

## Evaluasi Implementasi Kebijakan LHKPN: Dimensi Program Marsh & McConnell

Elih Dalilah, Vishnu Juwono

Universitas Indonesia

Universitas Indonesia

*elih.dalilah@ui.ac.id, vjuwono@ui.ac.id*

### **Abstract**

*Compliance of reporting Public Official's wealth (LHKPN) continues to increase. However, the accountability of the LHKPN is still low. This study aims to evaluate policy implementation in the program dimension, especially related to output and outcome achievement. The results indicate that LHKPN is successful in achieving operational indicators, efficient use of resources, and has positive implications for some public officials. Meanwhile, in the outcome indicator, LHKPN has not been able to establish the integrity of public official. KPK needs to encourage national regulations accompanied by strict sanctions, investigation using artificial intelligence (AI) and involving the community in the LHKPN investigation.*

**Keywords:** *LHKPN, Illicit Enrichment, Policy Implementation, Policy Success, Integrity*

### **Abstrak**

Kepatuhan pelaporan harta kekayaan penyelenggara negara terus meningkat. Namun, akuntabilitas LHKPN masih rendah. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi implementasi kebijakan terutama pada pencapaian *output* dan *outcome* (dimensi program). Penelitian menggunakan paradigma *post positivism* dengan metode kualitatif. Sumber data berupa wawancara mendalam dan data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan pada dimensi program, LHKPN berhasil dalam pencapaian indikator operasional, penggunaan sumber daya yang efisien, dan memiliki implikasi yang positif pada sebagian penyelenggara negara. Pada indikator *outcome*, LHKPN belum mampu membentuk integritas penyelenggara negara. KPK perlu mendorong regulasi lingkup nasional yang mengatur kewajiban LHKPN lebih terperinci disertai dengan sanksi yang tegas, dan meningkatkan kualitas SDM pemeriksa LHKPN berbasis investigasi, pemeriksaan menggunakan *machine learning*, *artificial intelligence (AI)*, serta melibatkan masyarakat dalam forum konsorsium investigasi LHKPN.

**Kata Kunci:** *LHKPN, Illicit Enrichment, Implementasi Kebijakan, Keberhasilan Kebijakan, Integritas*

## Pendahuluan

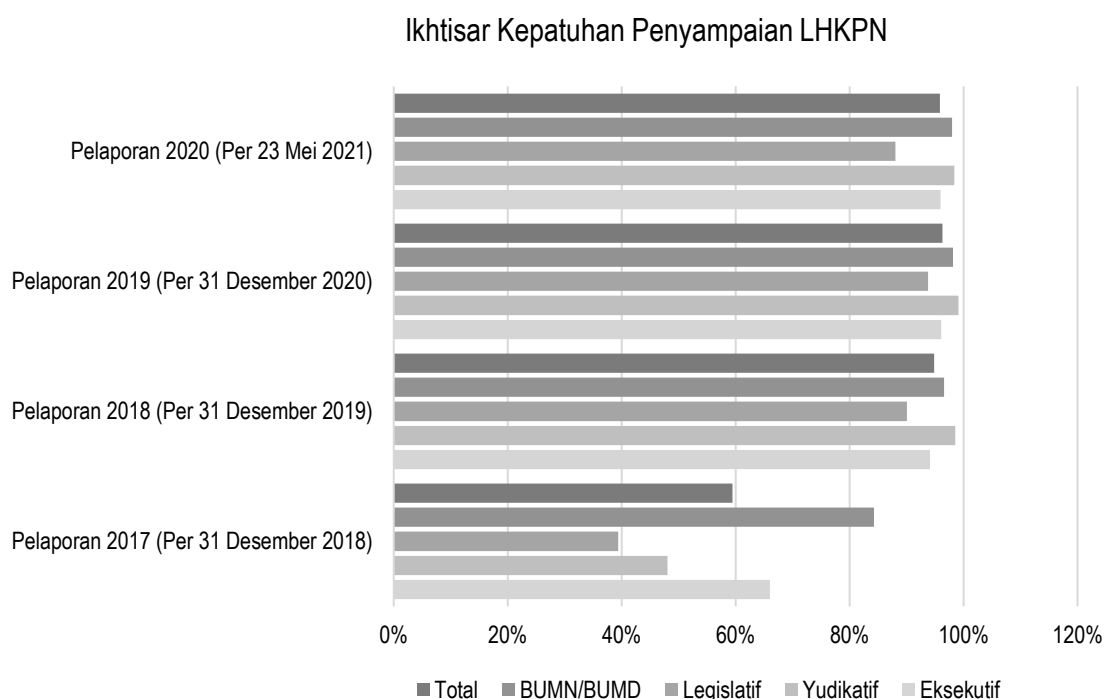
Sebagai salah satu program pencegahan korupsi yang dijalankan oleh KPK adalah mendorong kepatuhan dari para pejabat negara, baik di kementerian, maupun lembaga negara dalam kepatuhan dalam pelaporan LHKPN (Juwono, 2016, 2019). Peningkatan tingkat kepatuhan pelaporan LHKPN terus meningkat secara signifikan sejak diberlakukannya e-LHKPN. Sejak tahun 2018-2020, nilai kepatuhan berkisar antara 95-96%. Hal ini menunjukkan peningkatan yang signifikan dibandingkan tahun 2017 yang hanya mampu mencapai 59,4%. Perbandingan pencapaian tingkat kepatuhan pelaporan pada kurun waktu 2017-2020, dapat dilihat pada Gambar 1.

Namun demikian, peningkatan kepatuhan belum disertai dengan validitas isi laporan. Deputi Bidang Pencegahan dan Monitoring KPK menyebutkan bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan 1.665 Penyelenggara Negara pada periode 2018-2020 diperoleh fakta bahwa 95% LHKPN yang disampaikan tidak akurat. Hal ini disebabkan

kan masih terdapat penyelenggara negara tidak melaporkan tanah, bangunan dan investasi lainnya.

Hasil pemeriksaan Direktorat PP LHKPN pun tidak menyelesaikan permasalahan integritas penyelenggara negara. Hal ini disebabkan karena tidak adanya instrumen setelah pemeriksaan, tindak lanjut setelah harta dilaporkan dan sanksi yang jelas. Selain itu, kerangka hukum mengenai LHKPN masih lemah karena sanksi masih bersifat administratif dan tidak pernah dijalankan, tidak adanya sanksi pidana serta penegakan hukum terhadap praktik peningkatan kekayaan secara tidak sah (*illicit enrichment*) tidak dapat dijalankan.

Penegakkan hukum terhadap praktik *illicit enrichment* di Indonesia terkendala karena belum adanya hukum positif. Hingga saat ini, RUU peningkatan kekayaan secara tidak sah (*illicit enrichment*) belum disusun. Padahal penegakan hukum terhadap praktik *illicit enrichment* dan kewajiban pelaporan LHKPN sangat efektif dalam mengungkap suatu tindak pidana korupsi (Simanjuntak, 2014).



**Gambar 1.** Ikhtisar Kepatuhan Penyampaian LHKPN Tahun 2017-2020

Kekayaan penyelenggara negara yang tidak dapat dibuktikan berasal dari sumber yang sah akan menjadi awal-dalam melakukan penyelidikan terhadap tindak pidana korupsi. Namun, karena hukum positif Indonesia belum mengadopsi penegakan hukum terhadap *illicit enrichment*, maka peningkatan harta yang tidak wajar pada penyelenggara negara tidak dapat menjadi dasar penuntutan sebagai kejahatan yang berdiri sendiri. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (2001) hanya mengakomodasi pelaku tindak pidana korupsi membuktikan hartanya berasal dari hasil yang sah dan bukan berasal dari tindak pidana korupsi. Padahal menurut Organization for Economic Co-operation and Development (2011), aksi disiplin dan investigasi terhadap aksi kriminal yang bersumber dari dokumen LHKPN menjadi salah satu indikator efektivitas LHKPN.

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut, maka dapat dipetakan bahwa pencapaian tingkat kepatuhan yang semakin meningkat belum tentu mampu mencapai tujuan awal LHKPN sebagai alat pencegahan korupsi berbasis pendekatan individu dan *illicit enrichment*. Masih terdapat *gap* pada capaian *output* dan *outcome* kebijakan. Saat ini LHKPN hanya berkuat pada pemenuhan laporan kepatuhan penyelenggara negara. Padahal Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (1999) menegaskan bahwa LHKPN sebagai instrumen untuk mencegah penyelenggara negara melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme.

Menurut Marsh dan Mcconnell (2010), suatu kebijakan dinilai berhasil jika mencapai tujuan yang telah ditetapkan

kan dan tidak menimbulkan kritik yang signifikan serta mendapatkan dukungan masyarakat luas. Oleh karena itu, penulis menilai pentingnya untuk melakukan evaluasi terhadap keberhasilan implementasi kebijakan LHKPN terutama pada dimensi program.

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini memiliki tujuan untuk menganalisis keberhasilan implementasi kebijakan LHKPN pada dimensi program.

### **Penelitian Terdahulu**

Penelitian mengenai LHKPN sering kali menggunakan metode hukum *juridic normative* seperti penelitian yang telah dilakukan oleh Hasanuddin (2013), Salim (2020), dan Simanjuntak (2014). Hasil ketiga penelitian menyebutkan aspek yang sama bahwa LHKPN merupakan sarana pengujian integritas penyelenggara negara sebelum/selama/sesudah menjabat, pendeteksi potensi konflik kepentingan, menanamkan nilai kejujuran, transparansi, dan tanggung jawab para penyelenggara negara, sebagai alat kontrol bagi masyarakat melakukan monitoring indikasi korupsi, serta sebagai perwujudan dalam kerangka *good governance* terutama pada prinsip transparansi dan akuntabilitas. Namun faktanya menurut penelitian Suryono (2000), LHKPN masih bersifat manipulatif dan mampu menyamarkan perilaku koruptif.

Pada aspek hukum, kerangka hukum LHKPN masih dinilai lemah karena Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme (1999) hanya mengatur sanksi administratif. Sementara pada aspek Kelembagaan, KPK masih dinilai lemah karena tidak memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi kepegawaian ataupun sanksi denda kepada penyelenggara negara yang sengaja tidak patuh dan tidak jujur dalam

melaporkan harta kekayaan (Davidsen et al., 2006). Padahal LHKPN yang progresif sangat diperlukan agar pemberantasan korupsi menjadi lebih efektif dan efisien (Suryono, 2000).

Efektivitas LHKPN dapat tercapai melalui pemanfaatan LHKPN sebagai awalan atau *entry point* dalam penyelidikan dan penyidikan tindakan pidana korupsi para penyelenggara negara (Suryono, 2000). Simanjuntak (2014) menambahkan bahwa LHKPN yang progresif serta adanya pembuktian terbalik terhadap indikasi adanya praktik *illicit enrichment* sangat efektif dalam mengungkap suatu tindak pidana korupsi.

Penelitian LHKPN yang telah diuraikan penulis pada umumnya hanya meneliti dari sudut pandang yuridis normatif peraturan mengenai LHKPN. Namun, belum ada penelitian yang melakukan evaluasi pencapaian tujuan pada implementasi LHKPN dengan menggunakan kerangka Marsh dan McConnell (2010).

### ***Kerangka Teori***

Evaluasi kebijakan penting dilakukan untuk meningkatkan akuntabilitas dan memberikan bukti tentang apa yang telah berhasil sehingga menginformasikan pembelajaran dan perbaikan kebijakan. Pada akhirnya evaluasi akan meningkatkan manajemen dan memandu mengambil keputusan dan alokasi sumber daya (Ugyel & O'Flynn, 2017).

Evaluasi adalah studi tentang perbaikan kebijakan (Marsh & McConnell, 2010). Newman (2014) pun menambahkan bahwa tujuan evaluasi adalah untuk menilai kebijakan publik dengan maksud untuk membuat penyesuaian, menyarankan perbaikan, merekomendasikan penghentian. Senada pula dengan yang diungkapkan Nugroho (2003) bahwa evaluasi bertujuan untuk memetakan kesenjangan antara konsep ideal dan faktual di lapangan (antara harapan dengan kenyataan),

sehingga *gap* tersebut dapat segera diperbaiki.

Menurut Lester dan Stewart dalam (Akbar & Mohi, 2018), tugas evaluasi kebijakan adalah menentukan konsekuensi kebijakan melalui penggambaran dampak yang dihasilkan dari kebijakan tersebut. Kemudian evaluasi akan menilai keberhasilan dan kegagalan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditentukan.

Keberhasilan kebijakan tidak sekedar dinilai dari efektivitasnya, namun juga perlu dilihat perbaikannya (Boyne, 2003). (Bovens & t Hart, 2005; Marsh & McConnell, 2010) menambahkan bahwa keberhasilan dapat dinilai pada dimensi program dan dimensi politik. Dimensi program meliputi tiga kriteria yaitu efektivitas, efisiensi dan ketahanan/keberlangsungan. Sementara dimensi politik melihat bagaimana kebijakan dan pembuat kebijakan terepresentasikan dan terevaluasi pada ranah politik.

Indikator kegagalan atau keberhasilan politik akan tercermin pada pergolakan politik (peliputan pers, investigasi parlemen, kematian politik, litigasi) atau kekurangannya, dan perubahan pola umum legitimasi politik (kepuasan publik dengan kebijakan atau kepercayaan pada otoritas dan lembaga publik) (Bovens & t Hart, 2005; Marsh & McConnell, 2010).

Namun, konsep Bovens dinilai masih lemah karena tidak ada diskusi tentang dimensi proses dan dimensi politik. Bovens seolah menganggap ketika kebijakan yang dihasilkan melalui proses legislatif dan tidak ada perubahan kebijakan, maka kebijakan tersebut dinilai berhasil. Kemudian konsep keberhasilan diperbaharui oleh Marsh dan McConnell (2010).

Menurut Marsh & McConnell (2010), keberhasilan kebijakan dapat dilihat pada 3 (tiga) dimensi yaitu dimensi proses, program, dan politik. Suatu kebijakan dinilai berhasil dalam dimensi proses ketika kebijakan disahkan secara kolektif

dan berorientasi untuk kepentingan publik, diputuskan secara deliberatif, serta mampu menyelesaikan permasalahan. Pada dimensi program, kebijakan dinilai berhasil ketika mampu mencapai *output* dan *outcome* sesuai yang telah ditetapkan. Sementara pada dimensi politik, kebijakan berhasil ketika mampu meningkatkan reputasi dan prospek pemilihan politisi dan kapasitas mereka untuk mengelola agenda politik.

Penelitian mengenai keberhasilan menggunakan indikator yang dikembangkan oleh McConnel, yang terdiri dari indikator proses, program, dan politik, dinilai paling lengkap dan komprehensif dibandingkan lainnya. Ugyel dan O'Flynn (2017) menilai kerangka Marsh dan McConnell (2010) yang merupakan alat untuk mengukur dimensi keberhasilan kebijakan memberikan gambaran yang komprehensif.

Marsh dan Mcconnell (2010) mendetailkan indikator program terdiri dari operasional (apakah terimplementasi sesuai tujuan kebijakan), *outcome* (apakah *outcome* tercapai), sumber daya (apakah menggunakan sumber daya yang efisien), aktor (apakah kebijakan menguntungkan kelompok tertentu). Hal senada dikemukakan oleh (Howlett, 2012) yakni kegagalan pada dimensi program akan dinilai dari sisi teknis yaitu efisiensi dan efektivitas. Kegagalan dinilai dengan cara mencocokkan tujuan kebijakan dan cara yang dilakukan.

Menurut Cleaves (1980), kebijakan bisa berhasil diimplementasikan di negara dunia ketiga dengan syarat aktor politik dan administrator mampu memobilisasi kekuatan yang cukup untuk melaksanakan desain kebijakan terutama pengaruh pada lingkungan politik. Sementara Edward III dalam Akib (2010) menyebutkan bahwa komunikasi, penggunaan sumber daya, perilaku birokrasi serta struktur organisasi dan proses bisnis atau tata kerja

merupakan faktor yang akan mempengaruhi keberhasilan proses implementasi kebijakan.

Pada implementasi LHKPN, OECD (2011) menyebutkan bahwa hambatan implementasi kebijakan LHKPN terdiri dari 6 (enam) faktor, yaitu ketidaksempurnaan kerangka hukum, kelemahan badan pelaksana, ketidaksempurnaan verifikasi, konteks kelembagaan yang belum matang atau belum sepenuhnya berkembang, kurangnya dukungan dan/atau kesadaran pejabat publik, serta kurangnya minat dan/atau dukungan dari masyarakat luas.

### **Metode Penelitian**

Penelitian menggunakan pendekatan *post positivism*, sehingga kerangka teori menjadi bagian penting. Teori menjadi landasan peneliti untuk mengembangkan instrumen pertanyaan dalam rangka mencari informasi primer berupa wawancara mendalam ataupun berupa dokumen empiris. Pengumpulan data menggunakan metode kualitatif dengan cara wawancara mendalam, studi literatur, serta menggunakan data sekunder berupa laporan hasil penelitian, data keuangan, data capaian kinerja dan berita media.

### **Pembahasan**

Pembahasan penelitian menggunakan kerangka Marsh dan Mcconnell (2010) dengan mendetailkan indikator program yang terdiri dari operasional (apakah terimplementasi sesuai tujuan kebijakan), *outcome* (apakah *outcome* tercapai), sumber daya (apakah menggunakan sumber daya yang efisien), dan aktor (apakah kebijakan menguntungkan kelompok tertentu).

### **Operasional (Apakah terimplementasi sesuai tujuan kebijakan)**

KPK melalui Direktorat PP LHKPN memiliki sasaran strategis yaitu meningkatkan efektivitas pencegahan korupsi melalui pelaporan dan pemeriksaan

LHKPN. Keberhasilan sasaran tersebut salah satunya dapat dilihat melalui persentase capaian kepatuhan LHKPN.

Data Kepatuhan LHKPN terus meningkat. Bahkan berdasarkan laporan pencapaian kinerja tahun 2017-2020, Direktorat LHKPN selalu melampaui target 100% seperti pada Tabel 1.

**Tabel 1.** Persentase Pencapaian Kinerja Kepatuhan Pelaporan LHKPN Tahun 2017-2020

Tahun	Target	Capaian	Capaian/Target
2020	95%	96,29%	101%
2019	85%	93%	109%
2018	85%	85%	100%
2017	85%	85%	100%

Sumber: Data Penyampaian Kinerja Direktorat PP LHKPN Tahun 2017-2020.

Namun tingkat kepatuhan yang tinggi belum diiringi tingkat validitas laporan. Filiri Bahuri menyebutkan dalam Media Jawa Post, bahwa hanya 5% penyelenggara negara yang jujur melaporkan harta kekayaannya, 95% lainnya tidak akurat.

Pada media yang sama, ICW menambahkan catatan buruk pada kepatuhan penyelenggara negara yang "asal bapak senang" dan "asal kirim". Bahkan sering kali LHKPN dikerjakan oleh bawahannya.

Deputi Pencegahan dan Monitoring KPK menyampaikan hal yang senada, bahwa pencapaian output LHKPN masih pada tataran transparansi, belum sampai pada akuntabilitas. Berikut kutipannya "*pencapaian output LHKPN baru pada tataran transparansi, padahal idealnya harus sampai pada akuntabilitas*" (Wawancara dengan Deputi Pencegahan dan Monitoring KPK, 10 November 2021).

Untuk mencapai pemenuhan akuntabilitas dan kebenaran isi LHKPN, KPK melakukan verifikasi dengan menggunakan aplikasi Telusur (data pertanahan, kendaraan, AHU), Sistem Sipedal yang bekerjasama dengan berbagai bank, kerjasama dengan KSEI, serta data-data yang terintegrasi dengan NIK.

Upaya yang dilakukan KPK belum optimal karena belum didukung oleh regulasi dan komitmen Pimpinan lembaga. Agar isi LHKPN tidak serampangan, maka diperlukan sanksi yang jelas. Oleh karena itu, perlu diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) mengenai aturan detail LHKPN.

Wartawan SINDO menegaskan hal yang sama bahwa KPK perlu mendorong terobosan hukum berupa Peraturan Pemerintah atau Perpres tentang Kewajiban LHKPN dan LHKASN. Peraturan pada tingkat nasional diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan perbedaan sudut pandang pada level surat edaran Menteri/SE Kepala Daerah, Peraturan Badan/Peraturan POLRI (Wawancara Mendalam Wartawan SINDO, 9 November 2021).

Aturan penjelasan yang melebihi aturan di atasnya akan menimbulkan permasalahan pada kepatuhan dan validitas LHKPN. Sebagai contoh penjelasan mendetail pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, melalui SE KemenPAN RB yang kemudian mewajibkan eselon 2 melaporkan LHKPN. Hal ini menimbulkan perdebatan karena penjelasan detail melebihi undang-undang. Selain mendapat komplain, ketidaksesuaian aturan pun akan mempengaruhi *compliance*, dan pelaporan pun menjadi asal-asalan serta tidak valid" (Wawancara Mantan Direktur PP LHKPN, 8 November 2021).

Perpres nantinya harus mempertegas sanksi administratif yang bergerak pada sanksi disiplin seperti tidak ada kenaikan jabatan, kenaikan tunjangan, dan tidak ada promosi/mutase/rotasi. Saat ini, adanya unsur ketidaksesuaian isi laporan tidak menimbulkan dijatuhkannya sanksi terhadap pelapor sehingga banyak penyelenggara negara menyembunyikan hartanya dan pengumuman LHKPN menjadi tidak berarti apapun.

### **Outcome (Apakah outcome tercapai)**

Pada *Open-Ended Intergovernmental Working Group On The Prevention of Corruption Thematic Compilation of Relevant Information Submitted*, Indonesia menegaskan bahwa LHKPN memiliki dua objektif, yaitu mencegah penyelenggara urusan publik menggunakan otoritasnya untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan mendeteksi praktik *illicit enrichment*. Jauh sebelum meratifikasi UNCAC, Indonesia telah menetapkan kewajiban penyelenggara negara melaporkan harta keayaannya. Tujuan pelaporan tersebut ditegaskan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (1999), yaitu untuk mencegah penyelenggara negara melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme. Hal yang sama ditegaskan oleh Deputi Pencegahan dan Monitoring KPK menegaskan bahwa LHKPN di Indonesia derajatnya lebih tinggi dari sekedar mencegah konflik kepentingan. Dua tujuan utama LHKPN adalah untuk mencegah korupsi dan mendeteksi praktik *illicit enrichment*.

Negara yang menjadikan deklarasi asset sebagai Pencegahan korupsi, maka perlu UU pidana mengenai *illicit enrichment* sesuai dengan pasal 20 UNCAC. Karena pengungkapan asset menjadi alat yang efektif untuk mendukung penegakan UU tersebut (UNCAC, 2018). Sementara sampai saat ini, Indonesia belum mengadopsi hukum positif terkait *illicit enrichment*.

Menurut Hadjar (2021), harus ada sanksi pidana agar LHKPN menjadi efektif. Selama ini, penyelenggara negara hanya menggugurkan kewajiban melaporkan LHKPN ke KPK. Laporan masih sekadar formalitas. Bahkan penyelenggara negara

yang tidak melaporkan LHKPN tidak dikenai sanksi.

LHKPN belum berhasil dalam mencegah korupsi. Penyelenggara negara yang telah melaporkan LHKPN masih melakukan tindak pidana korupsi. Pada beberapa perkara Tindak Pidana Korupsi (TPK) dan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) pada Tabel 2, terbukti bahwa terpidana sudah melaporkan LHKPN namun tetap korupsi.

Koruptor dan terpidana TPPU sering kali menyembunyikan asetnya berupa tanah, bangunan, dan investasi lainnya. Tidak akuratnya pelaporan ini pun terbukti pada berita acara pemeriksaan TPK dan TPPU dimana sering kali terdakwa menyembunyikan hartanya. Sebagai salah satu studi kasus pada perkara X dimana beberapa aset berupa usaha tambang (40.000 hektar) tidak dicatat dalam LHKPN, tanah dengan total luas >8.650 meter persegi tidak dilaporkan, uang kas senilai Rp50 miliar, pembelian aset atas nama orang lain (keponakan), dan 15 bidang tanah dengan total 155.462 meter persegi tidak dilaporkan dalam LHKPN.

Selain kebutuhan adanya UU *illicit enrichment*, Deputi Pencegahan dan Monitoring KPK menyebutkan bahwa pencapaian *outcome* LHKPN sangat ditentukan oleh komitmen dan dukungan Pimpinan tertinggi yaitu Presiden. Instrumen untuk mencapai *outcome* LHKPN masih sangat parsial dan sporadis serta sangat tergantung pada kebijakan Pimpinan lembaga. Sistem penguatan tidak terbentuk karena sangat dipengaruhi oleh sosok Pimpinan masing-masing lembaga dan lemahnya regulasi. Oleh karenanya, penyusunan Peraturan Pemerintah atau Pepres mengenai kewajiban LHKPN perlu menjadi prioritas nasional.

**Tabel 2.** Tahun Pelaporan LHKPN pada Tersangka Tindak Pidana Korupsi dan TPPU

No.	Tersangka	Tahun Pelaporan LHKPN	Tahun Inkracht
1.	M. Nazaruddin	2010	2016
2.	Wa Ode Nurhayati	2009	2013
3.	Djoko Susilo	2010	2014
4.	Luthfi Hasan Ishaaq	2003, 2009	2014
5.	M. Akil Mochtar	2002, 2006, 2011, 2013	2015
6.	Rudi Rubiandini	2012, 2013	2014
7.	Anas Urbaningrum	2001, 2005, 2007, 2010	2015
8.	Heru Sulaksono	2010	2015
9.	Ade Swara	2010	2016
10.	Nurlatifah	2003	2016
11.	H. Fuad Amin	2002, 2008	2016
12.	Ojang Sohandi	2008, 2013, 2014	2017
13.	Bambang Irianto	2008, 2011, 2013	2017
14.	Zainudin Hasan	2013, 2015	2020
15.	Emirsyah Satar	2002, 2006, 2010, 2013	2020

Sumber: Data Penindakan dan LHKPN KPK diolah

**Tabel 3.** % Kepatuhan Pelaporan LHKPN Tahun 2017-2020

Lembaga	Kepatuhan Pelaporan (%)			
	2017 (Per 31 Des 2018)	2018 (Per 31 Des 2019)	2019 (Per 31 Des 2020)	2020 (Per 23 Mei 2021)
Eksekutif	66,01	94,10	96,08	95,99
Yudikatif	48,03	98,57	99,11	98,40
Legislatif	39,42	90,08	93,79	88,07
BUMN/D	84,31	96,58	98,17	97,99
Total	59,44	94,83	96,29	95,86

Sumber data: Direktorat PP LHKPN KPK (2021)

Zaenur Rohman (Peneliti Pusat Kajian Antikorupsi UGM) pada Media Indonesia menyebutkan bahwa terdapat 3 (tiga) opsi untuk meningkatkan kepatuhan LHKPN, yaitu yang pertama perlu mengubah peraturan perundangan yang menjadi payung hukum LHKPN, yakni Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999. Saat ini, di Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tidak disebutkan secara eksplisit terkait sanksi bagi para penyelenggara negara yang tidak patuh. Sanksi yang diberikan bisa dalam bentuk pemotongan gaji dan tunjangan hingga pemberhentian. Lebih jauh lagi, sanksi itu bisa menjadi pintu masuk bagi aparat penegak hukum untuk melakukan penyelidikan. Opsi kedua, ketika perubahan undang-undang tersebut tidak disetujui oleh lembaga legislatif, maka pemerintah dapat menerbitkan Peraturan Pemerintah yang berisi tata cara pelaporan hingga jenis sanksi yang diberikan bagi para pelanggar. Opsi terakhir adalah dengan

cara memasukkan LHKPN dalam kode etik kementerian/lembaga dan pemerintah daerah sehingga para penyelenggara negara yang melanggar dapat dikenai sanksi pelanggaran berat kode etik.

Belum tercapainya *outcome* kebijakan LHKPN ditegaskan pula dengan hasil penelitian (Migunani, 2017) yang menyebutkan bahwa berdasarkan tahapan "*maturity model*" rezim *income and asset disclosure*, dimana kepatuhan adalah fondasinya, kegiatan LHKPN masih berkuat pada pembangunan fondasi dan analisis LHKPN belum digunakan sebagai masukan untuk membangun iklim integritas. Padahal sasaran LHKPN adalah mencegah penyelenggara negara melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Keterbatasan kerangka hukum tidak menyurutkan KPK dalam mengoptimalkan LHKPN sebagai instrumen pencegahan korupsi dan pembuktian tindak pidana pencucian uang. LHKPN menjadi *tools*



untuk membandingkan aset terdaftar di LHKPN dengan aset yang ditemukan oleh penyidik di lapangan berdasarkan hasil periksa, LHA PPATK, dan informan.

Di luar lingkup KPK, Mahkamah Agung merupakan pionir dalam memanfaatkan LHKPN untuk pengangkatan jabatan. Ketentuan tersebut secara tegas termaktub pada Keputusan Sekretaris Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 147/SEK/SK/VIII/2017 tentang Kewajiban Penyampaian LHKPN di Lingkungan MA dan Badan Peradilan di Bawahnya. Promosi, mutasi, kenaikan pangkat, tunjangan jabatan dan tunjangan kinerja dapat ditinjau kembali (penundaan/pembatalan) apabila penyelenggara negara di Lingkungan MA dan Peradilan di bawahnya tidak menyampaikan LHKPN sesuai waktu yang ditentukan dan tanpa alasan yang sah.

Selain itu pada bulan September 2020, Komisi Yudisial bekerjasama dengan KPK melakukan pemeriksaan LHKPN terhadap 30 Calon Hakim Agung dan Calon Hakim Ad-Hoc. Hasil penelusuran KPK menjadi bahan pertimbangan tim pansel untuk menentukan hakim agung dan hakim adhoc.

Adanya aturan yang tegas berimplikasi pada persentase tingkat kepatuhan pelaporan yang tinggi. Pada Tabel 3, terbukti bahwa persentase kepatuhan lembaga yudikatif tertinggi dibandingkan lembaga eksekutif. Sementara lembaga legislatif selalu mencapai persentase kepatuhan terendah.

Selain MA, KPK secara proaktif melakukan pendekatan kepada beberapa lembaga yang kemudian disambut baik oleh Kementerian Keuangan dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang kemudian ditindaklanjuti dengan menyusun aturan internal yang mengatur bahwa ketika penyelenggara negara tidak melaporkan LHKPN maka berimplikasi pada penunda-

an diikutkan dalam mutasi/rotasi/promosi, tidak bisa mengikuti diklat/pendidikan, dan berpengaruh terhadap tunjangan.

### ***Sumber daya (Apakah menggunakan sumber daya yang efisien)***

Implementasi LHKPN tentu memerlukan dukungan sumber daya berupa anggaran dan sumber daya manusia. Apabila dibandingkan dengan standar OECD, penggunaan anggaran Direktorat PP LHKPN sangat efisien.

#### **Anggaran**

Pengelolaan LHKPN pada level nasional yang berada di Direktorat PP LHKPN KPK, menggunakan dana yang sangat kecil dibandingkan dengan penggunaan anggaran di negara Albania, Latvia, Lithuania dan Romania. Padahal berdasarkan jumlah wajib lapor LHKPN antara Indonesia dan Romania berkisar pada jumlah yang sama, namun anggaran yang digunakan sangat berbeda signifikan. Indonesia mengalokasikan US\$310.243 untuk 377.817 wajib lapor, sementara Romania menggunakan USD\$3.808.407 untuk 300.000 wajib lapor. Lebih detail penjabaran anggaran dapat dilihat pada Tabel 4.

#### **Sumber Daya Manusia**

OECD (2011) telah melakukan perbandingan penggunaan sumber daya manusia yang menangani deklarasi aset per 1.000 wajib lapor. Rata-rata SDM yang digunakan adalah 2,2 orang/1.000 wajib lapor, sementara Indonesia hanya 0,17/1000 wajib lapor. Indonesia memiliki kemiripan dengan negara Romania dimana jumlah wajib lapor mencapai 300.000 orang, namun SDM yang digunakan untuk menangani laporan tersebut hanya berkisar 0,17-0,19. Lebih detail perbandingan alokasi SDM terhadap jumlah wajib lapor pada berbagai negara dapat dilihat pada Tabel 5.

**Tabel 4.** Alokasi Anggaran Dibandingkan dengan Jumlah Wajib Laporan

Tahun	Negara	Jumlah Wajib Laporan Deklarasi Aset	Anggaran pada Badan Pelaksana Deklarasi Aset (US\$)
2008	Albania	4.200	1.156.563
	Estonia	330	61.378
	Georgia	2.000	244.217
	Latvia	70.800	1.364.969
	Lithunia	11.000	601.694
	Romania	300.000	3.808.407
<b>Anggaran 2020 (kurs 31/10/2021)</b>	<b>Indonesia</b>	<b>377.817</b>	<b>310.243</b>

Sumber: (Organization for Economic Co-operation and Development, 2011), KPK (2020)

**Tabel 5.** Perbandingan Alokasi SDM terhadap Jumlah Wajib Laporan

Negara	Jumlah Wajib Laporan	Jumlah SDM	Jumlah SDM/ 1000 wajib lapor
Albania	4.200	20	2,4
Bosnia dan Herzegovina	6.000	3	0,5
Bulgaria	7.073	9	1,2
Croatia	1.850	5	2,7
Estonia	330	2	6
Georgia	2.000	3	1,5
Kazakhstan	47.000	261	0,55
Kosovo	800	4	5
Kyrgyzstan	1.389	4	2,9
Latvia	70.800	66	1,07
Macedonia	3.000	2	0,7
Montenegro	2.775	10	3,6
Romania	300.000	57	0,19
Slovenia	5.264	2	0,4
<b>Rata-rata</b>	<b>32.320</b>	<b>32</b>	<b>2</b>
<b>Indonesia</b>	<b>377.817</b>	<b>65</b>	<b>0,17</b>

Sumber: OECD (2011) diolah

**Tabel 6.** *Gap* Kebutuhan SDM Direktorat PP LHKPN Tahun 2021

No.	Posisi	Jumlah SDM	ABK SDM 2020	SDM Ideal	Gap
1.	Struktural	1	1	1	0
2.	Spesialis	20	34	37	17
3.	Staf	0	6	14	14
4.	Administrasi	4	5	5	1
5.	Pegawai Tidak Tetap	40	27	40	0
<b>Jumlah</b>		<b>65</b>	<b>73</b>	<b>97</b>	<b>32</b>

Sumber: Data SDM KPK (2021)

Berdasarkan Tabel 5, untuk mencapai angka rata-rata yaitu 2, maka Direktorat PP LHKPN membutuhkan SDM sebanyak 836 orang, artinya dari jumlah saat ini 65 orang perlu penambahan SDM sebanyak 771 orang.

Jumlah SDM yang ada saat ini sangat tidak memadai. 65 pegawai yang tersedia terbagi menjadi 53 orang pada bagian pen-

daftar, dan hanya 12 orang pada bagian pemeriksa, sementara total laporan sebanyak 377.817.

Pada perhitungan analisis beban kerja, SDM ideal yang dibutuhkan terhitung hanya berjumlah 97 orang. Hingga saat ini pun belum terealisasi pemenuhan *gap* sebanyak 32 orang seperti yang disajikan pada Tabel 6.

Hal penting lainnya pada SDM yang perlu dipenuhi adalah kualitas SDM. KPK harus meningkatkan kemampuan SDM di Direktorat PP LHKPN untuk memiliki keahlian di bidang audit investigasi, pemanfaatan *artificial intelligent* (AI), dan keahlian *appraisal*.

### **Aktor (Apakah kebijakan menguntungkan kelompok tertentu)**

Subjek LHKPN adalah penyelenggara negara yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999. Pada prinsipnya, LHKPN atau deklarasi aset diperuntukan bagi pejabat dengan kategori; memiliki risiko konflik kepentingan yang tinggi, memiliki risiko korupsi yang tinggi, melakukan evaluasi terhadap keputusan politik, jabatan yang memiliki kepentingan untuk melindungi privasi yang lebih kecil antara jabatan politik/*senior officer* dibandingkan pegawai menengah atau rendah, jabatan yang merupakan sumber daya ekonomi (Organization for Economic Cooperation and Development, 2011). Hal ini senada yang telah berlaku di Indonesia bahwa LHKPN berlaku untuk pejabat yang memiliki fungsi strategis dan rawan praktik korupsi.

Pada uraian tersebut menegaskan bahwa pelaporan dan pemeriksaan LHKPN pada penyelenggara negara di Indonesia bertujuan untuk mencegah praktik korupsi. Pencegahan tersebut kemudian diimplementasikan pada pemanfaatan LHKPN tidak sekedar pada pelaporan yang sifatnya reguler. Namun, pemanfaatan LHKPN dilakukan dalam proses pemilihan kandidat politik dan jenjang karir.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum menjadikan LHKPN sebagai syarat dalam mengikuti pemilihan umum/pemilihan daerah. Pelaporan LHKPN diwajibkan pada para pasangan bakal calon yang akan ikut serta dalam pemilihan umum dan pemilihan daerah. KPU memberikan batasan waktu, bahwa tanda terima LHKPN

yang berlaku adalah 3 (tiga) bulan sebelum tanggal pasangan calon sampai dengan hari terakhir perbaikan persyaratan pencalonan.

Selain sebagai syarat pemilihan kepala daerah, LHKPN menjadi sebuah instrumen untuk memvalidasi rekam jejak penyelenggara negara pada saat rekrutmen ataupun melakukan promosi, seperti yang telah dilakukan di MA, Kementerian Keuangan dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Pemanfaatan LHKPN sangat menguntungkan untuk kredibilitas dan citra positif penyelenggara negara. Mereka yang dengan patuh dan valid melaporkan harta kekayaannya akan mencerminkan pribadi yang berintegritas, jujur, dan terawasi. Untuk itu, KPK harus terus mendorong validitas LHKPN melalui berbagai cara seperti kolaborasi lembaga sebagai *supporting system* untuk meningkatkan kualitas LHKPN melalui integrasi seluruh informasi aset, transaksi keuangan serta pajak para penyelenggara negara (Suryono, 2000).

Riyanto dalam Media Jawa Pos menyebutkan bahwa pada dasarnya LHKPN merupakan kontrol terhadap perilaku pejabat negara. Firli Bahuri sebagai Ketua KPK menambahkan LHKPN adalah instrumen untuk menciptakan budaya malu dan takut ketika terdapat penambahan harta yang tidak wajar dan tidak sebanding dengan pendapatan penyelenggara negara.

KPK harus melakukan terobosan-terobosan untuk meningkatkan akuntabilitas serta validitas LHKPN. Selain mendorong komitmen nasional melalui regulasi kewajiban LHKPN yang lebih detail, KPK harus mendorong Presiden untuk menerbitkan Instruksi Presiden, melakukan *Memorandum of Understanding* dengan DPP Partai terutama yang ada di lembaga legislatif.

Pada level teknis, KPK harus melakukan pendekatan secara masif pada seluruh

lembaga agar LHKPN mampu memberikan implikasi kepada reputasi dan karir. KPK bekerja sama dengan seluruh jajaran pemerintahan dan semua menteri dalam membuat aturan agar diterapkan secara masif seperti yang telah diimplementasikan oleh Mahkamah Agung, Kementerian Keuangan dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Selain itu pada penggunaan teknologi, verifikasi yang dilakukan harus menggunakan *artificial intelligence (AI)*, *machine learning* dan integrasi data. Kemudian untuk memudahkan penyelenggara negara dan mengurangi beban pengisian dua kali, KPK harus berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan untuk menciptakan sebuah sistem input sekaligus yang memiliki luaran dua, yaitu SPT dan LHKPN. KPK harus terus mendorong digitalisasi secara penuh pada aplikasi Telusur (data Pertanahan, kendaraan, dan AHU) serta integrasi data berbasis NIK.

Pelibatan masyarakat pun menjadi bagian penting. Untuk itu, KPK harus berkolaborasi dengan masyarakat, jurnalis, dan NGO melalui forum konsorsium investigasi sehingga meningkatkan rasa keterawasan penyelenggara negara.

## Penutup

Pada dimensi program, keberhasilan LHKPN terlihat pada indikator operasional, penggunaan sumber daya yang efisien, dan menguntungkan untuk terciptanya integritas penyelenggara negara. Namun, keberhasilan implementasi LHKPN pada indikator *outcome* belum berhasil.

LHKPN belum mampu mencapai tujuan awal dalam mencegah penyelenggara publik melakukan korupsi dan belum mampu mendeteksi praktik *illicit enrichment*. Hal ini disebabkan oleh salah satunya adalah belum tersedianya hukum positif tentang *illicit enrichment* di Indonesia, sanksi tidak jelas dan lemahnya penegakan sanksi.

Untuk itu, KPK perlu mendorong penguatan peraturan perundang-undangan yang mengatur kewajiban LHKPN secara lebih terperinci disertai dengan sanksi yang tegas.

Selain itu, KPK harus proaktif melakukan pendekatan secara masif kepada Pimpinan lembaga dan DPP Partai untuk menyusun aturan internal tentang implikasi ketidakpatuhan pelaporan LHKPN terhadap penundaan karir ataupun politik.

Akurasi LHKPN yang saat ini hanya mencapai 5%, perlu ditingkatkan secara holistik, mulai dari peningkatkan kualitas SDM pemeriksa LHKPN, penggunaan teknologi, dan kolaborasi dengan lembaga keuangan dan aset. Selain itu KPK perlu berkolaborasi dengan masyarakat, media, dan lembaga swadaya masyarakat dalam forum konsorsium investigasi.

## Referensi

- Akbar, M., & Mohi, W. (2018). Studi Evaluasi Kebijakan (Evaluasi Beberapa Kebijakan di Indonesia). In *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952. Ideas Publishing.
- Akbar, M. F., & Mohi, W. K. (2018). *Studi evaluasi kebijakan (Evaluasi beberapa kebijakan di Indonesia)*. Ideas Publishing.
- Bovens, M. A. P., & Hart, P. (2005). *Publieke verantwoording: Zegen en vloek* (pp. 1–14). Boom.
- Boyne, G. A. (2003). What is public service improvement? *Public Administration*, 81(2), 211–227. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00343>
- Cleaves, P. S. (1980). Eleven. Implementation amidst scarcity and apathy: Political power and policy design. In *Politics and Policy Implementation in the Third World* (Vol. 28, Issue 1.303, pp. 281–303). Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/97814008>

86081-015

- Davidsen, S., Juwono, V., & Timberman, D. G. (2006). *Curbing corruption in Indonesia 2004–2006: A survey of national policies and approaches*. USINDO: The United States–Indonesia Society - CSIS: Centre for Strategic and International Studies.
- Hadjar, A. (2021). Harus ada sanksi bagi pelanggar LHKPN. *Media Indonesia*.
- Hasanuddin, H. (2013). *Pelaporan harta kekayaan penyelenggara negara (asset declaration) sebagai salah satu instrumen pemberantasan korupsi* [Universitas Indonesia]. <https://library.ui.ac.id/detail?id=20335847>
- Howlett, M. (2012). The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making. *International Political Science Review*, 33(5), 539–555. <https://doi.org/10.1177/0192512112453603>
- Juwono, V. (2016). *Berantas Korupsi: a political history of governance reform and anti-corruption initiatives in Indonesia 1945-2014*. The London School of Economics and Political Science (LSE).
- Juwono, V. (2019). Kepemimpinan politik dalam mendorong inisiatif antikorupsi. *Prisma*, 38(2).
- Marsh, D., & McConnell, A. (2010). Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration*, 88(2), 564–583. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01803.x>
- Migunani, M. (2017). *Kajian efektivitas program pencegahan korupsi KPK*.
- Newman, J. (2014). Measuring policy success: Case studies from Canada and Australia. *Australian Journal of Public Administration*, 73(2), 192–205. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12076>
- Nugroho, R. (2003). *Kebijakan publik, formulasi, implementasi dan evaluasi*. Elex Media Komputindo.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2011). *Asset declarations for public officials. A tool to prevent corruption*. OECD Publishing.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, (1999).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, (2001).
- Salim, W. G. (2020). Legal certainty against not reporting assets of state administrators in selection of corruption eradication commission chairmanship candidates. *Corruptio*, 1(1), 52. <https://doi.org/10.25041/corruptio.v1i1.2074>
- Simanjuntak, M. (2014). Mengungkap tindak pidana korupsi dari pembuktian terbalik dan laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN). *JURNAL ILMIAH HUKUM DIRGANTARA*, 7(1), 36–56. <https://doi.org/10.35968/jh.v7i1.125>
- Suryono, A. (2000). Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) progresif sebagai tindakan pencegahan korupsi. *Prosiding Seminar Nasional 2017 (Kerjasama Majelis Hukum Dan HAM PWM Jateng)*, 297–308. <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/xmlui/handle/11617/9477>
- Ugyel, L., & O'Flynn, J. (2017). Measuring policy success: Evaluating public sector reform in Bhutan. *International Journal of Public Administration*, 40(2), 115–125. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1076466>

