorong agar fungsi pemberantasan korupsi hanya dipegang KPK saja (IDN Times, 2018).

Dari uraian di atas, dapat terlihat bahwa kemauan politik mengacu pada komitmen berkelanjutan dari para pemimpin politik untuk mengimplementasikan kebijakan dan program antikorupsi. Sehingga tidak mengherankan bahwa para politisi korup yang merupakan penerima manfaat terbesar dari korupsi memiliki kekuatan dan menggunakan sifat korup pemerintah untuk mempertahankan kekuasaannya.

Dikarenakan kegiatan pemerintah tidak pernah gratis, gagasan untuk mendorong komitmen politik perlu mempertimbangkan biaya yang melekat dari tindakan tersebut. Sebagai contoh, Klitgaard (1988: 195) menyatakan bahwa dalam praktiknya, upaya antikorupsi tidak pernah berada dalam titik nol, selalu ada *trade-off* untuk mendorong upaya antikorupsi agar optimal atau sebaliknya.

Pasang surut siklus kemauan politik pemerintah terhadap keberadaan ACA di suatu negara tidak dapat terelakkan. Relasi tidak harmonis antara Pemerintah dan ACA dicontohkan oleh serangan pemerintah terhadap Komisi Slovenia untuk Pencegahan Korupsi (Batory, 2010), atau dalam perlakuan yang diterima oleh inisiatif antikorupsi di Georgia sebelum Revolusi Mawar (Kupatadze, 2012).

Di Indonesia, fenomena "Cicak vs Buaya" yang menunjukkan bahwa komitmen antikorupsi di Indonesia bukan diterjemahkan ke dalam dukungan terhadap penguatan KPK tetapi seberapa berdampak positif menciptakan modal politik baru.

Dalam sisi yang berlawanan, para pemimpin politik enggan memperkuat KPK karena minim insentif terhadap modal politik tersebut. Bagaimanapun juga, karena KPK dalam hal ini juga secara

khusus menargetkan aktor pemerintah. De Sousa (2010: 13) dengan tepat berpendapat bahwa ACA seperti KPK rentan digunakan sebagai "lembaga perias jendela (*window dressing institutions*)" yang hanya berfungsi sebagai mekanisme wacana antikorupsi pemerintah dimana dapat membawa keuntungan simbolis yang cukup besar bagi inkumben (De Sousa 2010: 17).

Kehadiran ACA yang independen juga mengirimkan sinyal kuat kepada publik, pejabat dan pengusaha bahwa negara berkomitmen untuk memerangi korupsi. Sehingga keuntungan awal ini dapat terkikis jika pemerintah tidak menunjukkan komitmennya dengan menyediakan ACA yang memiliki kekuatan hukum, sumber daya manusia serta anggaran yang memadai untuk menjalankan fungsinya. Pemerintah harus memberi ACA otonomi operasional sehingga dapat menyelidiki siapa pun, terlepas dari status, kedudukan, atau afiliasi politiknya. Semua keuntungan ini tidak akan berarti jika pemerintah gagal mendukung ACA.

Dimensi kedua, dalam ***Sumber Daya Manusia dan Anggaran*** KPK membutuhkan perhatian lebih dari semua pemangku kepentingan. Ada empat dari sembilan indikator terkait dengan anggaran yang memiliki skor moderat, yaitu kecukupan anggaran stabilitas anggaran, keahlian penuntutan dan pencegahan, dan proporsi anggaran yang rendah untuk APBN.

Kekuatan utama dari lembaga antikorupsi adalah independensi termasuk dalam mengelola sumber daya manusianya. Terdapat dua landasan hukum yang menguatkan KPK agar merekrut penyidik yang bukan dari lembaga penegak hukum, yakni Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang KPK yang menyebut penyidik adalah penyidik pada

KPK yang diangkat dan diberhentikan oleh KPK. Kedua, putusan Mahkamah Konstitusi pada 2016 yang kembali menegaskan legalitas KPK untuk mengangkat penyidik independen. KPK dalam hal ini memiliki keleluasaan dalam memilih dan mengangkat pegawainya, namun dalam praktiknya juga sangat terkait dengan politik penegak hukum dengan Polri.

KPK juga memiliki keterbatasan jumlah tenaga penindakan untuk menuntaskan perkara-perkara yang mangkrak, ditambah jumlah pengaduan publik yang banyak. Total pegawai KPK pada tahun 2018 berjumlah 1.652 pegawai. Komposisi pegawai terbesar berada pada kesekjenan 509 pegawai atau 30,81 persen diikuti kedeputian penindakan total 440 pegawai atau 26,63 persen, termasuk di dalamnya 119 penyidik, 106 penyidik terdiri atas 48 penyidik pegawai tetap KPK dan 56 penyidik berasal dari Polri dan 2 Penyidik PNS serta 78 penuntut umum. Dan berikutnya adalah pegawai di kedeputian pencegahan 310 pegawai atau 18,77 persen (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2018).

Pada tahun 2018, komparasi pegawai KPK dengan jumlah penduduk Indonesia adalah 1558 orang berbanding dengan  $\pm 265$  juta orang. Sedangkan sebagai gambaran kondisi perbandingan jumlah pegawai dengan jumlah penduduk negaranya pada beberapa ACA lain di tahun 2005 saja adalah (1) perbandingan jumlah pegawai ICAC dengan jumlah penduduk Hong Kong adalah 1194 orang berbanding 7 juta orang; (2) perbandingan pegawai CPIB dengan jumlah penduduk Singapura adalah 81 orang berbanding 4,3 juta orang; (3) perbandingan pegawai KICAC dengan jumlah penduduk Korea Selatan adalah 205 orang berbanding 47,8 juta orang; (4) perbandingan antara pegawai NACC dengan jumlah penduduk

Thailand adalah 924 orang dengan 64,2 juta orang”.

Di dalam laporan-laporan kinerja KPK, ditemukan juga bahwa tingkat penetapan tersangka menurun dalam dua tahun terakhir, dari 100% di tahun 2017 menjadi 78,51% di tahun 2018 (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019). Dengan semakin luasnya dimensi kejahatan korupsi dan penggunaan teknologi, penyidik KPK dituntut lebih cepat beradaptasi dengan kebutuhan. Kalahnya beberapa kali KPK di beberapa praperadilan juga menjadi indikator perlunya penguatan keahlian.

Pada aspek daya dukung anggaran, ditemukan bahwa anggaran aktual sudah cukup secara operasional tapi masih minim dalam pengungkapan kasus-kasus korupsi model baru. Disisi lain juga ada masalah penyerapan anggaran yang belum maksimal.

Anggaran KPK dalam periode 2015-2019 cenderung fluktuatif dan sangat kecil persinya di dalam APBN (kurang dari 0,0004% tiap tahunnya) (Kementerian Keuangan, 2019). Perencanaan penganggaran dengan instansi terkait yang belum maksimal dan realisasi program yang tidak penuh juga menjadi salah satu faktor yang perlu diperhatikan KPK ke depan.

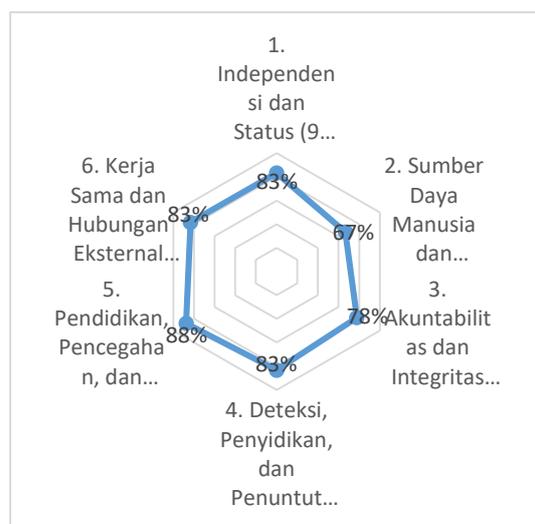
Angka pendanaan kegiatan pemberantasan korupsi tersebut dinilai sangat kecil dibanding CPIB Singapura atau ICAC Hongkong. Laporan Transparency International tahun 2017 tentang Penilaian Badan Antikorupsi (ACA Assesment), ditemukan bahwa anggaran KPK memang cukup namun jumlahnya kurang dari 0,10% dari APBN (Transparency International Indonesia, 2017).

Dalam laporan tersebut, indikator anggaran ditemukan paling buruk (skor 58) diantara indikator-indikator penilaian lain. Menurut Mantan Komisioner di

Independent Commission Against Corruption (ICAC) Bertrand de Speville, Negara yang berhasil memberantas korupsi setidaknya mengalokasikan 0,05% dari total anggaran negara. Padahal alokasi anggaran yang memadai bagi KPK merupakan acuan penting kemauan politik Pemerintah dalam memberantas korupsi. Oleh karena itu, KPK perlu secara serius berkomunikasi dengan Pemerintah dan DPR RI terkait alokasi anggaran.

Kecukupan anggaran ini terutama sangat berkaitan dengan biaya penanganan perkara. Di KPK sendiri menggunakan sistem pagu. Pagu anggaran tahap penyelidikan 11 miliar rupiah untuk proyeksi 90 perkara. Tahap penyidikan punya pagu anggaran 12 miliar untuk proyeksi 85 perkara.

Sementara, untuk tahap penuntutan dan eksekusi dialokasikan 14,329 miliar untuk 85 kasus. Selain itu, masih ada biaya yang digunakan untuk eksekusi pidana badan sebesar 45 miliar rupiah. Mekanisme ini perlu dievaluasi ulang mengingat borosnya biaya operasional, dan minimnya tingkat pengembalian aset dari perkara yang ditangani KPK.



**Gambar 1.** Ringkasan Penilaian Komisi Pemberantasan Korupsi

Secara umum, dimensi **Akuntabilitas dan Integritas** dianggap moderat. Sebagai organisasi yang telah berjalan selama 15 tahun, KPK dianggap berhasil mengembangkan sistem meritokrasi dengan kontrol sistem yang cukup baik.

Namun, ada empat dari sembilan indikator yang dianggap memiliki skor sedang, yaitu mekanisme peninjauan internal, kepatuhan dengan proses hukum, penanganan pelaporan pegawai, dan hasil pelaporan pegawai. Indikator terkait erat dengan kinerja Deputy Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat (PIPM) yang dianggap masih perlu ditingkatkan terutama pada penegakan pelanggaran etika.

Independensi dalam hal ini tidak boleh diartikan bahwa ACA boleh tidak bertanggung jawab dalam melaksanakan akuntabilitas publiknya. ACA tetap harus tunduk pada aturan hukum dan koridor hak asasi manusia dalam setiap operasi mereka, tetap menyerahkan laporan kinerja reguler ke lembaga eksekutif dan legislatif, serta menyediakan akses publik ke semua informasi tentang pekerjaan ACA.

Perkara dugaan pelanggaran berat yang ditengarai pelakunya pegawai di Bagian Penindakan KPK tidak sepenuhnya ditindaklanjuti oleh pimpinan KPK. Penanganan perkara oleh Pengawas Internal juga diduga tidak transparan. Contohnya terdapat pada perusakan barang bukti berupa buku catatan keuangan milik Basuki Hariman, terpidana dalam kasus suap mantan hakim Mahkamah Konstitusi Patrialis Akbar. Ajun Komisaris Roland Ronaldy dan Komisaris Harun selaku penyidik KPK kemudian hanya dikembalikan ke Kepolisian karena terlibat dalam perkara ini, dan tidak dikenai pasal telah menghalangi penyidikan.

KPK perlu memperbaiki penegakan etik internal melalui Biro PIPM. Adanya petisi tersebut, semakin memperkuat indikasi adanya upaya sistematis melemahkan kinerja penegakan hukum KPK dari internal. KPK perlu menaruh perhatian lebih karena secara simultan hal ini akan berdampak pada proses pemberantasan korupsi di masa depan.

Sesuai alat ukur ini, setidaknya terdapat tiga cara untuk meningkatkan akuntabilitas ACA. Pertama, melalui laporan tahunan dimana ACA dapat memberikan informasi penting dan relevan tentang kegiatannya kepada publik. Selain memastikan akuntabilitas kepada Parlemen, laporan tahunan ACA harus memberikan informasi yang komprehensif tentang kegiatannya selama tahun sebelumnya kepada publik. Laporan tahunan ACA juga harus ditinjau aksesibilitasnya bagi publik.

Kedua, melalui mekanisme pengawasan eksternal terhadap operasi ACA, sebagai contoh dalam bentuk komite penasihat atau peninjau. ICAC Hong Kong misalnya memiliki empat komite penasihat yang terdiri dari publik dan pegawai negeri: Komite Penasihat Korupsi; Komite Peninjauan Operasi; Komite Penasihat Pencegahan Korupsi; dan Komite Penasihat Warga untuk Hubungan Masyarakat.

Ketiga, jumlah pengaduan yang dibuat oleh publik terhadap personel ACA per tahun dan jumlah putusan kasus yang berkekuatan hukum tetap. Apakah keluhan tersebut diselidiki oleh organisasi eksternal atau oleh unit perilaku internal di dalam ACA juga perlu dilihat.

Di Hong Kong, kelompok investigasi dan pemantauan internal ICAC juga menyelidiki pelanggaran disiplin staf dan tuduhan korupsi terhadap petugas ICAC dan pengaduan non-pidana terhadap mereka. Ada juga Komite Pengaduan ICAC yang independen untuk memantau dan

meninjau penanganan ICAC atas pengaduan non-pidana terhadap personelnnya.

Kinerja KPK di bidang dimensi **Deteksi, Investigasi dan Penuntutan** disorot terutama ketika mengungkap kasus-kasus yang tidak mengenal status/posisi apa pun. Ada tiga dari sembilan indikator yang memiliki skor sedang, yaitu dimensi efisiensi dan profesionalisme terkait dengan konteks bukti dan administrasi kasus seperti surat pencarian tertib dan informasi terkait laporan investigasi yang telah bocor beberapa kali, dan upaya untuk memulihkan kerugian uang negara belum dimaksimalkan.

Dua indikasi utama dari aspek profesionalisme ini adalah menurunnya *conviction rate* dari 100 persen di tahun 2017 menjadi 79,10 persen di tahun 2018, serta tingkat keberhasilan dalam sidang praperadilan yang menurun. Dari berbagai penggalian informasi, pengelolaan manajemen perkara di tingkat Satgas perlu dibenahi.

Selain itu, penuntut umum KPK juga dianggap belum konsisten. Dalam beberapa kasus di mana kerugian negara diperkirakan sangat besar, dakwaannya justru cukup rendah. Diperlukan pedoman untuk penuntutan kasus agar kesenjangan dapat dipenuhi. Pendekatan untuk Operasi Tangkap Tangan juga perlu ditinjau lagi, terutama untuk meningkatkan putusan di persidangan. Kurangnya pemulihan aset terkait erat dengan kurangnya penggunaan UU Pencucian Uang (TPPU) dalam kasus-kasus yang ditangani oleh KPK. Visi TPPU dalam strategi penegakan hukum harus menjadi fokus KPK di masa depan.

Disisi lain, Peraturan Mahkamah Agung No 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi tersebut menjadi amunisi baru bagi KPK. Terbukti dari tahun 2016

hingga 2019 KPK telah menetapkan lima korporasi sebagai tersangka korupsi. Hal ini patut diapresiasi, karena dengan menetapkan korporasi sebagai subjek tindak pidana maka akan mempersempit kemungkinan pihak swasta untuk melakukan praktik koruptif. Diharapkan penindakan korupsi korporasi perlu lebih masif kedepannya

Di dimensi kelima, **Pendidikan, Pencegahan dan Penjangkauan**, kinerja KPK berada dalam kategori baik. Ada dua dari sembilan indikator yang memiliki skor sedang. Skor moderat diberikan untuk perencanaan strategis untuk kegiatan pencegahan yang belum maksimal, dan upaya mengoordinasikan dan mengawasi (Koordinasi dan Supervisi/Korsup) masih perlu ditingkatkan, terutama dengan lembaga penegak hukum yaitu polisi dan jaksa. Korsup perlu memperluas fokusnya sehingga mampu menerapkan pencegahan korupsi dan mereformasi birokrasi internal secara lebih efektif.

Terdapat tiga bagian kepatuhan yang perlu terus diperkuat, meliputi kepatuhan terhadap rekomendasi Koordinasi Supervisi Pencegahan (Korsupgah), kepatuhan Laporan Harta Kekayaan Pejabat Negara (LHKPN), dan kepatuhan pembentukan Unit Pengendalian Gratifikasi (UPG).

Di sisi lain kehadiran Perpres No. 54 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi dapat membantu KPK untuk lebih fokus pada dimensi-dimensi pencegahan yang ditargetkan. KPK dinilai perlu secara lebih masif melakukan sosialisasi, diseminasi, dan kampanye publik terkait inisiatif Stranas PK. Selain itu program Korsupgah, terutama yang dilakukan di 9 wilayah, dinilai belum fokus terutama dalam konteks pendampingan Pemda dalam kerangka Stranas PK.

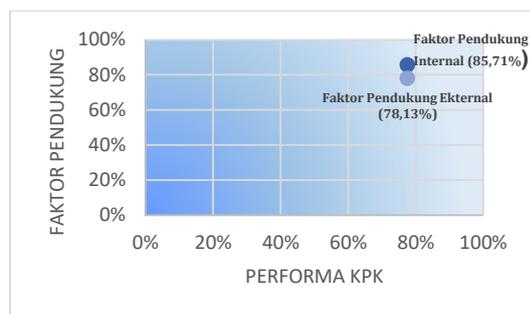
Sementara itu, catatan penting di dalam dimensi Kerjasama dan Hubungan Eksternal meliputi kerjasama dengan lembaga penegakan hukum (Kepolisian dan Kejaksaan), dan kurangnya akses untuk bekerja sama dengan kelompok-kelompok yang terpinggirkan.

Memperkuat strategi mekanisme pemicu (*trigger mechanism*), sebagai stimulus agar upaya pemberantasan korupsi oleh lembaga yang ada menjadi lebih efektif dan efisien adalah penting, terutama setelah munculnya berbagai konflik yang melibatkan pegawai dari Kepolisian.

Membangun strategi komunikasi publik para pemimpin KPK juga merupakan agenda penting. Sebagai penegak hukum, KPK dinilai hanya perlu mengomunikasikan temuan hukum yang sudah tersedia, dan tidak menyajikan hal-hal yang tidak memiliki kekuatan hukum permanen, dan justru menyampaikan berbagai pernyataan kontroversial.

KPK dirasa masih harus meningkatkan kerja sama dan pola supervisi dengan lembaga penegak hukum lain, terutama Polri—walaupun jika dilihat dari parameter-parameter lain seperti pelaporan SPDP dari Kepolisian dan Kejaksaan, yang rata-rata mencapai 921 SPDP per tahun sudah cukup baik (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019). Peningkatan tersebut terutama penting pasca kembali munculnya berbagai konflik yang melibatkan penyidik internal dan penyidik dari unsur Polri.

Selain itu, dikarenakan adanya keterbatasan SDM, dalam proses tindak lanjut aduan, KPK juga perlu menggandeng lembaga lain seperti Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), Badan Pengawas (Bawas), dan Komisi Yudisial.



**Grafik 1.** Hasil Penilaian – Faktor Pendukung terhadap Performa KPK

Dari elaborasi di atas, keberhasilan KPK dalam memberantas korupsi menunjukkan bahwa kerja ACA dapat sangat efektif bahkan di dalam lingkungan pemerintahan yang buruk dan korupsi yang tinggi, serta dalam waktu yang relatif singkat.

Pendekatan penting yang perlu dilakukan agar tetap menjaga kinerja KPK adalah memastikan independensi tetap berjalan. Para pembuat kebijakan harus menghindari penyalahgunaan ACA sebagai alat viktimisasi politik, seperti yang terjadi di MACC Malaysia, yang hampir sepenuhnya bergantung pada perdana menteri dan raja, sehingga di mata publik lembaga ini hanya digunakan sebagai alat untuk melawan oposisi politik.

Hal yang sama juga terjadi masalah pada Biro Anti-Korupsi Pusat Polandia yang hanya bergantung kepada kehendak perdana menteri dan komposisi politik parlemen saat itu. Di negara-negara yang sedang mempertimbangkan pembentukan ACA, seperti Papua Nugini, harus menyadari prasyarat untuk keberhasilannya dan kebutuhan untuk meningkatkan tata kelola sektor publik dengan memperkuat supremasi hukum dan institusi akuntabilitas.

Selain memperkuat faktor lingkungan pendukung, KPK perlu terus mempertahankan kinerjanya dalam strategi penegakan hukum, bersama dengan fokus pada penyelesaian korupsi politik besar dan kasus korupsi

perusahaan. Dalam aspek pencegahan, praktik baik KPK di Korsupgah regional perlu dilakukan secara terus menerus. Mempertahankan pola organisasi dengan sistem prestasi dan mengembangkan pusat pendidikan perlu dipertahankan.

Sedangkan 78,13% dari faktor pendukung eksternal KPK masih dianggap sebagai penghambat pekerjaan KPK, terutama yang terkait dengan otoritas hukum formal dalam mempercepat otoritas operasional dan anggaran. Dengan demikian, melihat hasil dari enam dimensi penilaian, penguatan kelembagaan KPK di masa depan perlu dievaluasi dengan melihat faktor-faktor pendukung internal dan eksternal yang berfokus pada peningkatan manajemen sumber daya manusia.

### **Mengembangkan Penakaran Evaluasi KPK**

Dari riset ini juga ditemukan bahwa evaluasi organisasi merupakan komponen penting dalam menjaga kinerja baik KPK. Dalam buku *Modern Organizations*, Amitai Etzioni menekankan bahwa efektivitas aktual dari suatu organisasi ditentukan dari sejauh mana organisasi tersebut mampu merealisasikan tujuannya (Etzioni, 1964). Dengan kata lain, efektivitas organisasi mengacu pada tingkat pencapaian tujuan.

Efektivitas organisasi tersebut, menurut Basil S. Georgopoulos dan Arnold S. Tannenbaum, juga perlu dilihat dari sejauh mana suatu organisasi—sebagai sebuah sistem sosial—dapat memenuhi tujuannya tanpa melumpuhkan sarana dan sumber dayanya serta tidak menempatkan tekanan yang tak semestinya pada organisasi (Georgopoulos & Tannenbaum, 1957).

Dengan demikian, ACA termasuk KPK dipandang sebagai organisasi yang efektif apabila jika dalam mencapai tujuannya, hanya ada sedikit/tidak ada

sama sekali konsekuensi yang merugikan bagi anggotanya.

Sesuai dengan evaluasi organisasi pada umumnya, sangat krusial untuk mengidentifikasi kebutuhan jangka panjang. Hasil studi di atas menunjukkan bahwa pengukuran yang berasal dari pihak eksternal perlu diperkuat oleh pengukuran dari dalam ACA itu sendiri agar semakin komprehensif.

Melakukan pengukuran nilai tambah atau hasil bersih kerja ACA memang rumit, karena pada umumnya akan menghadapi serangkaian masalah metodologis yang rumit serta kebutuhan akan waktu dan sumber daya yang signifikan.

Bahkan jika masalah ini diatasi, upaya penilaian akan menghadapi serangkaian fenomena yang sangat kompleks. Ditambah seringkali, kesimpulan yang salah diperoleh dari bias analisis juga sering terjadi.

Dalam merespon hal ini, perlu dibedakan antara "bias-gejala" (melawan gejala-gejala korupsi dengan intervensi yang ditargetkan sementara mengabaikan penyebab struktural) dan "bias injeksi" (berfokus pada lembaga yang berdiri sendiri untuk merugikan kebutuhan mendasar lingkungan kelembagaan yang lebih besar) (Meagher, 2002) sehingga dapat mengetahui strategi intervensi terbaik.

Dalam meninjau kinerja ACA, tentu bisa didalami seberapa baik ACA melaksanakannya. Sehingga keberadaan alat ukur ini menjadi signifikan dalam mengukur dampak kebijakan ACA di masa depan.

Untuk saat ini, alat ukur yang dirancang Transparency International lebih fokus pada apa yang dilakukan ACA dan seberapa baik melakukannya. Tentu sebagai alat, pendekatan ini juga memiliki beberapa keterbatasan. Membandingkan

tugas-tugas yang sebenarnya dialokasikan untuk ACA dengan perangkat pelayanan publik yang lebih besar memperjelas bahwa pengukuran ini hanya dapat mengambil set yang terbatas.

ICAC Hong Kong misalnya telah melakukan survei sejak tahun 1977. Survei yang diprakarsai oleh Departemen Hubungan Masyarakat ini kemudian menemukan dalam tiap survei berikutnya, bahwa hampir semua orang di Hong Kong telah mendengar ICAC (Anti-Corruption Resource Centre, 2011) (ICAC, 2018).

Sementara CPIB di Singapura menugaskan Forbes Research untuk melakukan survei persepsi publik terhadap 1.000 warga Singapura berusia antara 16 dan 60 tahun sejak Oktober 2002. Survei ini menemukan bahwa 13 persen sebagai sangat baik sekali (*excellent*) dan 42 persen sebagai sangat baik (*very good*), 39 persen sebagai baik, dan hanya 7 persen sebagai cukup.

Sementara sejak tahun 1993, ICAC di New South Wales (NSW) telah melakukan survei berkala untuk memantau perubahan dan kecenderungan kesadaran masyarakat akan korupsi, dan persepsi serta sikap terhadapnya. Pada 2012, ICAC melakukan survei sikap masyarakat yang berfokus pada empat bidang ini: persepsi tingkat keparahan korupsi di NSW; kesadaran publik tentang ICAC; evaluasi ICAC; dan sikap untuk melaporkan korupsi (ICAC New South Wales, 2014).

Bhutan, Korea Selatan dan Mongolia juga telah melakukan penilaian integritas badan-badan publik di negara mereka. Komisi Anti-Korupsi Bhutan (ACC) telah melakukan survei Penilaian Integritas Nasional pada 2009 dan 2012 (ACC Bhutan, 2013). Pada 2012, 64,9 persen responden mengatakan bahwa ACC Bhutan sangat efektif dibandingkan dengan 31 persen dalam survei 2009 tentang sikap publik terhadap korupsi dan

ACC. Pada tahun 2011, Komisi Anti Korupsi dan Hak Sipil (ACRC) Korea Selatan melakukan penilaian integritas lebih dari 700 lembaga publik untuk mendeteksi area rawan korupsi (ACRC, 2012). Selama tahun yang sama, ACRC juga memprakarsai penilaian integritas 6.400 pejabat senior di 156 lembaga publik.

Di Mongolia, IAAC telah melakukan beragam survei: (1) survei indeks korupsi Mongolia pada tahun 2009 dan 2011; (2) survei evaluasi tingkat integritas organisasi publik pada 2008, 2010 dan 2012; dan (3) survei tahunan tentang persepsi korupsi pada lembaga-lembaga politik dan penegakan hukum sejak 2008 (OECD, 2014).

Selain survei yang dilakukan oleh IAAC, Asia Foundation dan Sant Maral Foundation juga telah melakukan banyak survei pembandingan sejak Maret 2006 untuk menilai situasi aktual dari korupsi di berbagai sektor dan persepsi publik tentang efektivitas IAAC dalam memberantas korupsi (Asia Foundation & Sant Maral Foundation, 2015).

Di Indonesia sendiri, sayangnya hingga saat ini KPK belum pernah melakukan penelitian terukur yang mengevaluasi kinerjanya sendiri secara terbuka. Evaluasi terhadap capaian dari rencana strategis berbasis divisi atau program memang ada (walaupun persentasenya pun sangat kecil), namun evaluasi yang bersifat keseluruhan belum pernah dilakukan. Berbagai dimensi penelitian yang hingga saat ini dikembangkan fokus pada entitas dan/nilai pada kelembagaan lain. Dalam hal ini penting seharusnya bagi KPK mulai mengembangkan alat ukur bagi organisasinya secara mandiri.

Padahal setidaknya terdapat 7 manfaat jika KPK mengembangkan sistem pengukuran kinerja dan dampaknya secara mandiri (Anti-Corruption Resource Centre, 2011):

- **Transparansi:** Visibilitas dan penjangkauan merupakan hal penting untuk menarik dukungan publik. Evaluasi dapat menghasilkan laporan tertulis dan angka kinerja nyata yang berkontribusi terhadap transparansi.
- **Akuntabilitas:** KPK adalah badan yang didanai publik. Oleh karena itu, KPK perlu melaporkan kegiatan mereka, masalah yang dihadapi, dan hasil aktivitas kepada mereka yang mendanai kegiatan KPK. Evaluasi dalam hal ini dapat memberikan informasi yang akurat tentang kinerja dan membuat KPK dapat melacak kemajuan dengan lebih mudah dan sistematis.
- **Memori kelembagaan:** Evaluasi memungkinkan KPK untuk mengembangkan memori internal tentang manajemen pengetahuan dalam berbagai fase KPK.
- **Pembelajaran:** Evaluasi dapat menyediakan bukti dan menguji asumsi, serta dapat berguna dalam menyesuaikan strategi, kebijakan, dan praktik.
- **Memperbaiki kebijakan:** Kerangka kerja evaluasi dapat memberikan indikasi kepada pemimpin KPK dan pemerintah tentang apakah opsi kebijakan yang selama ini diambil dapat berfungsi dengan maksimal atau sebaliknya.
- **Kinerja yang lebih baik:** Semua hal di atas dapat berkontribusi pada kinerja KPK yang lebih baik dalam memerangi korupsi. Hal juga memberi KPK basis yang lebih kuat untuk mengumpulkan dana dan memengaruhi kebijakan.

## Penutup

Berdasarkan berbagai temuan di atas, studi ini merekomendasikan bahwa KPK perlu segera memberi perhatian

besar untuk memperbaiki tata kelola organisasi dan menggunakan otoritas independennya dengan fokus pada investasi sumber daya manusia jangka panjang.

Selain meningkatkan visi SDM dan memperkuat kontrol internal, melalui studi ini juga merekomendasikan semua pihak harus memastikan bahwa KPK dapat melaksanakan fungsi-fungsi penegakan hukumnya secara independen dan bebas dari konflik kepentingan.

Studi ini utamanya memberikan dua rekomendasi utama. *Pertama*, KPK sebagai ACA harus didorong untuk menghindari bias dalam melakukan pengukuran kinerja. Pertanyaan yang paling relevan di sini adalah: "Apa yang sedang dilakukan oleh KPK, apa saja kegagalan, dan apa yang paling efektif mengatasi masalah ini?". Penguatan hal ini juga harus diikuti dengan kemauan politik yang memadai.

Rekomendasi *kedua* berkaitan dengan informasi dan basis penelitian mengenai KPK. Kelembagaan KPK perlu mengembangkan alat pengukuran mandiri terhadap evaluasi kinerjanya. Hal ini penting agar KPK memiliki basis informasi yang komprehensif tentang aspek-aspek yang perlu dibenahi, dan dioptimalkan di masa depan. Dalam praktiknya, publik perlu dipastikan terlibat dalam tiap upaya evaluasi kinerja dan kelembagaan KPK.

Perlu ada minat serius dalam mendokumentasikan pengalaman dan dampak KPK. Juga perlu ada upaya untuk mengumpulkan dan mensistematisasikan data KPK, untuk membuat beberapa estimasi nilai tambah oleh KPK untuk kinerja keseluruhan fungsi-fungsi anti korupsi. Data kualitatif yang jauh lebih lengkap tentang kinerja ACA juga akan dibutuhkan untuk penilaian yang bermakna.

Setelah langkah-langkah di atas telah diambil, upaya penelitian serius

kemudian dapat diluncurkan untuk mengatasi masalah dampak. Langkah pertama yang dilakukan adalah meningkatkan pemahaman ACA tentang hubungan sebab akibat antara hasil upaya anti-korupsi dan indikator keseluruhan korupsi dengan kualitas tata kelola. Penelitian ini akan menjadi bagian dari upaya yang lebih luas, untuk memahami dinamika dan efek korupsi dan langkah-langkah antikorupsi.

### Referensi

- ACC Bhutan. (2013). National Integrity Assessment Report 2012. ACC Bhutan.
- ACRC. (2012). The Anti-Corruption Policy of Korea and Efforts to Enhance Integrity. Seoul: ACRC, Korea.
- Anti-Corruption Resource Centre. (2011). How to Monitor and Evaluate Anti-Corruption Agencies: Guidelines for Agencies, Donors, and Evaluators. U4.
- Asia Foundation & Sant Maral Foundation. (2015). Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption: Strengthening Transparency in Mongolia Project.
- ICAC. (2018). Annual Report. ICAC Hong Kong.
- ICAC New South Wales. (2014). Annual Report. ICAC.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2018). Capaian dan Kinerja KPK di Tahun 2018. Retrieved from <https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/717-capaian-dan-kinerja-kpk-di-tahun-2018>

- \_\_\_\_\_. (2019). Daftar Laporan Tahunan. Retrieved from <https://www.kpk.go.id/id/publikasi/laporan-tahunan>
- \_\_\_\_\_. (2019). Laporan Keuangan KPK 2015-2018. Retrieved from <https://www.kpk.go.id/id/publikasi/laporan/laporan-keuangan>
- \_\_\_\_\_. (2017). Struktur Organisasi KPK. Retrieved from <https://www.kpk.go.id/id/tentang-kpk/struktur-organisasi>
- OECD. (2014). Anti-Corruption Reforms in Mongolia: Assessment and Recommendations Report. Paris: OECD.