INTEGRITAS

JURNAL ANTIKORUPSI

KPK
Komisi Pemberantasan Korupsi

VOLUME 05

Nomor 2
Desember 2019

Lemahnya Komitmen Antikorupsi Presiden di Antara Ekspektasi Pembangunan Ekonomi dan Tekanan Oligarki

AHMAD KHOIRUL UMAM

.....

Pemerintahan Joko Widodo dan Serangan Politik Terhadap KPK

DONAL FARIZ

.....

Menakar Lembaga Antikorupsi: Studi Peninjauan Kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi

WAWAN HERU SUYATMIKO, ALVIN NICOLA

.....

Media Massa dan Pemberitaan Pemberantasan Korupsi di Indonesia

DESCA LIDYA NATALIA

.....

Hukum Kepailitan dalam Eksekusi Harta Benda Korporasi sebagai Pembayaran Uang Pengganti

LAMBOK MARISI JAKOBUS SIDABUTAR

.....

Meretas Konsep Baru Pidana Denda Terhadap Tindak Pidana Korupsi

DION VALERIAN

Evaluasi Operasi Tangkap Tangan KPK

RIZKY OKTAVIANTO, NORIN MUSTIKA RAHADIRI ABHESEKA

.....

Kesenjangan dalam Wacana Antikorupsi di Indonesia: Temuan dari Literatur Studi Korupsi Kritis

KANTI PERTIWI

.....

Menyoal Kinerja KPK: Antara Harapan dan Pencapaian

KURNIA RAMADHANA

.....

Survei Penilaian Integritas: Alternatif Pengukuran Kinerja Pemberantasan Korupsi

WAHYU DEWANTARA SUSILO, SARI ANGRAENI, TIMOTIUS HENDRIK PARTOHAP

.....

Addressing the Root of Political Corruption in Indonesia

LAODE M SYARIF, FAISAL

INTEGRITAS

JURNAL ANTIKORUPSI

KPK
Komisi Pemberantasan Korupsi

Jalan Kuningan Persada Kav. 4
Jakarta 12950, Telp: (021) 2557 8300

p-ISSN: 2477-118X **e-ISSN:** 2615-7977

CALL FOR PAPERS

Digagas dan terbit pertama kali pada tahun 2015, Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS lahir untuk merespon kebutuhan para *stakeholder* antikorupsi terutama akademisi dan peneliti, yang membutuhkan wadah untuk mengomunikasikan hasil penelitian atau kajian ilmiahnya. KPK memahami potensi besar para mahasiswa, akademisi dan peneliti yang mampu melahirkan pemikiran dan gagasan yang segar. Latar belakang keilmuan yang dimiliki masyarakat akademik, sudah selayaknya dapat menjadi bekal untuk menciptakan karya ilmiah yang mencerahkan.

Untuk Volume 06 Nomor 1 Tahun 2020, Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS mencari artikel dengan tema:

Pendidikan dan Pemberantasan Korupsi

SYARAT DAN KETENTUAN

1. Naskah yang dikirim merupakan karya ilmiah original, hasil pemikiran atau hasil riset empiris dan tidak mengandung unsur plagiasi
2. Artikel yang dikirim belum pernah dipublikasikan sebagian atau seluruhnya di jurnal lain, media cetak, buku, *hand out,* atau seminar
3. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia, terdiri dari 5.000-8.000 kata maksimal 20 halaman (dalam format Word)
4. Hak penerbitan dan publikasi atas artikel yang terpilih menjadi hak milik Komisi Pemberantasan Korupsi
5. Penulis hanya mengirimkan artikel dalam file Word (.doc, .docx atau .rtf) melalui *Open Journal System* **https://jurnal.kpk.go.id**

PEDOMAN PENULISAN

1. Naskah ditulis dalam format jurnal dengan sistem baris kredit (*byline*)
2. Abstrak/sinopsis tidak lebih dari 250 kata. Ditulis dalam dua bahasa (Indonesia dan Inggris), diikuti dengan sedikitnya 4 kata kunci (*keywords*)
3. Daftar Pustaka memuat sumber yang dikutip di dalam penulisan artikel. Hanya sumber yang diacu yang dimuat dalam daftar referensi ini
4. Informasi pedoman penulisan secara lengkap dapat diakses melalui tautan berikut: **https://jurnal.kpk.go.id**

DEADLINE 31 MARET 2020

melalui *online submission* https://jurnal.kpk.go.id

BIDANG KAJIAN

Mengingat kajian terkait korupsi ini multidisipliner, maka Call for Papers ini tidak membatasi bidang kajiannya. Penulis dapat menyajikan sesuai bidang keilmuannya, antara lain:

Kajian **Ilmu Hukum** termasuk: Hukum Pidana; Hukum Administrasi Negara; Hukum Tata Negara; Hukum Perdata

Kajian **Ilmu Ekonomi** termasuk: Ekonomi Makro/Mikro; Fiskal; Perbankan; Moneter

Kajian **Ilmu Administrasi** termasuk : Administrasi Negara/Publik; Administrasi Bisnis; Administrasi Pembangunan; Otonomi Daerah; Pelayanan Publik; Kebijakan Publik; *Good Corporate Governance*

Kajian **Ilmu Sosial** termasuk: Ilmu Sosiologi, Ilmu Antropologi; Ilmu Politik; Ilmu Kesejahteraan Sosial; Ilmu Komunikasi; Ilmu Filsafat

Kajian **Ilmu Pendidikan** termasuk: Pendidikan Formal; Pendidikan Informal; Pendidikan Non Formal

Kajian **Ilmu Psikologi** termasuk: Psikologi Pendidikan; Psikologi Sosial; Psikologi Industri dan Organisasi

Kajian **Ilmu Manajemen** termasuk: Manajemen Operasional; Manajemen Keuangan/Pasar Modal; Manajemen Sumber Daya Manusia

Kajian **Ilmu Akuntansi** termasuk: Akuntansi Keuangan; Akuntansi Manajemen; Akuntansi Pemerintahan; Auditing; Audit Forensik

Kajian **Sains dan Teknologi** termasuk: Sistem Informasi; Teknik Informatika; Teknik Komputer; Teknologi Informasi; Big Data; dan lain sebagainya.

Volume 5 Nomor 2 Desember 2019

INTEGRITAS

JURNAL ANTIKORUPSI

INTEGRITAS
JURNAL ANTIKORUPSI

Jurnal Antikorupsi **INTEGRITAS** adalah jurnal ilmiah berkala yang memuat artikel hasil penelitian maupun artikel konseptual di bidang ilmu pengetahuan antikorupsi. **INTEGRITAS** terbit 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun.

Diterbitkan oleh:
KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI
Jalan Kuningan Persada Kav. 4 Jakarta 12950
Telp: (021) 2557 8300
e-mail: jurnal.integritas@kpk.go.id
Open Journal System www.jurnal.kpk.go.id
p-ISSN: 2477-118X e-ISSN: 2615-7977

Editor in Chief
Laode M. Syarif, S.H., L.LM, Ph.D

Editorial Assistant
Ade Desnia, *Komisi Pemberantasan Korupsi*
Budi Prasetyo, *Komisi Pemberantasan Korupsi*
Chrystelina Gustina Sitompul, *Komisi Pemberantasan Korupsi*
Dotty Rahmatiasih, *Komisi Pemberantasan Korupsi*
Febri Diansyah, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Editorial Board
Ahmad Khoirul Umam, M.AGV, Ph.D, *Universitas Paramadina*
Budi Haryanta, *Komisi Pemberantasan Korupsi*
Dion Hardika Sumarto, *Komisi Pemberantasan Korupsi*
Feri Amsari, S.H., M.H., LLM., *Universitas Andalas*
Freddy Reynaldo Hutagaol, *Komisi Pemberantasan Korupsi*
Hendi Yogi Prabowo, S.E., M.forAccy, Ph.D, *Universitas Islam Indonesia*
Timotius Hendrik Partohap, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Reviewer
Dr. Arianto Patunru, *Australian National University*
Dr. B. Herry Priyono, *Sekolah Tinggi Filsafat (STF) Driyarkara*
Dr. Herlambang Perdana Wiratraman S.H., M.A., *Universitas Airlangga*
Prof. Dr. Hibnu Nugroho S.H., M.H., *Universitas Jenderal Soedirman*
Prof. Dr. Ningrum Natasya Sirait S.H., M.Li., *Universitas Sumatera Utara*
Drs. Suwarsono Muhammad, M.A., *Universitas Islam Indonesia*

Artikel yang dimuat dalam Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS adalah pendapat dan analisis pribadi penulis, dan tidak mewakili pandangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi.....v

Lemahnya Komitmen Antikorupsi Presiden
di Antara Ekspektasi Pembangunan Ekonomi dan Tekanan Oligarki.....1
Ahmad Khoirul Umam

Pemerintahan Joko Widodo dan Serangan Politik Terhadap KPK.....19
Donal Fariz

Menakar Lembaga Antikorupsi:
Studi Peninjauan Kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi.....35
Wawan Heru Suyatmiko, Alvin Nicola

Media Massa dan Pemberitaan Pemberantasan Korupsi di Indonesia.....57
Desca Lidya Natalia

Hukum Kepailitan dalam Eksekusi Harta Benda Korporasi
sebagai Pembayaran Uang Pengganti.....75
Lambok Marisi Jakobus Sidabutar

Meretas Konsep Baru Pidana Denda Terhadap Tindak Pidana Korupsi.....87
Dion Valerian

Evaluasi Operasi Tangkap Tangan KPK.....117
Rizky Oktavianto, Norin Mustika Rahadiri Abheseka

Kesenjangan dalam Wacana Antikorupsi di Indonesia:
Temuan dari Literatur Studi Korupsi Kritis.....133
Kanti Pertiwi

Menyoal Kinerja KPK: Antara Harapan dan Pencapaian.....151
Kurnia Ramadhana

Survei Penilaian Integritas:
Alternatif Pengukuran Kinerja Pemberantasan Korupsi.....165
Wahyu Dewantara Susilo, Sari Angraeni, Timotius Hendrik Partohap

Addressing the Root of Political Corruption in Indonesia.....191
Laode M Syarif, Faisal

PENGANTAR REDAKSI
Refleksi Pemberantasan Korupsi 2015-2019

Tak terasa masa kepemimpinan komisioner KPK Jilid IV (2015-2019) telah berakhir dalam kedamaian pada tanggal 20 Desember 2019, ditandai dengan **serah terima jabatan dari Komisioner Jilid IV kepada Komisioner Jilid V**. Oleh karena itu, perjalanan 'empat-tahunan' kepemimpinan Jilid IV perlu dilirik kembali untuk dijadikan pembelajaran, karena rentang waktu yang mereka lalui penuh dengan '*ups and downs*' yang termanifestasi dalam bentuk: frustrasi, kehilangan, hujatan, intimidasi terselubung dan nyata, gangguan, tapi pada saat yang sama juga dihiasi dengan cinta, tawa, senda gurau, dan tentunya jutaan sapa, jabat dan pelukan hangat yang '*genuine*' dari masyarakat yang tak pernah lelah mendukung KPK dan pemberantasan korupsi yang melilit dan menyengsarakan negeri.

Oleh karena itu maka Jurnal Integritas **Volume 5, Nomor 2 Edisi Desember 2019** ini mengangkat tema utama yaitu **Evaluasi Kinerja Pemberantasan Korupsi (Periode tahun 2015–2019)**. Tema tersebut diangkat seiring dengan momentum Pergantian Pimpinan KPK, bersamaan dengan Periode Baru Presiden, Kabinet Baru, dan menyongsong arah baru pemberantasan korupsi 2020-2024. Redaksi berharap, artikel-artikel dalam Jurnal Integritas edisi Desember 2019 ini akan memberikan pandangan, gagasan ataupun gambaran mengenai capaian pemberantasan korupsi yang telah dilakukan, serta masukan dalam rangka menindaklanjuti 'tongkat estafet' kinerja pemberantasan korupsi ke depan.

Redaksi sangat berterima kasih pada sejumlah kontributor Artikel yang menuliskan refleksi mereka dengan jujur atas pemberantasan korupsi dalam kurun waktu 2015-2019. Walaupun tema dan kajiannya meliputi bidang hukum, politik, ekonomi, sosial dan juga budaya, tapi ditulis dalam bentuk refleksi yang tajam. Untuk lebih jelasnya, berikut ini beberapa gagasan utama dari para penulis yang mewarnai Jurnal Integritas Volume 5, Nomor 2, Edisi Desember 2019 ini kepada haribaan pembaca yang budiman.

Edisi kali ini diawali dari refleksi mendalam dari **Ahmad Khoirul Umam** yang menulis "*Lemahnya Komitmen Antikorupsi Presiden di Antara Ekspektasi Pembangunan Ekonomi dan Tekanan Oligarki*". Penulis menilai bahwa komitmen politik dari pemimpin politik tertinggi dalam suatu negara merupakan kunci kesuksesan sekaligus kegagalan dari lembaga antikorupsi. Di era pertama kepemimpinan Jokowi, KPK menghadapi "*roller coaster*" agenda pemberantasan korupsi. Berbagai ancaman yang menghadirkan ketidakpastian masa depan KPK, telah dilakukan oleh kekuatan eksternal maupun internal KPK. Hal itu berdampak signifikan pada efektivitas mesin antikorupsi KPK. Penulis menjelaskan bahwa kualitas dukungan pemerintahan periode pertama Jokowi (2014-2019) terhadap KPK dan bagaimana dampaknya terhadap kelangsungan agenda antikorupsi di Indonesia. Artikel ini menyimpulkan bahwa target pembangunan ekonomi yang mensyaratkan adanya stabilitas sosial-politik, membuat kerja-kerja antikorupsi kurang diperhatikan secara memadai. Akibatnya, KPK digempur oleh serangan balik dari berbagai kelompok kepentingan politik-bisnis, sedangkan Presiden Jokowi memilih bermain aman dan tidak menunjukkan keberpihakan yang jelas kepada KPK dan pemberantasan korupsi. Akhirnya, penulis menyimpulkan bahwa pimpinan nasional belum memiliki agenda yang komprehensif dalam pemberantasan dan pencegahan korupsi dan tidak menjadikan pemberantasan korupsi sebagai agenda utama dalam pembangunan nasional.

Selanjutnya **Donal Fariz** menulis secara khusus tentang "*Pemerintahan Joko Widodo dan Serangan Politik Terhadap KPK*". Penulis melihat bahwa hasil kerja pemberantasan korupsi harus paralel dengan dukungan politik dari kekuasaan. Selama lima tahun belakangan ini, KPK mengalami berbagai serangan politik yang dimulai dari penggunaan Hak Angket oleh DPR hingga revisi UU KPK diakhir pemerintahan. Problem terbesar KPK juga muncul dari pasang-surutnya dukungan dari Presiden terhadap KPK. Diawal pemerintahannya, Jokowi mampu mengelola relasi yang baik dengan KPK dan mendengarkan aspirasi publik yang luas saat menghadapi dinamika politik yang berkaitan dengan KPK. Namun pada akhir periode pertama ini, hubungan KPK dan Jokowi memburuk. Hal itu ditandai dengan hasil seleksi calon pimpinan KPK kontroversial dan berhasilnya revisi Undang-Undang KPK disetujui oleh Pemerintah dan DPR. Tidak itu saja, dalam hal kebijakan antikorupsi pemerintahan Jokowi seolah berjalan dalam arus yang berbeda dengan KPK. Tanpa adanya dukungan kuat dari Presiden dan menguatnya serangan politik kepada KPK membuat lembaga antikorupsi ini berada dalam kondisi darurat. Refleksi dari Donald Fariz juga mewakili pandangan umum dari masyarakat sipil atas kepemimpinan nasional yang dianggap kurang berpihak pada pemberantasan korupsi.

Kemudian artikel yang disumbangkan oleh **Wawan Heru Suyatmiko dan Alvin Nicola** yang berjudul "*Menakar Lembaga Antikorupsi: Studi Peninjauan Kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi*" meneliti secara khusus kinerja KPK. Penulis menemukan bahwa tidak ada standar universal dalam membangun dan mengoperasikan lembaga antikorupsi/*Anti-Corruption Agency* (ACA) yang ideal. Namun demikian, sejak 2013, Transparency International (TI) telah mengembangkan alat pengukuran yang mampu menangkap efektivitas kinerja ACA sesuai dengan mandat UNCAC dan *Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies*. Salah satu aspek utamanya adalah apakah ACA berada di dalam lingkungan yang mendukung atau berada dalam situasi kebijakan yang menghambat implementasi undang-undang antikorupsi. 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, menemukan bahwa KPK memerlukan dukungan yang kuat untuk memperkuat independensi KPK dan penegakan hukum dalam jangka panjang.

Artikel berikutnya ditulis oleh **Desca Lidya Natalia**, seorang jurnalis yang mengkhususkan diri pada berita-berita antikorupsi. Menurut penulis dalam artikelnya yang berjudul "*Media Massa dan Pemberitaan Pemberantasan Korupsi di Indonesia*", KPK dilahirkan untuk mempercepat penanganan perkara-perkara korupsi di Indonesia. Namun kerja-kerja KPK sejak 2002 sampai dengan saat ini, belum dapat mengubah pesepsi publik dan pejabat publik terhadap 'daya tarik' korupsi. Menurut penulis, program antikorupsi yang sukses sangat bergantung kepada pengetahuan dan informasi yang dimiliki masyarakat mengenai pemberantasan korupsi ditambah faktor kepemimpinan serta tindakan kolektif.

Penulis melihat bahwa media massa memiliki peran ganda: (i) meningkatkan kesadaran publik tentang korupsi, penyebabnya, konsekuensi, dan kemungkinan pemulihannya, dan (ii) memberikan informasi pada masyarakat untuk menyelidiki dan melaporkan dugaan korupsi untuk membantu aparat penegak hukum dan sekaligus menjaga harapan bahwa kehidupan tanpa korupsi tetap mungkin terjadi.

Artikel selanjutnya ditulis oleh **Lambok Marisi Jakobus Sidabutar** yang diberi judul "*Hukum Kepailitan dalam Eksekusi Harta Benda Korporasi sebagai Pembayaran Uang Pengganti*". Penulis melihat bahwa pelaksanaan eksekusi pembayaran uang pengganti oleh Kejaksaan akan menimbulkan permasalahan karena eksekusi harta benda korporasi sebagai pembayaran uang pengganti melalui jalur pidana tidak dapat berperan optimal karena dihadapkan pada persoalan hukum tertentu.

Artikel ini berfokus untuk mengetahui hambatan yang dapat dihadapi oleh Kejaksaan dalam mengeksekusi uang pengganti perkara tindak pidana korupsi dan untuk mengetahui penggunaan hukum kepailitan sebagai instrumen hukum dalam mengeksekusi harta benda korporasi sebagai bentuk pembayaran uang pengganti. Selanjutnya, penulis menjelaskan penggunaan instrumen hukum kepailitan dalam mengeksekusi harta benda korporasi telah memenuhi syarat kepailitan sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Penulis juga mengusulkan pada Kejaksaan agar dapat mencegah terjadinya tunggakan pembayaran uang pengganti dengan mendata dan menyita harta benda korporasi yang sudah harus dilakukan sejak penyidikan.

Masih dalam urusan teknis pemidanaan tindak pidana korupsi, **Dion Valerian** menyoroti secara khusus konsep pidana denda dalam UU Tindak Pidana Korupsi (Tipikor). Penulis dalam artikelnya yang berjudul "*Meretas Konsep Baru Pidana Denda Terhadap Tindak Pidana Korupsi*" memberikan informasi yang sangat berharga melalui perbandingan UU Tipikor dengan *Foreign Corrupt Practices Act* Amerika Serikat, *Bribery Act* Inggris, dan *Wetboek van Strafrecht* Belanda. Penulis menemukan bahwa masing-masing dari ketentuan antisuap Amerika Serikat, Inggris, dan Belanda tersebut memiliki konsep yang berbeda untuk mengatasi masalah kekakuan ancaman pidana denda dalam rumusan delik. Oleh karena itu, penulis mengusulkan agar dalam rangka perbaikan UU Tipikor Indonesia, para pembuat undang-undang (Pemerintah dan Parlemen) harus melihat rumusan delik denda di beberapa negara, khususnya di Amerika Serikat, Inggris dan Belanda.

Artikel berikutnya ditulis oleh **Rizky Oktavianto** dan **Norin Mustika Rahadiri Abheseka** yang berjudul **"***Evaluasi Operasi Tangkap Tangan KPK*" secara khusus mengevaluasi Operasi Tangkap Tangan (OTT) yang dilakukan oleh KPK. Penulis melihat bahwa kebijakan OTT yang gencar digunakan KPK selama empat tahun terakhir untuk menindak kasus korupsi di Indonesia, menimbulkan pro dan kontra.

Kubu kontra menilai OTT KPK tidak berdampak signifikan terhadap pemberantasan korupsi di Indonesia, sementara kubu pro menganggap OTT KPK mampu mengungkap kasus korupsi dengan cepat dan menghasilkan bukti konkret. Artikel ini memberi kontribusi untuk menjadi penengah di antara dua kubu tersebut dengan melakukan studi evaluatif tipe sumatif yang melihat pengimplementasian OTT dalam mewujudkan misi lembaga KPK.

Penulis menemukan bahwa kebijakan pemberantasan korupsi dengan menggunakan metode OTT yang gencar dilakukan KPK selama periode 2015-2019 merupakan bentuk representasi keterlibatan publik dalam pemberantasan korupsi di Indonesia dan mampu menangkap koruptor serta mengungkap kasus-kasus korupsi. Namun demikian, dalam konteks pemberantasan korupsi, OTT belum berdampak signifikan dalam menurunkan tingkat korupsi secara signifikan. Oleh karenanya, upaya memberantas korupsi tidak hanya dititik beratkan pada segi penindakan, tapi pada saat yang sama juga harus dibarengi dengan program-program pencegahan.

Agak berbeda dengan artikel-artikel di atas, **Kanti Pertiwi**, menulis "*Kesenjangan dalam Wacana Antikorupsi di Indonesia: Temuan dari Literatur Studi Korupsi Kritis*". Penulis

melihat bahwa gerakan antikorupsi telah mendominasi wacana publik di Indonesia dalam dua dekade terakhir. Berbagai program telah dilakukan oleh garda depan dalam memberantas korupsi di negeri ini, yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Namun, perjalanan itu tidak bebas dari turbulensi dan ambiguitas, baik di ranah hukum maupun di ranah sosial.

Dengan menggunakan *critical analysis*, penulis mencoba mengidentifikasi wacana dominan dan wacana alternatif antikorupsi di Indonesia dan bagaimana mereka diposisikan satu sama lain. Studi-studi terdahulu menunjukkan bahwa ada penekanan kuat pada moralitas universal dalam wacana dominan tentang antikorupsi. Dengan menggunakan ilustrasi yang diambil dari tiga studi beorientasi antropologi, penulis menunjukkan bahwa korupsi perlu dipahami lewat konsep moralitas dalam konteks. Ini juga menunjukan adanya kesenjangan serius antara wacana antikorupsi yang dominan dan kenyataan empiris dalam masyarakat tentang antikorupsi di Indonesia.

Masih sama dengan topik artikel sebelumnya **Kurnia Ramadhana** juga meneliti secara khusus KPK dengan menulis artikel yang berjudul "*Menyoal Kinerja KPK: Antara Harapan dan Pencapaian*". Penulis mencoba menilai kinerja KPK selama kurun waktu 2015-2019. Adapun yang menjadi fokus penilaian terbagi menjadi dua bagian, yakni kinerja KPK dalam persidangan dan kemampuan Pimpinan KPK dalam mengelola kelembagaan. Untuk bagian persidangan penulis mencoba menganalisis: (i) Penggunaan aturan pencucian uang dalam setiap surat dakwaan; (ii) Rata-rata tuntutan penjara; dan (iii) Tren pencabutan hak politik.

Selanjutnya penulis melihat konteks kelembagaan dan kepemimpinan dan berbagai kekisruhan yang terjadi selama era kepemimpinan jilid IV dan penegakan etik di internal KPK. Faktanya, masih banyak catatan krusial selama beberapa tahun ke belakang yang semestinya dapat dijadikan evaluasi untuk kepemimpinan selanjutnya.

Artikel yang juga menarik, ditulis oleh tiga serangkai **Wahyu Dewantara Susilo, Sari Angraeni, Timotius Hendrik Partohap** tentang "*Survei Penilaian Integritas: Alternatif Pengukuran Kinerja Pemberantasan Korupsi*". Artikel ini merupakan rangkuman dari Survei Penilaian Integritas (SPI) yang merupakan alat ukur yang dikembangkan oleh Direktorat Penelitian dan Pengembangan (LITBANG) KPK untuk memetakan resiko korupsi dan untuk mengukur capaian upaya pencegahan korupsi yang dilakukan di setiap K/L/P/D.

SPI merupakan pengukuran yang menggabungkan pengalaman dan persepsi dari persepktif pegawai, pengguna layanan, dan ahli terhadap kondisi integritas di suatu K/L/P/D. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh LITBANG KPK, pada tahun 2018, rata-rata indeks integritas dari 6 Kementerian/Lembaga dan 20 Pemerintah Provinsi yang menjadi obyek penelitian adalah 68,75 dari skala 1 hingga 100. Peneliti juga menemukan bahwa konflik kepentingan, suap/gratifikasi dalam pelayanan, maupun pengelolaan sumber daya manusia, dan perlindungan terhadap *whistleblower* masih menjadi isu utama dalam penentuan tingkat integritas di K/L/P/D tersebut.

Sebagai artikel terakhir, **Laode M Syarif** dan **Faisal** menyumbangkan artikel "*Addressing the Root of Political Corruption in Indonesia*". Artikel ini disarikan dari sebagian penelitian KPK tentang "korupsi sektor politik" dimana ditemukan bahwa salah satu akar korupsi di Indonesia adalah sistem politik dan partai politik yang korup. Penulis juga menemukan bahwa mayoritas partai politik besar di Indonesia dikelola bagaikan perusahaaan keluarga dan dikuasai oleh segelintir *oligarch*. Oleh karena itu, pengelolaan partai politik di Indonesia tidak transparan dan akuntabel serta tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan antikorupsi.

Penelitian yang dilakukan oleh KPK dan LIPI menemukan bahwa seluruh partai politik di Indonesia, memiliki ciri-ciri berikut: (i) tidak memiliki pengelolaan keuangan partai politik yang akuntabel dan transparan. Semua partai politik tidak berkenan untuk mengumumkan jumlah dan asal-usul keuangan mereka serta tidak mau melaporkan pemanfaatan dana partai politik mereka secara rinci. (ii) Proses kaderisasi di partai politik tidak berjalan dengan baik, sehingga banyak anggota partai politik yang berpindah dari satu partai politik ke partai politik lain. (iii) Pelaksanaan dan penegakan pelanggaran etik pada partai politik sangat sedikit bahkan tidak sama sekali sehingga pelanggaran prinsip-prinsip demokrasi dan etika dianggap sesuatu yang biasa. Oleh karena itu, tidak heran jika kualitas politisi di Indonesia sangat rendah dan mengakibatkan praktik korupsi yang berkepanjangan karena hampir semua *elected officials* (legislatif dan eksekutif) lahir dari sistem partai politik yang tidak profesional dan memiliki banyak cacat bawaan.

Seluruh Tim Redaksi dan Mitra Bestari berharap bahwa kesebelas artikel di atas dapat memberikan kontribusi bagi pencegahan dan pemberantasaan korupsi di Indonesia dan pada saat yang sama juga bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan di negeri tercinta. Akhirnya sebagai Pemimpin Redaksi juga mengucapkan terima kasih atas segala dukungan dan bantuan yang telah disampaikan kepada KPK selama kepemimpinan Komisioner KPK Jilid IV (2015-2019) dan mohon maaf atas segala kekurangan dan kekhilafan.

Edisi Desember 2019, menandai berakhirnya pengabdian Komisioner Jilid IV tapi tidak berarti merupakan akhir dari pemberantasan korupsi di Indonesia karena pemberantasan korupsi akan tetap berlanjut dengan Komisioner Jilid V. Sebagaimana yang saya sering sampaikan bahwa pejuang antikorupsi adalah para pelari *marathon* yang harus memiliki nafas panjang karena **Perjuangan Masih Panjang** untuk membersihkan negeri ini dari benalu korupsi yang menyengsarakan rakyat.

Masih dalam semangat itu, saya akhiri Pengantar Redaksi ini dengan kalimat HEIDI MENDOZA berikut: "*FIGHTING CORRUPTION is like being a MOTHER, you have NO RIGHT to STOP, and GIVING UP is NOT an OPTION*" (MEMBERANTAS KORUPSI seperti menjadi IBU, kamu TIDAK BERHAK untuk BERHENTI, dan MENYERAH adalah BUKAN PILIHAN).

Panjang Umur Perjuangan, demi pembebasan negeri yang masih tersandera korupsi.

Salam Antikorupsi

Laode M Syarif
Pemimpin Redaksi

Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, 5 (2), 1-17
e-ISSN/p-ISSN: 2615-7977/2477-118X
DOI: https://doi.org/10.32697/integritas.v5i2.477
©Komisi Pemberantasan Korupsi

Lemahnya Komitmen Antikorupsi Presiden di Antara Ekspektasi Pembangunan Ekonomi dan Tekanan Oligarki

Ahmad Khoirul Umam
Universitas Paramadina

ahmad_umam@yahoo.com

Abstract

The political commitment of the highest political leader in a country is the key to the success and failure of an anti-corruption institution body. In the first era of President Joko Widodo's leadership, the KPK faced a roller coaster of the agenda of eradication corruption. Various threats that present uncertainty about the future of the KPK has been carried out by external and internal forces of the KPK. This had a significant impact on the effectiveness of the KPK anti-corruption engine. This article tries to explain and evaluate the quality of President Joko Widodo's first-period government support (2014-2019) to the KPK and how it impacts on the continuation of the anti-corruption agenda in Indonesia. This article concludes that economic development targets that require socio-political stability make anti-corruption work is less adequately addressed. As a result, the Corruption Eradication Commission was hit by a counterattack from various political-business interest groups. Responding to the situation, President Joko Widodo chose to play it safe and did not show a precise alignment on the KPK. In this period also, there was no visible cooperation that took root and made the eradication and prevention of corruption as the main agenda that was systematic and sustainable.

Keywords: *Anti-Corruption, Democratization, Market Liberalization, Political Will, Civil Society*

Abstrak

Komitmen politik dari pemimpin politik tertinggi dalam suatu negara merupakan kunci kesuksesan sekaligus kegagalan dari lembaga antikorupsi. Di era pertama kepemimpinan Presiden Joko Widodo, KPK menghadapi *roller coaster* agenda pemberantasan korupsi. Berbagai ancaman yang menghadirkan ketidakpastian masa depan KPK, telah dilakukan oleh kekuatan eksternal maupun internal KPK. Hal itu berdampak signifikan pada efektivitas mesin antikorupsi KPK. Artikel ini mencoba menjelaskan dan mengevaluasi kualitas dukungan pemerintahan periode pertama Presiden Joko Widodo (2014-2019) terhadap KPK dan bagaimana dampaknya terhadap kelangsungan agenda antikorupsi di Indonesia. Artikel ini menyimpulkan, target pembangunan ekonomi yang mensyaratkan adanya stabilitas sosial-politik, membuat kerja-kerja antikorupsi kurang diperhatikan secara memadai. Akibatnya, KPK digempur oleh serangan balik dari berbagai kelompok kepentingan politik-bisnis. Merespon situasi itu, Presiden Joko Widodo memilih bermain aman dan tidak menunjukkan keberpihakan yang jelas kepada KPK. Di periode ini pula, belum tampak kerja sama kolektif yang mengakar dan menjadikan pemberantasan dan pencegahan korupsi sebagai agenda utama yang sistematis dan berkelanjutan.

Kata Kunci: Antikorupsi, Demokratisasi, Liberlisasi Pasar, Kemauan Politik, Masyarakat Sipil

Pendahuluan

Dalam proses kampanyenya menjelang Pemilihan Umum Presiden (Pilpres) 2014, Presiden Joko Widodo telah menjanjikan "jalan perubahan" di bidang ekonomi dengan mengakselerasi pertumbuhan ekonomi nasional rata-rata 6 hingga 8 persen per tahun. Setelah terpilih secara demokratis, sebagaimana tertuang dalam Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (RAPBNP) 2015, pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla (Jokowi-JK) bahkan menjanjikan pertumbuhan ekonomi sebesar 7,8 akan bisa dicapai pada tahun 2018. Tetapi selang 5 tahun pemerintahan berjalan, *"Jokowi effects"* di bidang ekonomi ternyata terbukti tidak terjadi. Rata-rata pertumbuhan ekonomi Indonesia bertahan di angka 5 persen. Bahkan, pada triwulan pertama 2015 sempat anjlok di angka 4,71 persen *(year-on-year)*, atau terburuk sejak 2009.

Untuk menggenjot pertumbuhan ekonomi yang melambat, pemerintahan Jokowi menjalankan 16 jilid paket kebijakan ekonomi dan memperbaiki sistem perizinan investasi. Hasilnya, peringkat iklim bisnis (*ease of doing business*) dan investasi (*global competitiveness*) Indonesia meningkat hingga masuk kategori 10 negara yang mampu memperbaiki diri paling cepat (*biggest climber*). Tetapi jumlah investasi yang masuk di industri manufaktur yang berorientasi ekspor sebagai salah satu penopang besar pertumbuhan ekonomi nasional tergolong masih rendah. Sementara serapan tenaga kerja juga belum setinggi era Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)-Boediono (2009-2014). Sedangkan daya beli masyarakat menurun, kinerja ekspor melemah, dan rupiah sempat terdepresiasi cukup dalam dibanding mata uang sejumlah negara kawasan lainnya pada tahun 2018 (INDEF, 2018; CORE, 2018). Semua indikator ekonomi makro tersebut menjadi peringatan serius yang harus diwaspadai.

Menghadapi tantangan ekonomi tersebut, Presiden Jokowi berusaha berfokus pada upaya pencapaian target pertumbuhan ekonomi sebagai prioritas utama kinerjanya. Kendati demikian, awal periode pertama pemerintahan Jokowi dibayang-bayangi oleh dua persoalan mendasar. Pertama, lemahnya dukungan politik pemerintah, yang saat itu hanya menguasai sekitar 37 persen kursi di DPR, dibanding koalisi partai-partai oposisi yang saat itu mencapai 63 persen. Realitas politik itu berimplikasi pada pincangnya roda pemerintahan akibat terganggunya proses eksekusi kebijakan tanpa dukungan mayoritas di parlemen. Tantangan itu mulai bisa dinetralisasi ketika Presiden Jokowi berhasil mengajak Golkar dan PAN masuk ke koalisi Indonesia Kerja, sehingga pemerintahan bisa lebih fokus menjalankan kinerjanya. Kedua, adanya niat Presiden Jokowi untuk melibatkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam proses seleksi dan penunjukan nama menteri dan pembantu presiden lainnya, yang berakibat pada dicoretnya sejumlah nama besar di kalangan elit politik dan penegak hukum yang berujung pada instabilitas politik nasional. Instabilitas di awal pemerintahan Jokowi itu ditandai oleh munculnya niat partai utama pengusung Jokowi (PDIP) untuk mengusulkan nama Komisaris Jenderal Polisi (Komjen Pol) Budi Gunawan sebagai calon Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) yang diikuti oleh proses penersangkaan oleh KPK terkait dugaan kasus rekening gendut sejumlah elit Trunojoyo (Tempo, 2010). Akibat dari kontroversi ini, popularitas dan kepuasan publik pemerintahan Jokowi sempat terjerembab dari 62 persen pada Januari 2015 menjadi hanya 41 persen pada Juni

2015 (Lembaga Survei Indonesia, 2019a). Alih-alih berfokus pada kerja-kerja ekonomi, pemerintahan Jokowi terpaksa harus berjuang keras untuk melakukan konsolidasi politik guna mengembalikan kepercayaan publik dan meredakan ketegangan di kalangan masyarakat sipil sebagai prasyarat untuk bertahan dan melanjutkan kerja-kerja pemerintahan.

Belajar dari dua momentum politik tersebut, Presiden Jokowi kemudian berusaha mengadopsi konsep "stabilitas politik dan keamanan" sebagai kunci dasar bagi keberhasilan kerja-kerja pemerintahannya. Cara pandang pembangunan berbasis stabilitas itu senada dengan tradisi pemikiran liberal-pluralis, sebagaimana dielaborasi oleh Samuel P. Huntington dalam bukunya yang bertajuk *Political Order in Changing Societies* (1968). Huntington meyakini bahwa 'institusionalisasi kekuatan negara' dan 'kemampuan untuk menjaga stabilitas dan ketertiban sosial' akan sangat menentukan efektivitas pembangunan ekonomi suatu negara. Karena itu, upaya intervensi perlu dilakukan untuk menciptakan kondusivitas dan stabilitas sosial-politik, meskipun pada level tertentu, cara-cara itu tidak selaras dengan prinsip-prinsip dasar kebebasan sipil dan penegakan hukum.

Cara pandang semacam itu pernah dipraktikkan oleh era Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto yang kemudian dikoreksi oleh gerakan reformasi. Pemerintahan Orde Baru berusaha melakukan apa saja untuk menciptakan kondusivitas dan stabilitas politik dan keamanan nasional, termasuk dengan cara menggunakan cara-cara koersif dan kekerasan untuk membungkam kebebasan sipil, kebebasan berdemokrasi dan penegakan hukum yang imparsial (Hadiz, 2003, 2013; Robison and Hadiz, 2004).

Dalam konteks penegakan hukum dan antikorupsi, keberadaan lembaga antikorupsi yang agresif justru acapkali dipandang sebagai ancaman terhadap stabilitas politik nasional. Karena itu, lembaga-lembaga antikorupsi dipaksa untuk lebih lunak, fleksibel dan keberadaannya diharapkan 'tidak mengancam' dinamika pergerakan pasar dan bisnis nasional. Pada tahapan lebih lanjut, logika pembangunan ekonomi-politik itu berpandangan bahwa praktik suap dan korupsi tidak lagi menjadi ancaman serius dalam perkembangan pasar terbuka. Karena itu, selama tahun 1960-an hingga 1980-an, sejumlah akademisi dan ekonom internasional memercayai bahwa praktik korupsi bisa menjadi ''pelumas'' yang melancarkan kerja mesin pembangunan. Bahkan, pemikir sosiologi sekaliber Robert K. Merton (1968), yang masyhur dengan Teori Sosial dan Struktur Sosial-nya, secara eksplisit juga mengakui pentingnya manfaat korupsi untuk menjalankan sistem birokrasi dan politik di sejumlah negara, terlebih dalam sistem politik yang rapuh. Dalam ranah politik yang sarat friksi, konflik, dan faksionalisme, korupsi diyakini bisa menjadi 'perekat' yang bisa memperkuat ikatan politik, mempertahankan stabilitas politik, serta meningkatkan loyalitas pendukung. Prinsipnya, *"the greater the corruption, the greater the harmony between corruptor and corruptee''* atau semakin besar tingkat praktik korupsi, semakin besar pula keselarasan antara koruptor dan pihak yang dikorupsi (Johnston, 1996). Bahkan, Huntington (1968) juga mengakui adanya sisi positif korupsi sebagai bahan bakar yang mampu mengefektifkan kerja mesin birokrasi dan memberikan manfaat secara khusus dan langsung kepada kelompok-kelompok sosial yang teralienasi, terdiskriminasi, serta termarginalkan dari arus utama masyarakat politik yang

berkembang. Kendati demikian, para pemikir di atas menggarisbawahi bahwa manfaat korupsi akan bertahan jika praktik itu dijalankan dalam kadar yang terukur dan proporsional. Tapi jika korupsi tak terbendung, hal itu berpotensi menghancurkan capaian dan fondasi dasar ekonomi-politik suatu negara (Huntington, 1968; Merton, 1968; Leys, 1989).

Cara pandang pembangunan semacam itu, tampaknya mendapatkan justifikasi kembali di era pemerintahan Joko Widodo. Ikhtiarnya untuk menghadirkan proses pembangunan ekonomi yang efektif, diupayakan melalui kerja-kerja untuk menciptakan kondusivitas dan stabilitas sosial-politik yang pada derajat tertentu justru berimbas pada menurunnya kualitas kebebasan sipil, kebebasan berdemokrasi, serta penegakan hukum yang seolah sarat politisasi (Lembaga Survei Indonesia, 2019b; SMRC, 2019). Argumentasi itulah yang belakangan juga menjadi perhatian sejumlah peneliti internasional yang berpendapat bahwa telah muncul pola dan kecenderungan hadirnya 'neo-Soeharto' dengan paham *neo-developmentalisme* di era pemerintahan Jokowi (Power, 2018; Lindsey, 2018; Warburton, 2016).

Dalam konteks agenda antikorupsi, hal itu dikonfirmasi oleh upaya Presiden Jokowi yang seolah menjaga jarak dari KPK, hingga munculnya sejumlah 'instruksi klise dan bersayap' dari para elit di lingkaran istana negara agar kerja-kerja pemberantasan korupsi sebaiknya tidak memicu instabilitas politik dan mengganggu pembangunan ekonomi nasional (Medcom, 2015; Sindo, 2016; Kompas, 2015). Berangkat dari elaborasi singkat di atas, artikel ini akan berusaha mengevaluasi kualitas dukungan dan keberpihakan pemerintahan Jokowi periode pertama (2014-2019) terhadap KPK sebagai mesin utama antikorupsi nasional. Setelah bagian pendahuluan ini, artikel ini akan mengelaborasi konteks teoritik kepemimpinan nasional dalam agenda antikorupsi suatu negara, termasuk menjawab pertanyaan, dimana letak urgensinya? Seberapa signifikan dampaknya terhadap kelangsungan agenda antikorupsi nasional? Selanjutnya, penjelasan tersebut akan dikontekstualisasikan dalam *setting social* dan politik nasional, untuk menjelaskan seberapa signifikan level keberpihakan pemerintahan Joko Widodo terhadap agenda pemberantasan korupsi yang dikomandoi oleh KPK.

Pembahasan

Political Will of the Top Political Leader: Kunci Sukses dan Gagalnya Agenda Antikorupsi

Berbeda dengan cara pandang ekonomi-politik pembangunan di era 1960-an hingga 1980-an, mayoritas peneliti kajian antikorupsi kontemporer bersepakat bahwa korupsi merupakan penghambat laju pembangunan ekonomi. Karena itu, agar arus investasi asing bisa masuk ke pasar dalam negeri, maka kepastian hukum dan stabilitas sosial, politik dan keamanan menjadi syarat mutlak untuk dihadirkan (Shera, Dosti, Gabrova, 2014; Bentzen, 2012; Choi and Woo, 2011).

Untuk menghadirkan kepastian hukum dan pemberantasan korupsi yang efektif tersebut, lembaga-lembaga internasional seperti International Monetary Fund (IMF), United States of America International Development (USAID) hingga World Bank yang bermazhab neo-liberalisme acapkali menawarkan paket kebijakan struktural kepada negara-negara berkembang berupa resep demokratisasi, liberalisasi pasar dan juga reformasi kelembagaan. Secara teoritik, terdapat dua prinsip dasar demokrasi yang diyakini ampuh menjadi

instrumen pemberantasan korupsi, dimana sistem demokrasi memberikan mekanisme dan prosedur yang jelas kepada rakyat untuk menuntut pertanggungjawaban (*accountability*) dan transparansi (*transparency*) dalam pemerintahan. Demokrasi juga mensyaratkan sistem peradilan independen, sistem *check and balance* dalam kekuasaan, kebebasan pers dan juga supremasi hukum. Selanjutnya, agar tidak terjadi 'perselingkuhan' antara kekuasaan politik dan kekuatan ekonomi yang berakibat pada anomali pasar dan sistem demokrasi, maka mazhab neo-liberal ini menekankan pentingnya liberalisasi pasar untuk menghilangkan praktik-praktik monopoli. Kemudian, setelah demokratisasi dan liberalisasi pasar dapat menyehatkan sistem politik dan ekonomi suatu negara, upaya pemberantasan korupsi dapat dipercepat dengan reformasi kelembagaan dengan menghadirkan UU Antikorupsi dan pembentukan lembaga-lembaga khusus antikorupsi seperti KPK. Dengan demikian, secara teoritik, semakin tinggi kualitas demokrasi dan pasar suatu negara yang ditopang dengan mesin antikorupsi yang agresif, maka akan semakin efektif upaya pemberantasan korupsi (Sandholtz dan Kotzle, 2000: 38; Blake dan Martin, 2006: 9; Hellman, 1998).

Di sisi lain, kelompok neoliberal juga berpandangan bahwa penciptaan mesin antikorupsi yang efektif hendaknya di-insulasi dan dijauhkan dari proses politik demokratis yang cenderung bersifat konfliktual. Rumusan-rumusan kebijakan itu diharapkan bisa berjalan dengan baik, dalam ruang perubahan yang 'tertib' dan bebas dari kompleksitas hubungan antar-kepentingan ekonomi-politik berbagai kelompok. Faktanya, perubahan sistem politik melalui demokratisasi dan perubahan sistem ekonomi melalui liberalisasi pasar, ditambah dengan pengenalan sistem kelembagaan baru, akan cenderung menghadirkan ketidakteraturan (*unpatterned*) dan ketidakpastian (*uncertainty*).

Karena itu, gugatan terhadap cara pandang neoliberal ini disuarakan oleh kelompok strukturalis yang berpandangan bahwa, paket kebijakan struktural yang direkomendasikan mazhab pemikiran neoliberal itu bukanlah resep mujarab yang secara otomatis bisa berhasil menghadirkan mesin antikorupsi yang efektif. Sebab, kerja-kerja penciptaan mesin antikorupsi yang efektif itu hadir di ruang politik yang cair dengan beragam kompleksitas interaksi antar-kepentingan di dalamnya. Akibatnya, kerja-kerja antikorupsi akan selalu menghadapi turbulensi, tantangan dan hambatan dari berbagai kelompok kepentingan yang tidak nyaman dengan perjuangannya. Sebaliknya, pihak-pihak yang diharapkan menjadi mitra pendukung hadirnya tata kelola pemerintahan yang bersih, termasuk partai politik, lembaga penegak hukum hingga presiden sekalipun, juga berpotesi mengalami pembusukan, pelemahan komitmen, hingga bernegosiasi dan melakukan penyesuaian dengan tarik-ulur kepentingan di sekitarnya.

Alhasil, mazhab pemikiran strukturalis menemukan banyak anomali dari pelaksanaan resep paket kebijakan struktural di sejumlah negara berkembang, termasuk di Indonesia (Hadiz, 2003; Winters, 2013; Robison and Hadiz, 2004). Di Indonesia, aktor-aktor demokrasi yang telah dibesarkan dalam sistem ekonomi-politik yang korup dengan leluasa bisa berkolaborasi dengan kepentingan-kepentingan bisnis yang secara alami digerakkan oleh *profit-oriented behaviour.* Dalam ruang demokratisasi dan liberalisasi pasar yang belum terkonsolidasi dengan baik, 'perselingkuhan' kekuasaan politik dan

kekuatan ekonomi itu acapkali mampu menciptakan jejaring kekuasaan yang dengan mudah bisa berubah wajah menjadi mesin pengeruk anggaran negara dan pengeksploitasi sumber daya negara dalam skala yang masif. Akibatnya, meskipun demokrasi berkembang, pasar semakin terbuka, tetapi pada saat yang sama praktik korupsi juga semakin meluas hingga mampu menciptakan jaring-jaring kekuasaan tersendiri, mampu menciptakan sistem perlindungan dan legitimasi, dan melalui legitimasi itu pula mereka dapat menegakkan 'tertib politik' dalam struktur kekuasaan yang korup.

Karena itu, teori-teori yang meyakini bahwa kian demokratis suatu negara, kian efektif pemberantasan korupsinya, seolah tidak berlaku di Indonesia (Umam, 2014). Demokratisasi bukan solusi 'otomatis' untuk menghadirkan pemerintahan yang bersih dan efektif. Ada prasyarat-prasyarat lain untuk menciptakan iklim politik yang mampu memapankan sistem antikorupsi yang memadai di dalam suatu pemerintahan. Ketika elit politik yang korup mampu mengkooptasi kekuasaan di dalam sistem demokrasi, maka lembaga-lembaga antikorupsi akan dengan mudah dimanfaatkan oleh jejaring kepentingan politik-bisnis dan kekuatan korup untuk mengamankan kepentingan kekuasaan, mendisiplinkan aliansi politik, menjaga loyalitas pengikut, menjatuhkan rival politik, mengonsolidasikan kekuatan pendukung, serta mencegah setiap potensi ancaman dari pihak lawan dan kompetitor politik mereka.

Jika itu terjadi, proses investigasi, penuntutan, hingga penjatuhan vonis yang seharusnya berada dalam koridor penegakan hukum dan pemberantasan korupsi, dapat berubah menjadi area yang sangat politis dan mudah diintervensi serta dimanipulasi. Selanjutnya, agenda pemberantasan korupsi dengan mudah menjadi area tarik ulur kepentingan dan alat kompromi para elit politik dan kekuasaan. Dalam konteks inilah, kerja pemberantasan korupsi tidak lagi semata-mata menjadi kerja penegakan hukum, tetapi sudah masuk dalam kerja-kerja politik.

Karena itu, pemberantasan korupsi akan selalu membutuhkan dukungan dari presiden, perdana menteri, kanselir, atau pimpinan politik tertinggi suatu negara (Quah, 1999; Umam, 2014). Sebab, setiap agresivitas pemberantasan korupsi akan selalu memicu lahirnya serangan balik dari kekuatan-kekuatan korup untuk melemahkan hingga mematikan langkah para aktor dan lembaga antikorupsi. Ketika sudah masuk dalam ranah politik penegakan hukum, maka dukungan politik dan keberpihakan pemimpin politik tertinggi terhadap lembaga antikorupsi menjadi faktor penting bagi keberhasilan, kegagalan, hingga kelangsungan hidup lembaga antikorupsi tersebut. Keberpihakan dan dukungan yang memadai dari pemimpin politik tertinggi akan memberikan proteksi dan perlindungan yang memadai bagi lembaga dan aktor-aktor antikorupsi, baik dalam konteks keselamatan jiwa, kelancaran investigasi, ketersediaan sumber daya-logistik, efektivitas sistem pencegahan, hingga pendanaan lembaga antikorupsi.

Kendati demikian, komitmen dari pemimpin politik untuk mendukung lembaga antikorupsi tidak mudah terjadi (Umam, 2018). Sebab, dalam konteks di Indonesia misalnya, keberadaan KPK seolah selalu dianggap merepotkan oleh para *stakeholders* politik di negeri ini. Saat sejumlah kekuatan politik membutuhkan taring dan kuku tajam KPK untuk menerkam lawan dan kompetitor politik mereka, penguatan KPK dioptimalkan. Mekanisme politik dijalankan untuk mendapatkan figur-figur kuat, sangar, agresif dan tak gentar oleh kekuasaan.

Sebaliknya, saat KPK dianggap merepotkan, figur-figur yang "*slow*" justru ditempatkan sebagai nahkoda KPK. Karena itu, tidak relevan lagi menilai KPK sebagai lembaga *super-power*. Dalam ruang demokrasi dan liberalisasi pasar yang belum terkonsolidasi dengan baik, daya tahan, kualitas kinerja dan kelangsungan hidup KPK akan sangat ditentukan oleh dinamika politik dan pertarungan kepentingan-kepentingan bisnis besar di Indonesia. Jika presiden sebagai pemimpin politik tertinggi memberikan dukungan yang memadai, KPK akan bisa bertahan. Sebaliknya, jika presiden cenderung menjaga jarak, mencari selamat dan tidak tegas menunjukkan keberpihakan politiknya, maka sejatinya presiden sedang mendukung upaya pelemahan dan penghancuran KPK.

Roller Coaster Pemberantasan Korupsi di Tengah Target Ekonomi dan Tekanan Oligarki

Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014) dihadapkan pada tantangan meroketnya harga minyak dunia yang sempat menyentuh US$ 146 per barel pada medio 2008, sehingga berdampak langsung terhadap kondisi ekonomi nasional, khususnya 40 persen rakyat miskin (*the bottom forty*). Agar pertumbuhan ekonomi nasional tetap terjaga, pemerintah Indonesia mengalokasikan ruang fiskal yang lebih besar pada alokasi anggaran subsidi energi dan upaya menjaga 'daya beli masyarakat' melalui *'keep buying strategy'* yang diterjemahkan dalam bentuk pemberian insentif dan stimulus ekonomi seperti program BLT, PNPM, PKH dan lainnya kepada rakyat miskin dan hampir miskin yang berjumlah sekitar 100 juta orang. Pemberian stimulus ekonomi di era pemerintahan SBY melalui skema bantuan sosial, bantuan pendidikan, subsidi energi, khususnya pada bahan bakar minyak (BBM) dan listrik (yang mencapai 60 persen dari alokasi anggaran belanja negara) terbukti mampu meningkatkan sektor konsumsi dan daya beli masyarakat sebagai penopang terbesar (50 persen) bagi pertumbuhan ekonomi nasional.

Sementara itu, di era pemerintahan Jokowi-JK, harga minyak dunia mengalami penurunan signifikan, sehingga memberikan ruang fiskal bagi pemerintah untuk memangkas subsidi bahan bakar minyak, untuk selanjutnya mengalokasikan anggaran subsidi ke program perlindungan sosial (utamanya sektor kesehatan dan pendidikan) serta pembiayaan infrastruktur sebagai penopang industri manufaktur dan kinerja ekspor masa depan. Selama lima tahun pemerintahan Jokowi-JK (2014-2019), alokasi APBN untuk fungsi ekonomi (pembangunan transportasi, infrastruktur, energi, dan kedaulatan pangan) mencapai 21,5 persen dari total belanja pemerintah, dibanding 9,3 persen di era SBY-Boediono. Sementara alokasi perlindungan sosial (meliputi perluasan sasaran program keluarga harapan, perbaikan mutu layanan kesehatan, JKN, KIP, KIS, dan program lainnya) mencapai 8,7 persen, berbanding 1 persen pada era SBY. Meskipun alokasi belanja di sektor ekonomi dan perlindungan sosial cukup besar, tetapi Rasio Penciptaan Kerja (RPK) dan pertumbuhan ekonomi di era Jokowi-JK masih kalah jauh dibanding dengan era SBY-Boediono (INDEF, 2018). Ketika daya serap tenaga kerja tidak tinggi, pendapatan dan daya beli masyarakat juga mengalami pelemahan. Kondisi tersebut diperparah oleh kondisi ekonomi global yang terus memberikan tekanan terhadap nilai tukar rupiah dan rendahnya harga minyak mentah dunia (rata-rata US$ 49,2 per barrel pada 2015-2017). Akibatnya, sejak awal pemerintahannya, kinerja ekonomi Jokowi-JK tidak mampu

mencapai target pertumbuhan ekonomi sebagaimana yang ditargetkan dalam setiap RAPBN-nya. Tahun 2017, pemerintah mentargetkan 5,4 persen tapi realisasinya hanya menyentuh 5,07 persen di tahun 2019, dengan beragam asumsi optimis, pemerintah menargetkan 5,2 persen, tetapi menjelang akhir 2019 ini, pemerintah masih tampak kesulitan mencapai target yang ditentukan.

Semua tantangan ekonomi itu menjadi perhatian besar pemerintahan Jokowi. Bahkan, dalam proses politik menuju Pilpres 2019, kinerja ekonomi merupakan salah satu bidang yang mendapatkan penilaian dengan tingkat kepuasan publik yang kurang signifikan (Lembaga Survei Indonesia, 2018). Karena itu, pemerintah Jokowi berusaha fokus pada upaya peningkatan investasi asing untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional. Guna mencapai target tersebut, pemerintahan Jokowi telah berusaha melakukan sejumlah terobosan, mulai dari reformasi rezim perizinan usaha *(business licensing)*, reformasi kepabeanan *(custom)*, hingga perbaikan infrastruktur publik. Pemerintahan Jokowi sadar bahwa keterbatasan sistem perizinan, sistem cukai dan kepabeanan, hingga infrastruktur publik yang menghubungkan antar wilayah pusat ekonomi daerah, telah menghambat lancarnya mobilitas barang dan modal sehingga menjebak Indonesia dalam kegiatan ekonomi berbiaya tinggi dan miskin investasi.

Setelah sejumlah upaya reformasi dijalankan, infrastruktur publik mengalami perbaikan. Penilaian atas *Ease of Doing Business* (EODB) atau kemudahan berusaha di Indonesia mengalami perbaikan. Pada 2016 hingga 2018, Indonesia masuk kategori negara-negara yang mampu memperbaiki diri paling cepat (*biggest climber*). Pada rentang waktu tersebut, Indonesia yang semula posisi di peringkat 109 dari 189 negara di dunia, berhasil melakukan lompatan yang impresif ke posisi 72 dari 190 negara di dunia. Dalam EODB 2019 posisi Indonesia menurun satu peringkat ke posisi 73 dari 190 negara, meskipun indeks yang diraih pemerintah naik 1,42 persen menjadi 67,96 persen.

Berbagai upaya perubahan rezim perizinan, sistem perdagangan internasional dan infrastruktur publik itu memunculkan harapan baru bagi masyarakat dunia usaha. Kendati demikian, upaya-upaya perbaikan itu masih tetap belum bisa membuat investasi asing yang masuk di pasar nasional sesuai dengan harapan dan target yang ditetapkan (World Bank, 2017, 2019; Norwegian Energy Partner, 2019). Dalam situasi tersebut faktor penegakan hukum dan pemberantasan korupsi seringkali dituding sebagai salah satu 'biang keladi' di balik kurang derasnya arus investasi asing ke pasar nasional. Karena itu, muncul berbagai pernyataan dan instruksi dari kalangan elit di lingkaran istana negara agar kerja-kerja pemberantasan korupsi tidak menimbulkan kegaduhan dan instabilitas politik yang dianggap tidak produktif bagi pembangunan ekonomi nasional ke depan (Sindo, 2016; Kompas, 2015).

Sejumlah aktivis antikorupsi dari Transparency International Indonesia (TII) dan Indonesia Corruption Watch (ICW) mensinyalir bahwa kekeliruan cara pandang pemerintah Jokowi dalam melihat relasi antara agenda pemberantasan korupsi dan stabilitas iklim usaha dan investasi itu besar dipengaruhi oleh adanya masukan dan informasi yang kurang tepat dari sejumlah oknum yang tergabung di sekitar asosiasi pengusaha nasional, baik Kamar Dagang Indonesia (KADIN) maupun Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) (Anonim, wawancara di Jakarta, 12 Desember

2019). Mereka dikabarkan menyampaikan adanya keresahan di kalangan pengusaha nasional akibat agresivitas KPK dalam menyasar praktik korupsi yang melibatkan sejumlah korporasi besar hingga membuat ketakutan sejumlah investor untuk masuk ke Indonesia. Kendati demikian, tidak ada satupun pihak yang bisa memberikan contoh yang jelas tentang adanya ketakutan investor untuk masuk ke Indonesia akibat agresivitas KPK. Sebaliknya, justru kinerja KPK diharapkan bisa mendorong kepastian dunia usaha melalui penguatan *good corporate governance*.

Tetapi, pemerintah tampaknya sudah terlanjur percaya dengan bangunan logika dan prasangka yang tidak tepat itu. Akibatnya, selama periode pertama pemerintahannya (2014-2019), Presiden Jokowi tidak menunjukkan keberpihakan yang jelas kepada KPK. Presiden cenderung lepas tangan dan mencari selamat sendiri dengan membiarkan KPK menghadapi berbagai tantangan dan ancaman, baik internal maupun eksternal.

Tidak jelasnya komitmen Presiden Jokowi terhadap agenda pemberantasan korupsi itu tergambar dari sejak awal pemerintahannya. Pasca pelantikannya pada Oktober 2014, pemerintahan Jokowi menghadapi tekanan politik besar dari lingkaran terdekatnya akibat penetapan Komjen Pol. Budi Gunawan (BG) sebagai calon tunggal Kapolri pengganti Jenderal Pol. Sutarman, yang didukung penuh oleh partai penguasa PDIP. Wajah presiden kemudian tertampar keras oleh KPK akibat langkahnya menetapkan calon Kapolri tersebut sebagai tersangka kasus penyuapan dan pemilik rekening gendut petinggi Polri. Tekanan politik publik juga muncul saat Presiden Jokowi memilih politisi Partai Nasdem HM Prasetyo sebagai Jaksa Agung (2014-2019). Kedua nama calon pucuk pimpinan korps Bhayangkara dan korps Adhyaksa itu dianggap sebagai wujud rendahnya komitmen antikorupsi Presiden Jokowi dalam menghadapi dahsyatnya tekanan politik orang-orang kuat yang membawa kedua nama tersebut sebagai paket pesanan politik mereka. Presiden tetap memilih mempertaruhkan kredibilitas dan legitimasi kepemimpinannya di hadapan publik, daripada menetralisasi lembaga Kejaksaan dan Kepolisian sebagai ujung tombak penegakan hukum nasional dari anasir-anasir yang memunculkan kecurigaan publik. Selanjutnya, situasi itu memunculkan konfrontasi besar untuk kesekian kalinya antara lembaga KPK dan Polri yang ditunjukkan oleh penetapan sejumlah pimpinan KPK sebagai tersangka oleh Polri.

Konfrontasi itu kemudian "seolah" berakhir dengan skema *win-win solution*, berupa penghentian proses investigasi yang dijalankan kedua belah pihak, baik KPK maupun Polri. Untuk menciptakan 'stabilitas' dalam proses penegakan hukum dan pemberantasan korupsi, pemerintahan Jokowi kemudian untuk pertama kalinya membuka ruang bagi elit kepolisian sebagai bagian dari komisioner dan pimpinan KPK. Sejumlah aktivis antikorupsi Transparency International Indonesia (TII) dan Indonesia Corruption Watch (ICW) juga mensinyalir bahwa upaya penciptaan 'stabilitas' itu juga dilakukan dengan penyiapan tiga kasus lama terkait pidana administrasi publik yang diduga melibatkan pimpinan KPK periode (2015-2019). Agar tidak memunculkan kontroversi, ancaman itu konon dikomunikasikan secara terbatas antara KPK dan lembaga penegak hukum terkait untuk memastikan manuver KPK tetap terkendali dan berada di dalam 'batas-batas kewajaran'.

Selanjutnya, upaya penciptaan 'stabilitas' ini juga dilakukan dengan cara menciptakan sistem dan mekanisme pemberantasan korupsi yang lebih kuat

pada lembaga penegak hukum, khususnya di internal lembaga Polri melalui gagasan pembentukan Datasemen Khusus (Densus) Antikorupsi di bawah Markas Besar Polri. Ide Densus Antikorupsi ini ditujukan untuk menghindarkan konflik dan konfrontasi antara Polri dan KPK yang acapkali menggerus legitimasi politik pemerintah. Pada saat yang sama, gagasan pembentukan Densus Antikorupsi Mabes Polri ini juga dianggap sebagai perisai dan mekanisme tangkal agar KPK tidak bisa lagi masuk memainkan mesin antikorupsinya di dalam lingkungan internal Polri. Setelah mendapatkan tentangan dari masyarakat sipil dan hilangnya dukungan dari sejumlah tokoh politik, ide pembentukan Densus Antikorupsi Polri ini kemudian terhenti.

Meskipun demikian, upaya "menjinakkan" KPK terus berjalan melalui penempatan figur-figur sentral di internal KPK yang dianggap memiliki kapasitas untuk mengganggu efektivitas kinerja KPK. Hal itu dikonfirmasi oleh pernyataan publik Wadah Pegawai KPK pada September 2018, yang menyatakan bahwa ada anasir-anasir jahat di internal KPK yang menghalangi proses investigasi yang mencoba mentarget nama-nama besar (*big fishes*) dan melibatkan uang besar (*big mon*ey). Tak hanya itu, muncul pula perbedaan pendapat di internal KPK terkait dengan rencana masuknya sekitar 100 penyidik baru dari Polri tanpa harus melalui proses *fit and proper test* yang memadai oleh pihak ketiga profesional, sebagaimana prosedur yang selama ini dijalankan oleh KPK. Situasi ini menciptakan dilema mengingat selama ini KPK selalu mengeluhkan kurangnya jumlah penyidik untuk menangani tumpukan kasus yang dilaporkan masyarakat, tetapi di saat yang sama KPK juga berharap untuk tetap mempertahankan reputasi dan kualitas kinerjanya. Pro dan kontra di internal KPK itu kemudian mendorong adanya upaya pembungkaman kelompok yang dianggap kritis dan melampaui kewenangan yang seharusnya.

Akibatnya, terjadi ketegangan internal di dalam KPK yang berujung pada keputusan mutasi jabatan di internal lembaga KPK yang menyasar sejumlah nama dan pihak-pihak yang dinilai terlampau kritis terhadap pimpinan lembaga. Ketegangan ini kemudian memunculkan sengketa dimana Wadah Pegawai KPK mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) terkait SK Pimpinan KPK No. 1426/2018 tentang Cara Mutasi di Lingkungan KPK. Terkait dengan ketegangan internal ini, Wadah Pegawai KPK telah mencoba untuk menyampaikan informasi ini kepada Presiden Jokowi, tetapi informasi itu tampaknya tidak mendapatkan porsi prioritas perhatian presiden.

Alhasil, friksi dan faksionalisme di internal KPK terus berlanjut. Proses pembusukan internal akibat friksi-friksi itu terus terjadi secara perlahan. Di tambah lagi masih adanya sejumlah alat bukti terkait kasus besar yang melibatkan nama besar yang berada di lingkaran kekuasaan. Hal itulah yang belakangan diduga menjadi salah satu pemicu munculnya gerakan teror yang menyasar para pimpinan, penyidik dan pegawai KPK. Yang paling masygul adalah penyerangan fisik terhadap penyidik senior KPK Novel Baswedan yang hingga kini, telah lebih dari dua tahun, masih belum menemukan titik terang meskipun Presiden Jokowi telah lama berjanji dan menetapkan *deadline* kepada Kapolri Tito Karnavian dan Kapolri Idham Aziz di bawah pemerintahannya. Konon, Novel Baswedan merupakan "korban dari ketakutan" elit penegak hukum yang diduga memiliki kasus lama yang masih 'diendapkan' oleh KPK. Meskipun bukan Novel yang memegang kasus tersebut,

tetapi sentimen negatif yang berbasis ketidakpercayaan dalam relasi antar-lembaga penegak hukum menempatkan nama Novel Baswedan ke dalam daftar tertinggi 'penyidik yang patut dicurigai'. Akibatnya, setelah berbagai teror dilakukan, serangan fisik terhadap Novel Baswedan itu terjadi. Setelah hampir 3 tahun ini janji-janji Presiden Jokowi untuk membongkar kasus itu tidak terpenuhi. Janji politik Presiden Jokowi tak ubahnya *gimmick* semata. Presiden juga seolah terkesan legawa alias tidak keberatan melihat para pembantunya di bidang penegakan hukum itu 'melecehkan' instruksi-instruksinya yang selama ini diberikan.

Akibatnya, perlahan-lahan, taring dan cakar KPK tanggal satu persatu. KPK tidak lagi memiliki kapasitas dan kemampuan yang memadai untuk berhadapan dengan kekuatan korup berskala besar. Akhirnya, selama periode 2015-2019, kerja-kerja KPK lebih banyak terjebak di dalam rutinitas yang kurang strategis. Agenda pemberantasan korupsi KPK justru terkesan sporadis dan terjebak dalam rutinitas Operasi Tangkap Tangan (OTT) dengan target politisi di DPR dan kepala-kepala daerah saja. Kerja-kerja KPK seharusnya diarahkan untuk pemberantasan dan pencegahan korupsi yang menyasar sektor-sektor strategis yang mengandung kerugian negara dalam jumlah besar laiknya sektor energi, infrastruktur, pangan, dan politik pemerintahan.

Jika bertahan pada rutinitas, akar-akar korupsi akan terus menjalar. Akibatnya, KPK tak ubahnya seperti lembaga pemadam kebakaran yang tenaga, sumber daya, dan konsentrasinya hanya difokuskan pada percikan-percikan api kecil yang bermunculan, sementara potensi kebakaran yang jauh lebih dahsyat dibiarkan begitu saja menyebar dan berurat akar dalam sistem politik dan pemerintahan yang pada saatnya mampu menenggelamkan negara dan mesin antikorupsi itu sendiri. Pola kerja antikorupsi seperti itulah yang dinilai banyak peneliti berpotensi memunculkan *'treadmill effect'*, di mana meskipun berbagai upaya antikorupsi telah dijalankan, seolah bangsa ini telah berlari kencang, tapi sejatinya kita masih berdiri di posisi yang sama, berlari di atas pijakan semula, alias stagnan. Dengan segala keterbatasannya, KPK dibiarkan lari begitu kencang sembari dipaksa harus tergopoh-gopoh menangkis berbagai serangan dan gempuran dari berbagai kekuatan korup di negeri ini. Sementara penegak hukum lain yang notabene berada di bawah kendali presiden, seolah dibiarkan fokus pada hal lain ketimbang memberantas penyakit akut korupsi yang siap menenggelamkan bahtera negara ini.

Senjakala KPK di Penghujung Pemerintahan Joko Widodo

Wacana penguatan KPK selalu menjadi pemanis dalam setiap diskusi dan perdebatan visi misi calon presiden. Hampir tidak ada satupun pihak yang berani berwacana untuk melemahkan KPK di Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) dan Pemilihan Umum Presiden) Pilpres 2019. Sebab, KPK merupakan lembaga yang secara konsisten mendapatkan dukungan dan kepercayaan publik yang besar sejak lembaga ini lahir. Kendati demikian, setelah kemenangan politik berhasil didapatkan, kekuasaan politik dan kekuatan ekonomi yang korup dapat dengan leluasa bergerak secara senyap untuk mendegradasi KPK, tanpa resiko politik yang memadai pasca Pemilu.

Situasi itu ditunjukkan oleh manuver elit politik pasca Pilpres 2019. Tanpa harus dihantui oleh resiko politik besar pasca Pemilu, kekuatan politik yang selama ini menjadi target sasaran operasi mesin antikorupsi KPK bergerak

serempak melemahkan KPK. Pada saat yang sama, sejumlah korporasi besar di bisnis properti, bisnis pertambangan dan bisnis perkebunan, yang mana dalam empat tahun terakhir banyak elit-elit perusahaannya disapu oleh KPK, menemukan titik pertemuan kepentingan dengan para elit kekuasaan, untuk bersama-sama menjinakkan KPK.

Upaya penjinakkan KPK itu dilakukan dengan mengeluarkan revisi UU KPK yang disahkan oleh paripurna DPR secara kilat hanya dalam tempo 13 hari saja, tepatnya pada 16 September 2019 lalu. Pada 17 Oktober lalu, revisi UU KPK itu secara otomatis telah berubah menjadi UU, sesuai dengan Pasal 20 ayat 5 UUD 1945 tentang landasan hukum perubahan otomatis RUU menjadi UU. Melalui perubahan UU KPK ini, nomenklatur dan kewenangan KPK mengalami sejumlah perubahan mendasar.

Misalnya, pertama, munculnya lembaga Dewan Pengawas KPK. Secara kerangka teori hukum, KPK merupakan lembaga negara yang masuk dalam rumpun independen, sehingga mekanisme pengawasannya ditentukan oleh "sistem pegawasan", bukan oleh "lembaga pengawas". Selama ini, sistem pengawasan itu telah dijalankan oleh pengawas internal dan pengaduan masyarakat, serta juga bisa dijalankan oleh Komisi III sebagai mitra kerja KPK di DPR RI. Kedua, Dewan Pengawas menurut revisi UU KPK memiliki sejumlah kewenangan besar berupa pemberian izin penyadapan, penyitaan, hingga penggeledahan (tindakan *pro justicia*) yang justru akan menghambat efektivitas kerja-kerja penindakan KPK. Kewenangan yang berjenjang dan birokratis akan membuat mesin antikorupsi KPK semakin melambat dan tidak mampu bergerak cepat. Ketiga, munculnya kewenangan KPK untuk menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) sebuah perkara yang melewati batas waktu dua tahun. Selain menabrak putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tahun 2003, 2006, dan 2010 yang menetapkan bahwa KPK tidak berwenang mengeluarkan SP3, kewenangan ini justru hanya akan menjebak KPK untuk berfokus pada kerja-kerja pemberantasan korupsi kelas teri. Sebab, kasus-kasus besar yang kompleks seringkali membutuhkan waktu yang lebih lama untuk mengungkapnya.

Anehnya, masyarakat dipaksa untuk menyaksikan sejumlah 'cacat administrasi dan substansi' dalam proses pembahasan revisi UU KPK ini. Selain tidak dihadiri oleh dua pertiga dari jumlah Anggota Dewan (kuorum) di rapat paripurna DPR, proses revisi UU KPK ini juga sama sekali tidak melibatkan KPK dan juga masyarakat sipil dalam menetapkannya. Bahkan, Presiden Jokowi yang selama ini mengaku sebagai pendukung KPK dan berkomitmen untuk memperkuat KPK, juga ikut memberikan restu atas proses politik yang masygul tersebut. Presiden Jokowi tampak tidak menunjukkan keberpihakan yang jelas dalam ruang perdebatan seputar KPK. Saat Presiden menghadapi tekanan politik masyarakat sipil yang ditunjukkan oleh gerakan mahasiswa selama September-Oktober 2019, presiden menunjukkan *gimmick* politik yang menjanjikan dengan mengumpulkan para tokoh masyarakat dan menjanjikan penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) UU KPK untuk mengembalikan kewenangan KPK seperti sediakala.

Tapi saat pergerakan masyarakat sipil melemah, Presiden Jokowi lebih memilih berusaha untuk bermain aman dengan tidak berhadapan langsung dengan partai-partai politik di sekitarnya yang secara serempak mendukung pelemahan KPK. Dengan mengatasnamakan etika ketatanegaraan, Presiden Jokowi mencoba bermain aman dengan cara menunggu hasil *judicial review* UU KPK di Mahkamah Konstitusi

(MK) yang masih berjalan hingga sekarang. Untuk kesekian kalinya, Presiden Jokowi sedang menunjukkan dirinya tidak memiliki *grand design* dan komitmen yang memadai untuk memperkuat KPK dan mengefektifkan kerja-kerja antikorupsi di era pemerintahannya.

Akibatnya, kini KPK sedang berada pada titik nadir. Selain KPK tidak berdaya akibat pemangkasan kewenangannya, KPK juga dihadapkan pada realitas menurunnya dukungan pemimpin politik tertinggi di negeri ini. Pada saat yang sama, upaya penciptaan opini untuk melemahkan KPK juga berjalan secara sistemik dan terstruktur. Berdasarkan kajian Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) serta Drone Emprit (Gatra, 2019), upaya rekayasa opini publik itu telah terjadi sekitar tiga minggu sebelum penetapan revisi UU KPK oleh sidang paripurna DPR. Operasi reyakasa opini publik itu dilakukan dengan cara amplifikasi konten dan narasi kontra-KPK yang dilakukan oleh akun-akun robot yang baru dibuat dan memiliki *follower* yang sangat terbatas. Narasi dan konten yang dimunculkan untuk melemahkan KPK juga dilakukan dengan penggunaan pendekatan semantik yang cukup cerdas, sehingga memunculkan antipati publik terhadap KPK.

Salah satu strategi rekayasa opini publik di media sosial yang paling efektif adalah mengamplifikasi narasi "KPK sarang Taliban". Konten itu mendapatkan perhatian masyarakat secara luas, dan pada level tertentu, berhasil dikonsumsi secara mentah-mentah oleh kalangan Islam moderat. Dengan narasi "KPK sarang Taliban", KPK kini tidak lagi dihadapkan pada simbol kekuatan korup, tetapi justru dihadap-hadapkan pada kekuatan Islam moderat di Indonesia yang selama ini telah menjadi penjaga dan pelindungnya dari gempuran dan serangan kekuatan-kekuatan korup di negeri ini. Bahkan, KPK juga di-*framing* oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab melalui rekayasa opini publik yang menyatakan bahwa "KPK sedang menyasar kader-kader Islam moderat". Narasi *framing* itu coba dikait-kaitkan dengan kerja-kerja antikorupsi KPK yang memang tengah melakukan operasi tangkap tangan dan penetapan tersangka kepada politisi-politisi korup yang kebetulan memiliki kedekatan dengan latar belakang sosial kelompok Islam moderat.

Akibatnya, simpul-simpul kekuatan kelompok Islam moderat yang selama ini memberikan dukungan memadai kepada KPK, justru mengalami disorientasi yang melemahkan fungsi publiknya (Azumardy Azra, wawancara di Jakarta, 12 Desember 2019). Simpul-simpul kekuatan itu lebih mudah terjebak dalam pro-kontra keberpihakan terhadap narasi-narasi kekuasaan politik praktis akibat menguatnya fungsi dan motivasi politik di internal mereka. Simpul-simpul kekuatan kelompok Islam moderat yang diharapkan terus konsisten menjadi penyokong agenda pemberantasan korupsi dan tata kelola pemerintahan yang bersih, justru kehilangan ketajaman daya nalar dan analisanya dalam mencermati fenomena-fenomena yang sarat dengan manipulasi dan rekayasa opini publik ini. Ke depan, KPK tetap berharap dan akan terus membutuhkan dukungan dari kelompok-kelompok Islam moderat. Sebab, daya kekuatan politik mereka akan sangat membantu KPK untuk mengkomunikasikan dan meyakinkan simpul-simpul kekuasaan termasuk presiden sebagai pucuk pimpinan politik tertinggi di negara ini, agar bersedia memberikan dukungan dan keberpihakan yang jelas terhadap KPK dan agenda antikorupsi.

Penutup

KPK sebagai anak kandung reformasi telah coba dihabisi oleh berbagai simpul-simpul kekuasaan politik dan kekuatan bisnis yang zona nyamannya merasa diganggu oleh KPK. Selama lima tahun kepemimpin Presiden Jokowi, KPK menghadapi *roller coaster* agenda pemberantasan korupsi, dimana ancaman pelemahan KPK tidak hanya dilakukan oleh kekuatan eksternal, melainkan juga oleh kekuatan di internal KPK.

Langkah-langkah pelemahan KPK tidak lagi dilakukan melalui penersangkaan atau kriminalisasi pimpinan KPK menggunakan 'kasus-kasus ajaib' yang menciptakan kontroversi publik. Pelemahan KPK itu kini dilakukan melalui penciptaan politik ketakutan (*politics of fearness*) lewat penggunaan ancaman-ancaman yang tidak mudah diidentifikasi publik, rekayasa opini publik melalui operasi digital media, hingga manipulasi informasi melalui *framing* yang memojokkan KPK hingga dibenci oleh pihak-pihak yang selama ini menjadi pendukungnya. Kondisi itu berdampak signifikan terhadap efektivitas mesin antikorupsi KPK dalam upaya menyasar target-target pemberantasan korupsi dan memperbaiki sistem pengelolaan di sektor-sektor strategis yang menyangkut masyarakat luas.

Pada 2015, KPK dan pemerintah menetapkan target Indeks Persepsi Korupsi (*Corruption Perception Index*) Indonesia bisa mencapai 50 pada tahun 2020. Kendati demikian, ujung perjalanan lima tahun pemerintahan ini, belum ada capaian gemilang yang menjadi indikator keberhasilan dan bukti keseriusan pemerintah dalam mengamputasi kanker korupsi secara sistematis di negeri ini. Sebaliknya, di penghujung periode pertama pemerintahan Jokowi, KPK justru dipaksa menghadapi ancaman pelemahan yang sangat sistematis melalui revisi UU KPK, yang mana proses politik itu disaksikan, direstui, dan dikerjakan oleh pemerintah dan DPR, dan didiamkan oleh Presiden yang selama ini menyatakan komitmennya terhadap penguatan KPK itu sendiri.

KPK seolah dibiarkan tersungkur menghadapi 'sakaratul maut' akibat serangan balik kelompok-kelompok kepentingan politik-bisnis (*vested interests*) yang menghendaki pelemahan efektivitas gerakan antikorupsi. Menghadapi situasi seperti ini, rakyat Indonesia sangat mengharapkan ketegasan dan hadirnya keberpihakan yang jelas dari presiden terhadap lembaga antikorupsi. Sebab, komitmen presiden merupakan faktor yang sangat penting dan sangat menentukan bagi kesuksesan maupun kegagalan agenda antikorupsi. *Without political will of the top political leader, anti-corruption is nothing* (Quah, 2009; Klittgard, 1988).

Kendati demikian, fakta masih tingginya intensitas benturan antar-lembaga pemberantasan korupsi hingga sering membuat KPK terseok-seok, seolah mengonfirmasi sedemikian lemahnya dukungan politik pemimpin bangsa ini terhadap agenda antikorupsi. Ibarat perang tanpa panglima, arah kebijakan dan strategi perang yang dilancarkan lembaga-lembaga antikorupsi di negeri ini akan terus bersifat sporadis, tidak fokus, berjalan sendiri-sendiri, tanpa komando yang jelas, hingga melahirkan relasi konfliktual dan saling meniadakan antara satu lembaga penegak hukum dengan yang lain. Hingga kini, meskipun telah terbit Perpres No.54 tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi, masih belum juga tampak kerja sama kolektif yang benar-benar mengakar dan menjadikan pemberantasan dan pencegahan korupsi sebagai agenda utama yang sistematis dan berkelanjutan. Rakyat

sedang menunggu Presiden Jokowi menunaikan janji.

Referensi

Bentzen, Jeanet Sinding. 2012. 'How bad is Corruption? Cross-Country Evidence of the Impact of Corruption on Economic Prosperity'. Review of Development Economics 16 (1), 167-184.

Blake, Charles H. & Christopher G. Martin. 2006. 'The dynamics of Political Corruption: Re-examining the Influence of Democracy'. Democratization 13 (1), 1-14.

Choi, Eunjung & J. Woo. 2011. 'Liberal Reform, Political Corruption, and Socio-Economic Impacts in Asia and Eastern Europe'. International Journal of Comparative Sociology 52 (3), 181-196.

CORE. 2018. "Pertumbuhan Tak Cukup, Kita Perlu Lompatan", 21 December 2018, accessed: https://www.coreindonesia.org/view/284/pertumbuhan-tak-cukup-kita-perlu-lompatan.html.

Gatra. 2019. "Pengamat: Isu Taliban Efektif Jatuhkan Nama KPK di Medsos". 18 September. Bisa diakses via: https://www.gatra.com/detail/news/445401/politik/pengamat--isu-taliban-efektif-jatuhkan-nama-kpk-di-medsos.

Hadiz, Vedi R. 2003. 'Reorganizing Political Power in Indonesia: A Reconsideration of so-called 'Democratic Transitions'. The Pacific Review 16 (4), 591-611.

_____. 2013. 'The Rise of Capital and the Necessity of Political Economy'. Journal of Contemporary Asia 43 (2), 208-225.

Hellman, J. 1998. 'Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transitions'. World Politics 50, 203-235.

Huntington, Samuel P. 1968. Political Order in Changing Societies. New Haven, CT: Yale University Press.

INDEF. 2018. "Mampukah Pemerintah Jokowi-JK Ciptakan Lapangan Kerja" (Can Jokowi-JK Administration Create Jobs?), 20 February 2018, can be accessed via: https://indef.or.id/source/research/[INDEF%20Press%20Release]%20Penciptaan%20Lapangan%20Kerja%20-%2020%20Februari%202018.pdf .

Johnston, Michael. 1996. 'The Search for Definition: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption'. International Social Science Journal, 48, 321-335.

Kadin. 2019. "Indonesian Economic Chamber's concern on investment regulation" (Keluhan Kadin soal Aturan Investasi), CNBC Indonesia, 10 September.

Klitgaard, Robert. 1988. Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press.

Kompas. 2015. "ICW Pertanyakan Komitmen Jusuf Kalla dalam Pemberantasan Korupsi", 19 Mei, diakses via: https://nasional.kompas.com/read/2015/05/19/1815015/ICW.Pertanyakan.Komitmen.Jusuf.Kalla.dalam.Pemberantasan.Korupsi.

Lembaga Survei Indonesia. 2018. "Tren Persepsi Publik tentang tentang Demokrasi, Korupsi, dan Intoleransi", survey nasional 1-7 Agustus 2018.

_____. 2019a. "Perppu UU KPK dan Gerakan Mahasiswa di Mata Publik", survei nasional 4-5 Oktober 2019.

_____. 2019b. "Tantangan Intoleransi dan Kebebasan Sipil serta Modal Kerja pada Perioe Kedua Pemerintahan Joko Widodo", survei nasional 8-17 September 2019.

Leys, C. 1989. 'What is the Problem about Corruption?' In Political Corruption: A Handbook. Eds, A.J. Heidenheimer, Michael Johnston & Victor T. LeVine. New Brunswick, NJ: Transaction Publisher.

Lindsey, Tim. 2018. "Is Indonesia Retreating from Democracy", 9 Juli. Bisa diakses via: https://theconversation.com/is-indonesia-retreating-from-democracy-99211.

Medcom. 2015. "Luhut: Pemberantasan Korupsi jangan Bikin gaduh" 3 September, diakses via: https://www.medcom.id/nasional/hukum/3NOlexpb-luhut-pemberantasan-korupsi-jangan-dibuat-gaduh.

Merton, Robert K. 1968. Social Theory and Social Structure. New York: Free Press.

Norwegian Energy Partner. 2019. Handbook: Challenges for Ease Doing Business in Indonesia, NEP, and Innovation Norway. Bisa diakses melalui: https://www.innovasjonnorge.no/globalassets/sats-internasjonalt/kontorer/indonesia/2017.10.25-final-report---challenges-of-doing-business-in-indonesia.pdf.

Power, Thomas P. 2018. "Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline", Bulletin of Indonesian Economic Studies, 54:3, p. 307-338.

Quah, Jon S.T. 2009. 'Combating Corruption in the Asia-Pacific Countries: What Do We Know and What Needs to be done?' International Public Management Review 10 (1).

_____. 1999. 'Comparing Anti-Corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learnt' Asian Review of Public Administration XI (2), July-December, p. 71-90.

Robison, Richard & Vedi, Hadiz. 2004. Reorganizing Power in Indonesia. New York: Routledge Curzon.

Sandholtz, Wayne & W. Koetzle. 2000. 'Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade'. International Studies Quarterly 44 (1), 31-50.

Shera, A., Bernard Dosti & P. Graboid. 2014. 'Corruption Impact on Economic Growth: An Empirical Analysis'. Journal of Economic Development, Management, IT, Finance, and Marketing 6 (2), 57-77.

Sindo. 2016. "Presiden Ingatkan Penegak Hukum Jangan Bikin Gaduh", 4 Februari 2016, bisa diakses via: https://nasional.sindonews.com/read/1082723/13/presiden-ingatkan-penegak-hukum-jangan-bikin-gaduh-1454565591/.

SMRC. 2019. "Meredupnya Demokrasi di Indonesia", survei nasional 4 Agustus.

Tempo. 2010. "Inilah Polisi yang Disebut Memiliki Rekening Gendut", 29 Juni. Bisa diakses melalui: https://nasional.tempo.co/read/259301/inilah-polisi-yang-disebut-memiliki-rekening-gendut/full&view=ok.

Umam, Ahmad Khoirul, Gillian Whitehouse, Brian Head & Mohammed Adil Khan. 2018. "Addressing Corruption in Post-Soeharto Indonesia: The Role of the Corruption Eradication Commission", Journal of Contemporary Asia, p.1-19.

Umam, Ahmad Khoirul. 2014. Pergulatan Demokrasi dan Politik Antikorupsi di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Warburton, Eve. 2016. "Jokowi and the New Developmentalism", Bulletin of Indonesian Economic Studies, 52:3, p.297-320.

Winters, Jeffery A. 2013. 'Oligarchy and Democracy in Indonesia'. Indonesia 96, p. 11-34.

World Bank. 2019. Doing Business 2019: Training for Reform, World Bank Group, Washington, 2019.

_____. Global Economic Risks and Implications for Indonesia, World Bank, Jakarta.

Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, 5 (2), 19-33
e-ISSN/p-ISSN: 2615-7977/2477-118X
DOI: https://doi.org/10.32697/integritas.v5i2.468
©Komisi Pemberantasan Korupsi

Pemerintahan Joko Widodo dan Serangan Politik Terhadap KPK

Donal Fariz
Indonesia Corruption Watch

donalfariz@antikorupsi.org

Abstract

The result of eradicating corruption is usually parallel with political support from the branches of power. Over the past five years, the Corruption Eradication Commission has been experiencing various political attacks that began with the polemic regarding the selection of candidates for the National Police Chief, the use of Questionnaire Rights by the House of Representatives and the revision of the Corruption Eradication Commission Act. The biggest problem of the KPK also arises from the instability of support from the President for the KPK. Without strong, determined support from the President and the strengthening of political attacks on the KPK, this anti-corruption institution is in an emergency state.

***Keywords**: KPK in Emergency, Government Policy, Political Attack*

Abstrak

Hasil kerja pemberantasan korupsi biasanya paralel dengan dukungan politik dari kekuasaan. Selama lima tahun belakangan ini, KPK mengalami berbagai serangan politik yang dimulai dari polemik pemilihan calon Kapolri, penggunaan Hak Angket oleh DPR hingga revisi UU KPK di akhir pemerintahan. Problem terbesar KPK juga muncul dari pasang-surutnya dukungan dari Presiden terhadap KPK. Pada awal pemerintahannya, Joko Widodo mampu mengelola relasi yang baik dengan KPK dan mendengarkan aspirasi publik yang luas saat menghadapi dinamika politik yang berkaitan dengan KPK. Namun pada akhir periode pertama ini, hubungan KPK dan Jokowi memburuk. Sinyal tersebut ditandai dengan hasil seleksi calon pimpinan KPK kontroversial dan puncaknya revisi Undang-Undang KPK disetujui oleh Pemerintah dan DPR. Tidak itu saja, dalam hal kebijakan antikorupsi pemerintahan Jokowi seolah berjalan dalam arus yang berbeda dengan KPK. Defisit dukungan politik dari Presiden serta menguatnya serangan politik kepada KPK membuat lembaga antikorupsi ini berada dalam kondisi darurat.

Kata Kunci: KPK Darurat, Kebijakan Pemerintah, Serangan Politik

Pendahuluan

Kisah sukses negara yang mampu bangkit dari keterpurukan akibat korupsi umumnya dimulai dari komitmen rakyat dan pemimpinnya yang kemudian diturunkan dalam berbagai kebijakan. Selain dalam bentuk undang-undang, komitmen ini juga diwujudkan dalam pembentukan lembaga kerja khusus, yang bersifat independen dan bertugas spesifik untuk memberantas korupsi. Pada awalnya, terbentuknya lembaga ini lebih karena lembaga penegak hukum yang ada tidak mampu lagi menjalankan fungsinya dalam memberantas korupsi (Komisi Pemberantasan Korupsi. Komisi Anti-Korupsi di Luar Negeri, Direktorat LITBANG KPK, 2006, hal.5).

Penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional selama ini terbukti mengalami berbagai hambatan. Alhasil diperlukan sebuah metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan (Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137).

Tentu saja pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Indonesia syarat dengan kehati-hatian. Musababnya sebelum KPK dibentuk, setidaknya sudah ada dua penegak hukum konvensional yakni Kepolisian dan Kejaksaan yang diberikan otoritas untuk melakukan penindakan perkara-perkara korupsi.

Kebijakan hukum antikorupsi diperlukan untuk memastikan agar pengelolaan pemerintahan berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan pemerintahan yang demokratis, konstitusional, dan bersih dari penyalahgunaan kekuasaan. Kebijakan hukum antikorupsi juga dimaksudkan untuk menata pengelolaan pemerintahan agar dalam setiap pelaksanaan program pemerintah, dapat dipastikan tidak terjadi penyalahgunaan wewenang.

Studi yang dilakukan oleh Jon S.T. Quah dan ketentuan United Nation Convention Against Corruption (UNCAC) merupakan konsep yang saling melengkapi untuk melihat kebijakan pemberantasan korupsi di sebuah negara. Bahwa komitmen politik, regulasi, dan lembaga antikorupsi merupakan faktor-faktor utama keberhasilan pemberantasan korupsi di pemerintahan itu sendiri (Oce Madril, Politik Hukum Presiden Dalam Pemberantasan Korupsi di Pemerintahan, Ringkasan Disertasi, 2018, hal.6). Pada konteks ini, kebijakan antikorupsi merupakan bagian dari politik hukum pemerintahan. Dalam pandangan Mahfud MD, politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai dengan situasi dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri (Politik Hukum di Indonesia, 2009, hal. 9). Sementara Satjipto Rahardjo (Ilmu Hukum, 2000) mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Pemerintahan yang bersih (*clean government*) harus memaknai, serangan terhadap lembaga pemberantasan korupsi semisal KPK, merupakan bentuk serangan terhadap pemerintahan dan kebijakannya.

Pembahasan

Kontradiksi Kebijakan dan Akar Korupsi

Natasha Hamilton-Hart menyebutkan bahwa pemberantasan korupsi tidak lengkap karena hanya mengandalkan tekanan dari luar (Hamilton-Hart, 2001).

Berdasarkan evaluasinya, program pemberantasan korupsi di Indonesia mengandalkan pada penegakan hukum, pengawasan oleh pers dan *civil society* serta tekanan dari lembaga internasional. Strategi seperti ini tidak membuahkan hasil yang diharapkan karena pemberantasan korupsi dari dalam lembaga pemerintah justru tidak mendapat perhatian. Padahal korupsi terjadi justru di dalam birokrasi pemerintah itu sendiri (Johanes Danang Widoyoko, Menimbang Peluang Jokowi Dalam Pemberantasan Korupsi: Catatan Untuk Gerakan Antikorupsi. Jurnal Integritas: Volume 2 Nomor 1 Tahun 2016, hal.274).

Kritik lain terhadap strategi pemberantasan korupsi arus utama (*mainstream*) adalah perlunya prasyarat penting yang sering tidak tersedia, yakni adanya kepemimpinan politik. Resep-resep pemberantasan korupsi hanya bisa berjalan bila ada pemimpin yang memiliki kemauan kuat untuk memberantas korupsi. Dalam banyak kasus, strategi pemberantasan korupsi justru gagal karena korupsi melibatkan pemimpin politik.

Politik hukum antikorupsi presiden sangat dipengaruhi oleh praktik kekuasaan presiden dalam pemerintahan. Karakter kebijakan hukum antikorupsi presiden di era orde lama dan orde baru memiliki kemiripan. Pada orde baru, kebijakan presiden dipengaruhi oleh karakter kekuasaan presiden yang otoriter. Kebijakan antikorupsi belum tertata dengan baik karena buruknya kualitas peraturan perundang-undangan antikorupsi. Lembaga-lembaga antikorupsi yang dibentuk tidak mendapatkan dukungan politik presiden dan dibentuk dengan dasar hukum yang lemah serta kewenangan yang terbatas. Pada saat yang sama, militer memiliki peran yang besar dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan antikorupsi (Oce Madril, 2018).

Paska reformasi, kebijakan hukum antikorupsi presiden dibingkai oleh semangat demokratisasi. Kebijakan antikorupsi mengarah pada upaya pembenahan tata kelola pemerintahan. Lembaga-lembaga antikorupsi pada era reformasi menggambarkan empat pola. Pertama, lembaga yang dibentuk oleh dasar hukum yang kuat, memiliki peran dan kewenangan yang lebih kuat. Kedua, lembaga yang dibentuk dengan dasar hukum yang kuat, tetapi peran dan kewenangannya lemah. Ketiga, lembaga dengan dasar hukum lemah, tetapi peran dan kewenangannya kuat. Keempat, lembaga dengan dasar hukum lemah dan wewenang yang lemah pula (Oce Madril, 2018).

KPK Indonesia sesungguhnya dibentuk mendekati model atau pola pertama. Ketentuan dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi mengatur tugas sebagai berikut:

a. *koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;*
b. *supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;*
c. *melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;*
d. *melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan*
e. *melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.*

Belajar dari pengalaman Independent Commission Against Corruption (ICAC) Hongkong dan berbagai konflik eksternal kelembagaan KPK dengan penegak hukum lain, memberikan realitas pemberantasan korupsi tanpa dukungan politik dari presiden selaku kepala negara akan berpotensi menjadi gagal. Kepemimpinan yang antikorupsi menjadi kunci dalam melindungi kelembagaan pemberantasan korupsi termasuk KPK "*Leadership is a key of controlling corruption*".

Robby Arya Brata dalam disertasinya yang berjudul *Why did Anticorruption Policy Implementation Fail? A Case Study of the Implementation Failure of Anticorruption Policies of the Authoritarian New Order Regime and the Democratic Reform Order Regime of Indonesia, 1971–2007*, menemukan setidaknya ada lima faktor yang menyebabkan kegagalan pemberantasan korupsi sejak orde baru hingga menjelang satu dasarwarsa reformasi. Kelima penyebab tersebut berkaitan dengan desain kebijakan, faktor politik, faktor kelembagaan, faktor manajemen dan faktor sosial.

Sejumlah peneliti menilai akar persoalan korupsi di Indonesia ada pada persoalan politik. Seperti dikatakan oleh Alina Mungiu-Pippidi yang mengritik program pemberantasan korupsi yang berkutat pada persoalan teknis manajemen sektor publik. Program-program pemberantasan korupsi secara alamiah adalah program yang apolitis, padahal korupsi sesungguhnya adalah persoalan politik (Johanes Danang Widoyoko, 2016).

Heidenheimer mendefininisikan korupsi politik sebagai bentuk transaksi yang dilakukan antara sektor privat dan publik melalui barang publik yang secara illegal dikonversi ke dalam pertukaran yang bersifat privat (Arnold J Heindenheimer, Michael Jonstono dan Victor T Levine, Political Corruption a Handbook. Dikutip kembali oleh Mada Sukmajati, Korupsi Politik: Teori dan Prakteknya di Indonesia. Jurnal Prisma, Vol 37, 2018). Sayangnya definisi Heidenhmeir dkk tidak menegaskan secara jelas aktor-aktor yang melakukan korupsi politik dalam definisi yang ia tawarkan. Definisi mantan Hakim Agung, Artidjo Alkostar lebih spesifik menyebut korupsi politik sebagai spesies dari genus korupsi umum dan korupsi politik sebagai *top hat crime* adalah korupsi politik yang dilakukan orang yang memiliki kekuasaan politik tingkat tinggi.

Jika mengacu kepada konteks hukum positif di Indonesia yakni Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tidak ada disebutkan secara eksplisit definisi korupsi politik. Hal yang sama juga terjadi saat kita melacak United Nation Convention Against Corruption (UNCAC) yang juga tidak menyebutkan definisi korupsi politik. Sehingga pada perkembangannya terjadi banyak peristilahan dari korupsi politik itu sendiri. Namun yang membedakan secara jelas terletak pada aktor korupsi politik yang mengerucut kepada pejabat publik yang dipilih melalui mekanisme *electoral*.

Jika konsepsinya demikian, lalu apa yang membedakan korupsi politik dengan korupsi lainnya semisal korupsi oleh birokrasi?

Tabel 1. Perbedaan Korupsi Politik dan Korupsi Birokrasi (Mada Sukmajati, Korupsi Politik: Teori dan Praktiknya di Indonesia, Jurnal Prisma: Vol 37, 2018 hal 21).

Dimensi	Korupsi Politik	Korupsi Birokrasi
Skala	Korupsi besar (*grand corruption*)	Korupsi Kecil (*petty corruption*)
Aktor	Pembuat kebijakan yang dipilih melalui pemilu/ pejabat melalui penunjukan politik	Birokrasi
Motivasi	Mempertahankan kekuasaan, status dan kekayaan	Mendapatkan akses keada sumber daya negara
Arena	Pembuatan kebijakan (hulu)	Implementasi kebijakan (hilir)
Bentuk	Suap	Pencurian langsung
Sifat	Politis	Administratif

KPK sebagai Anomali

Membaca perjalanan KPK dan membandingkan kinerjanya di banyak negara berkembang, pemberantasan korupsi sering menjadi "gagal" karena *anti-corruption bodies* tidak berani masuk ke dalam episentrum korupsi (Jeremy Pope, 2000). Kondisi yang disampaikan Pope pernah dialami oleh Indonesia pada saat KPK belum dibentuk. Pelbagai komisi khusus dibentuk seperti Komite Anti Korupsi/KAK (1967), Tim OPSTIB (1977), Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara/KPKPN (1999) hingga Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pemberantasan Korupsi/TGTPK (2000).

Sama hal dengan yang disampaikan Pope, secara umum lembaga di atas gagal karena tidak menyentuh inti korupsi. Penyebabnya mulai dari independensi yang rendah hingga kewenangan kecil. Alhasil tidak ada perubahan signifikan dan prestasi yang luar biasa yang berhasil ditorehkan oleh berbagai lembaga tersebut.

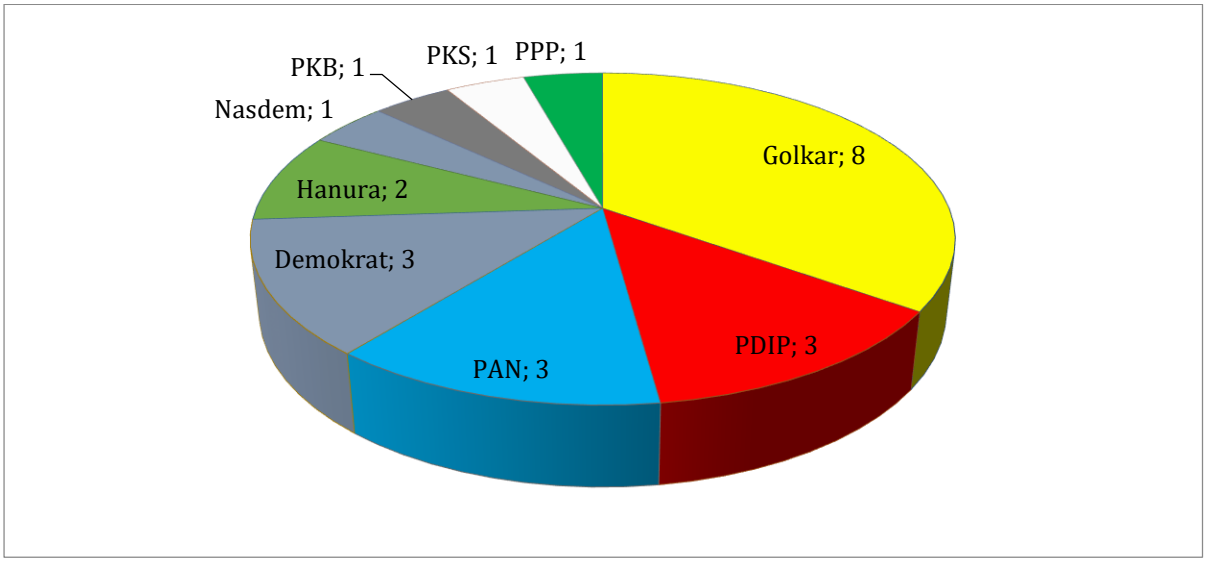
Kondisi ini mulai berubah saat KPK dibentuk tahun 2003 yang lalu. Pelbagai kasus korupsi yang melibatkan aktor-aktor yang sebelumnya tidak tersentuh kini bisa diproses secara hukum. Berkawan dengan partai penguasa, tidak lagi menjadi garansi akan lepas dari proses hukum seperti yang lazim terjadi saat orde baru.

Oleh karena itu, KPK dapat dipandang sebagai anomali dari berbagai kegagalan pemberantasan korupsi baik dari sisi lembaga yang telah lahir sebelumnya maupun jika dibandingkan banyak negara berkembang lainnya. Tidak berlebihan kemudian Mantan Pimpinan Independent Commission Against Corruption (ICAC) Hong kong, Tony Kwok (Mei, 2013) menganggap KPK salah satu di antara tiga lembaga antikorupsi terbaik di Asia.

Fakta penanganan perkara dari sisi level aktor dan jumlah kerugian keuangan negara menjadi fakta yang tidak dapat dibantahkan. Alhasil keberadaan KPK dianggap mengganggu zona nyaman elit partai, pengusaha, hingga oknum penegak hukum yang korup. Sejak KPK dibentuk hingga 2019, setidaknya ditemukan 107 Kepala Deerah yang terjerat kasus korupsi (Data Indonesia Corruption Watch, 2019).

Tidak hanya para kepala daerah yang menjadi aktor yang berhasil dijerat KPK. Sepanjang periode 2014-2019 setidaknya terdapat 23 orang anggota DPR RI aktif yang juga terjerat kasus korupsi melalui serangkaian proses tangkap tangan.

Tabel 2. Jumlah Kasus Korupsi Anggota DPR RI 2014-2019



Sumber: Indonesia Corruption Watch 2019

Bahkan setidaknya KPK juga sudah menjerat 9 orang menteri dan mantan menteri dalam kasus korupsi. Sesuatu yang tidak dilakukan oleh lembaga penegak hukum lainnya sepanjang hampir dua dasawarsa belakangan ini.

Tabel 3. Jumlah Menteri/Mantan Menteri yang Diproses Hukum oleh KPK

No	Nama	Kasus	Latar Belakang
1	Rokhmin Dahuri	Korupsi dana nonbudgeter Departemen Kelautan dan Perikanan	Akademisi
2	Hari Sabarno	Penunjukan langsung PT Satal Nusantara dan PT Istana Saranaraya milik Hengky Samuel Daud (almarhum) sebagai perusahaan yang ditunjuk dalam pengadaan 208 mobil damkar di 22 wilayah seluruh Indonesia pada 2003 hingga 2005	Purnawirawan TNI
3	Andi Malarangeng	Korupsi terkait proyek pembangunan Pusat Pendidikan, Pelatihan, Sekolah Olahraga Nasional (P3SON) Hambalang	Demokrat
4	Jero Wacik	Penggunaan dana operasional menteri (DOM) untuk kepentingan pribadi dan keluarga antara lain untuk pembelian tiket perjalanan keluarga, biaya main golf hingga biaya untuk pijat dan refleksi.	Demokrat
5	Siti Fadilah Supari	Penyalahgunakan wewenang dalam kegiatan pengadaan alat kesehatan guna mengantisipasi kejadian luar biasa (KLB) tahun 2005	
6	Bahtiar Chamsyah	Penunjukan langsung pengadaan mesin jahit, sapi impor, dan kain sarung yang merugikan negara	PPP
7	Suryadharma Ali	Korupsi terkait penyelenggaraan ibadah haji 2010-2011 dan 2012-2013	PPP
8	Idrus Marhan	Kasus suap proyek PLTU Riau-1	Golkar
9	Imam Nahrowi	Dugaan penerimaan kick back atas dana hibah dari Kemenpora ke KONI	PKB

Sumber: Indonesia Corruption Watch 2019

Berkaca dari perjalanan Komisi Pemberantasan Korupsi selama 16 tahun belakangan ini sangat bergantung pada komitmen politik dari pemerintahan (eksekutif), khususnya oleh presiden. Pelbagai konflik, kinerja dan bahkan pencapaian dari KPK juga sangat ditentukan oleh cabang kekuasaan tersebut. Tentunya belum pupus dalam ingatan publik bagaimana Presiden Susilo Bambang Yudhoyono selama dua periode kepemimpinan (2004-2009 dan 2009-2014) turut andil dalam menjaga upaya pelumpuhan KPK melalui serangan legislasi dan serangan dari ekseternal penegak hukum lainnya.

Selama periode Susilo Bambang Yudhoyono terjadi skandal kriminalisasi terhadap dua pimpinan KPK, Chandra M Hamzah dan Bibit Samad Rianto. Kasus ini kemudian terkenal dangan sebuah *tagline* "Cicak versus Buaya". Dalam periode yang sama juga mulai terjadi upaya kriminalisasi terhadap penyidik senior KPK, Novel Baswedan. Berbagai konflik itu berhasil diredam melalui perintah atau instruksi dari Presiden.

Rezim Joko Widodo dan "Serangan" Terhadap KPK

Mengapa menjadi sangat penting menguraikan terlebih dahulu aspek politik dan komitmen pemerintahan untuk menilai kinerja pemberantasan korupsi selama 5 tahun belakangan ini? Jawabannya disebabkan karena ekosistem pemberantasan korupsi di Indonesia sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor politik di luar institusi penegak hukum itu sendiri. Faktor-faktor kekuasaan politik, kompromi kelompok oligarkis hingga sensitifitas presiden terhadap kelembagaan pemberantasan korupsi pada akhirnya sangat mempengaruhi perjalanan KPK dalam periodisasi politik pemerintah. Maka penting sekali faktor ini diuraikan secara gamblang.

Naiknya Jokowi ke kursi kepresidenan sebagian merupakan hasil dari dukungan oligarkis untuk kampanyenya, sehingga menyulitkannya untuk melepaskan kewajibannya kepada oligarki setelah mengambil alih pemerintahan (Burhanudin Muhtadi, *Jokowi's First Years: A Weak President Caught Between Reform and Oligarchic Politics,* Routledge, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 51, No. 3, 2015. hal 351).

Pada awal mulai berkuasa, Presiden Jokowi menegaskan akan membentuk kabinet yang ramping. Narasi yang juga sering disampaikan oleh Presiden Jokowi sejak kampanye juga berulangkali menyebut tidak akan bagi-bagi jatah menteri kepada partai pendukungnya. Ia berimajinasi ingin melakukan *merit system* dalam menyusun pembantunya.

Sebagai penerima *Bung Hatta Anticorruption Award*, sejumlah agenda yang beririsan dengan tata kelola pemerintahan (*good governance*) dan kebijakan antikorupsi dicoba untuk disusun dalam Nawa Cita.[1] Komitmen antikorupsi tersebut setidaknya tercantum pada agenda Nawa Cita prioritas kedua dan keempat, yaitu;

Prioritas kedua, pemerintah tidak absen untuk membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya, dengan memberikan prioritas pada upaya memulihkan kepercayaan publik pada institusi-institusi demokrasi dengan melanjutkan konsolidasi demokrasi melalui reformasi sistem kepartaian, pemilu dan lembaga perwakilan. Mewujudkan tata

[1] Istilah Nawa Cita merujuk kepada visi-misi yang dipakai oleh pasangan calon presiden/calon wakil presiden Joko Widodo/Jusuf Kalla berisi agenda pemerintahan pasangan itu yang diserahkan kepada Komisi Pemilihan Umum untuk pencalonan dalam Pemilihan Umum 2019.

kelola pemerintahan yang transparan, konsisten menjalankan agenda reformasi birokrasi, perbaikan kualitas pelayanan publik, serta membuka ruang partisipasi publik.

Prioritas keempat, melakukan reformasi sistem dan penegakan hakum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya, pemberantasan mafia peradilan dan penindakan tegas terhadap korupsi di lingkungan peradilan; pemberantasan tindakan penebangan liar, perikanan liar dan penambangan liar, pemberantasan tindak kejahatan perbankan dan kejahatan pencucian uang.

Namun realitas politik berkata lain. Partai-partai yang mendukungnya memiliki skema besar tersendiri untuk menaklukkan Presiden Jokowi pada penyusunan kabinet. Terjepitnya Presiden Jokowi dalam penyusunan kabinet menurut Burhanuddin Muhtadi (2015) disebabkan karena Presiden Jokowi memiliki *triple minority position*. Pertama, karena dia didukung oleh koalisi pemerintah yang tidak memiliki mayoritas parlemen; kedua, dia adalah sosok marjinal di partainya sendiri, dengan jumlah yang lebih sedikit otoritasnya di partai dibandingkan presiden sebelumnya seperti Yudhoyono, Megawati, dan Abdurrahman Wahid; ketiga, dia adalah pendatang baru di panggung nasional.

Seperti kedua pendahulunya, Yudhoyono memilih untuk membuat kabinet "koalisi pelangi" besar yang tidak hanya mencakup mantan perwira militer, birokrat dan profesional, tetapi juga perwakilan dari sebagian besar partai yang memegang kursi di parlemen. Kabinet pertamanya (2004-2009) terdiri dari anggota yang berasal dari tujuh partai pemenang, yaitu 402 kursi (73 persen) dari 550 kursi di DPR, sedangkan yang kedua (2009–2014) berisi enam anggota partai mewakili 421 kursi (75 persen) dari 560 kursi (Edward Aspinall, Marcus Mietzner and Dirk Tomsa, *The Moderting President: Yudhoyono Decade in Power, Singapore: Institute of Southeast Asia Studies*, 2015, hal.8).

Presiden Yudhoyono yang selalu menggunakan prinsip politik akomodasi dan menjauhkan konfrontasi justru tersandera oleh partai koalisinya sendiri (Edward Aspinall, Marcus Mietzner and Dirk Tomsa, 2015). Pimpinan partai seringkali mengkritisi kebijakan pemerintah dan bekerja untuk melakukan amandemen atau menolak usulan aturan yang diusulkan pemerintah. Hingga akhirnya tidak jelas perbedaan antara oposisi dan partai koalisi pemerintah itu sendiri (Sherlock, 2010).

Multi partai dalam sistem presidensil seringkali menimbulkan sengketa di antara partai politik terhadap presiden. Sebaliknya presiden cenderung memberikan kebutuhan yang diperlukan partai politik dalam menyusun kabinet. Pembentukan kabinet adalah hak prerogatif presiden. Timbulnya pertikaian dan pemenuhan kebutuhan ini menyebabkan persoalan koalisi pendukung pemerintah yang terbangun adalah koalisi yang tidak kuat. Ikatan yang tidak kuat dalam koalisi disebabkan partai politik dalam sistem multipartai pada umumnya tidak memiliki kedekatan secara ideologis, dan komposisi partai politik yang berkoalisi cenderung berubah-ubah (Retno Saraswati, Desain Sistem Presidensil yang Efektif, MMH, Jilid.1, No.1, 2012, hal.140).

Scott Mainwaring dalam *working paper*nya yang berjudul *Presidentialism, Multyparty System and Democracy: The Difficult Equation* (1990) berpandangan bahwa koalisi dalam sistem presidensil cenderung problematik daripada sistem parlementer, hal ini disebabkan karena perbedaan cara membentuk dan mengelola kekuasaan. Sartori (1976) menyatakan bahwa yang paling penting dari sebuah sistem kepartaian adalah sebuah pengaturan mengenai hubungan partai politik yang berkaitan dengan pembentukan pemerintahan, dan secara lebih spesifik

apakah kekuatan mereka memberikan prospek untuk memenangkan atau berbagi (*sharing*) kekuasaan pemerintah.

Masalah dalam sistem presidensil menjadi mencuat manakala digabungkan dengan sistem multipartai. Dalam sistem presidensil multipartai, presiden yang terpilih cenderung akan tidak memiliki dukungan mayoritas di legislatif. Banyaknya partai yang ikut pemilu (termasuk partai presiden) membuat sangat sulit bagi satu partai untuk memenangkan pemilu secara mayoritas. Ini berujung pada minoritasnya dukungan presiden di legislatif, sekalipun partainya adalah partai pemenang pemilu. Dalam sistem multipartai biasanya dukungan mayoritas legislatif diperoleh melalui koalisi (Djayadi Hanan, Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian, Jurnal Universitas Paramadina, Vol 13. 2016, hal.145).

Selama dalam pemerintahan Jokowi, berbagai gejolak sebagai respon atas proses hukum KPK juga turut mewarnai pemerintahan. Dari segi kebijakan, Presiden Jokowi minim inisiatif untuk mengembangkan kebijakan antikorupsi. Presiden Jokowi hanya melanjutkan paket kebijakan antikorupsi era Presiden SBY. Presiden Jokowi juga menggunakan *platform* program antikorupsi pemerintahan SBY. Pola kebijakannya sama dengan era SBY, yaitu Inpres Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi di Pemerintahan (Oce Madril, 2018).

Peraturan Presiden tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi (Stranas PK) merupakan sebuah upaya percepatan sinergi antikorupsi yang terfokus di Pemerintahan. Pada Perpres Stranas PK 2018 terdapat tiga fokus pencegahan, yakni: (1) Perizinan dan Tata Niaga; (2) Keuangan Negara; (3) Penegakan Hukum dan Reformasi Birokrasi (Transparency International Indonesia, Kertas Kerja Strategi Nasional Pencegahan Korupsi, TI Indonesia 2018, hal.5).

Stranas PK juga telah mengamanatkan terbentuknya Tim Nasional Pencegahan Korupsi yang beranggotakan Komisi Pemberantasan Korupsi, Kementerian Bappenas, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PAN RB dan Kantor Staf Kepresidenan. Timnas PK ini diharapkan mampu mengorkestrasi gerakan pencegahan korupsi di Kementerian, Lembaga dan Pemerintah Daerah. Harapannya, dengan masuknya KPK ke dalam Timnas PK kali ini akan terbangun keterpaduan langkah pencegahan antara pemerintah dan KPK. Sekaligus juga mampu memberikan dorongan politik yang lebih kuat bagi lembaga-lembaga pemerintah untuk menjalankan program-program pencegahan korupsi yang terukur dan terencana. Sehingga akan mendatangkan dampak pada menurunnya angka korupsi dan efektifitas pembangunan yang pada ujungnya akan memberikan kesejahteraan pada masyarakat Indonesia.

Dalam pemerintahan Jokowi, publik melihat program pemberantasan dan pencegahan korupsi lebih cenderung ditujukan untuk menopang arus utama kepentingan pemerintah di bidang perizinan dan pembangunan. Alhasil dibentuklah Saber Pungli (Sapu Bersih Pungutan Liar) untuk mengajar berbagai praktik *petty corruption* (korupsi skala kecil) di birokrasi dan pelayanan publik.

Sementara *grand corruption* (korupsi skala besar) seperti pada bidang perencanaan penganggaran, perizinan skala besar, industri ekstraktif cenderung tidak mendapatkan wacana perubahan dari presiden. Bahkan juga termasuk salah satunya pada aspek perbaikan tata kelola partai politik dan sektor demokrasi di Indonesia.

Padahal korupsi skala besar ini menjadi wilayah kerja yang dimandatkan kepada KPK sebagaimana tujuan KPK

dibentuk. Sehingga kemudian kita bisa memahami antara *concern* presiden dan area kerja KPK tidak bertemu pada areal yang sama.

Pada akhirnya hipotesis Alina Mungiu-Pippidi bahwa akar korupsi di Indonesia ada pada sektor politik menjadi benar adanya. Namun kritiknya lebih lanjut melihat kecenderungan program pemberantasan korupsi yang berkutat pada persoalan teknis manajemen sektor publik. Sektor politik seolah bagian yang enggan untuk dilakukan reformasi oleh seluruh elit yang berkuasa.

Presiden Jokowi pada awal pemerintahannya turut disandera oleh keinginan partai-partai Koalisi pendukungnya. Bahkan posisi politik Jokowi didegradasi dengan menyebutnya sebagai petugas partai. Ujian perdana bagi Jokowi sesaat setelah dilantik menjadi Presiden dalam konteks keberpihakan terhadap antikorupsi dan pemerintahan bersih terjadi manakala berada dalam tarik-menarik antara suara masyarakat dan desakan partai untuk memilih dan melantik Komisaris Jenderal Polisi (Komjen Pol) Budi Gunawan sebagai calon tunggal Kapolri pada tahun 2015 lalu.

Budi Gunawan yang ditetapkan sebagai tersangka korupsi oleh KPK dan kemudian memenangkan praperadilan pencabutan status hukumnya sebagai tersangka diusung penuh oleh PDIP dan kolega.[2] Sementara suara masyarakat luas justru lantang menolak pencalonan tersebut dan meminta Jokowi segera untuk membatalkannya. Posisi Jokowi terjepit diantara keinginan partai pendukung dalam pemilu sebelumnya, bahkan termasuk juga para partai oposisi yang turut mendukung pencalonan Budi Gunawan sebagai calon Kapolri.

Tarik-menarik kepentingan elit dalam pelantikan calon Kapolri juga turut memakan korban di KPK. Dua pimpinan KPK, Abraham Samad dan Bambang Widjodjanto dijadikan tersangka oleh pihak kepolisian dalam kasus yang sangat lemah. Abraham Samad menjadi tersangka kasus pemalsuan data kependudukan di Sulawesi Selatan pada 2007. Adapun Bambang dijerat dengan kasus dugaan memengaruhi saksi dalam persidangan sengketa pilkada Kabupaten Kotawaringin Barat di Mahkamah Konstitusi pada 2010 lalu. Kedua kasus ini kemudian dihentikan untuk kepentingan umum (*seponering*), merujuk pemberitaan Tempo.co berjudul Kasusnya Dihentikan, Abraham Samad: Terima Kasih, Jokowi!, tanggal 4 Maret 2016.

Banyak pihak kemudian menilai penetapan tersangka kepada dua pimpinan KPK tersebut merupakan respon atas proses hukum yang dilakukan oleh KPK terhadap Budi Gunawan. Tentu saja pandangan tersebut menjadi sangat logis jika melihat berbagai dinamika politik dan hukum yang berkembang setelahnya.

Untung saja Jokowi pada saat itu masih mendengarkan masukan dari masyarakat yang pada akhirnya mengganti pencalonan Budi Gunawan dengan Komjen Badrodin Haiti yang akhirnya dipilih dan dilantik menjadi Kapolri. Akan tetapi, sebagai kompensasi politik kepada partai pendukungnya, Jokowi tetap memberikan posisi strategis kepada Budi Gunawan sebagai Kepala Badan Intelijen Negara (BIN).

Setelah ketegangan kuat pembatalan pencalonan Budi Gunawan, koalisi partai Jokowi mendorong upaya revisi Undang-Undang KPK. Proses legislasi revisi UU KPK adalah yang paling intens dan alot sejak era reformasi ini karena berulang kali diusulkan

[2] Putusan Pra-Peradilan yang diajukan Budi Gunawan membawa preseden hukum baru dimana hakim praperadilan berwenang untuk membatalkan penetapan hukum bagi seorang tersangka. Dalam perkara Budi Gunawan, Pra-Peradilan diperiksa dan diputus oleh hakim tunggal Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, Sarpin S Rizaldi.

kemudian dibatalkan setelah mendapatkan penolakan dari publik. Paling tidak sudah ada 3 (tiga) Rancangan Revisi UU KPK yang diduga disiapkan oleh DPR dan beredar ke publik maupun media yaitu Naskah Revisi UU KPK edisi 2012, edisi Oktober 2015 dan edisi Februari 2016.

Pada naskah Revisi UU KPK per Oktober 2015, ICW mencatat sedikitnya terdapat 17 (tujuh belas) hal krusial dalam Revisi UU KPK versi Senayan yang berpotensi melemahkan KPK dan bahkan berpotensi membubarkan Komisi Antikorupsi ini. Sejumlah isu krusial diantaranya usulan pembatasan usia institusi KPK hingga 12 tahun mendatang, memangkas kewenangan penuntutan, memberikan kewenangan penghentian penyidikan dan penuntutan, mereduksi kewenangan penyadapan, membatasi proses rekrutmen penyelidik dan penyidik secara mandiri hingga membatasi kasus korupsi yang dapat ditangani oleh KPK.

Pada akhirnya kita melihat berbagai peristiwa politik berdampak pelemahan terhadap KPK dan selalu ditandai dengan mobilisasi kepentingan elit-elit politik melalui para politisi di Senayan. Hal tersebut tampak jelas dalam desakan pelantikan Budi Gunawan dan upaya revisi UU KPK di awal periode pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla.

Lantas apakah upaya serangan politik kepada KPK kandas? Tentu tidak. Salah satu hal yang paling menyedot perhatian publik pada tahun ketiga pemerintahan Jokowi adalah bergulirnya hak angket kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang justru dimotori oleh partai-partai koalisi pemerintahan Jokowi-JK, yaitu PDIP, Golkar, Nasdem, Hanura, PAN, dan PPP.

Penggunaan angket DPR berawal dari tidak dipenuhinya permintaan sejumlah anggota Komisi III DPR oleh KPK dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) 28 April 2017. Saat itu, anggota Komisi III mendesak KPK membuka BAP dan Rekaman Pemeriksaan Miryam dalam rangka mengklarifikasi penyebutan sejumlah anggota DPR. Tak ayal, penyelidikan DPR melalui penggunaan hak angket dapat dikatakan merupakan bagian dari upaya "mengganggu kerja" penanganan perkara korupsi KTP-Elektronik yang sedang ditangani oleh KPK.

Presiden Jokowi pada titik ini mengambil posisi aman dan cenderung mengelak untuk memberikan respon atas serangan politik parlemen kepada KPK. Berkali-kali Jokowi hanya memberikan respon minimalis dengan menyebutkan hak angket merupakan kewenangan DPR yang ia tidak bisa campuri. Jokowi hanya sekedar memberikan respon secukupnya kepada media.

Titik Balik Joko Widodo?

Dari berbagai peristiwa politik di atas khususnya pada 3 (tiga) tahun pemerintahan awal Jokowi, diwarnai berbagai macam ketegangan antara KPK dengan Kepolisian dan partai-partai politik di DPR terkait wacana revisi UU KPK dan Angket. Sepanjang 3 tahun tersebut, Jokowi masih mendengarkan masukan dan desakan publik atas berbagai tekanan kelompok oligarki yang datang kepadanya. Sekalipun Jokowi melakukan politik akomodasi kepada sekutu politiknya, tapi tidak memberikan secara keseluruhan. Setidaknya itu terlihat dari kebijakan pembatalan pengangkatan Budi Gunawan dan Pembatalan revisi UU KPK sebelum tahun 2017 lalu.

Namun posisinya berbeda saat di ujung pemerintahan (2018 dan 2019). Menurut Thomas P Power (2018), pemerintah Jokowi berubah menjadi otoriter pada tahun 2018. Jokowi dianggapnya menggunakan lebih banyak institusi negara yang kuat khususnya instrumen penegakan hukum dan keamanan untuk tujuan sempit dan partisan, termasuk penindasan oposisi demokratis yang sah secara konstitusional. Kondisi ini muncul

setelah Pilkada DKI 2017 yang dilanjutkan dengan berbagai konflik politik indentitas. Jokowi merasa tidak aman *(insecured)* dengan kondisi ini yang pada akhirnya membuat ia menyatu dengan para elit.

Hubungan dengan KPK semakin renggang dan komunikasi semakin tersumbat. Tentu saja tidak ada sebab tunggal karena bisa dipicu ada kesengajaan melakukan *blocking* komunikasi, menyebarkan berita tidak benar terkait KPK kepada presiden dan juga bisa disebabkan karena ketidaknyamanan Jokowi terhadap sejumlah proses hukum yang dilakukan oleh KPK.

Sejumlah peristiwa semisalnya sebulan menjelang Pemilu 2019 atau tepatnya pada tanggal 15 Maret 2019, KPK melakukan Operasi Tangkap Tangan (OTT) terhadap Ketua Umum PPP, Romahurmuziy yang merupakan lingkaran inti tim pemenangan Jokowi. Sulit membantah bahwa penangkapan ini turut membahayakan kontestasi elektoral bagi Jokowi yang hanya tersisa 4 minggu menjelang pencoblosan. Bahkan tentunya dapat membawa sentimen persoalan pribadi karena relasi antara Jokowi dan Romi yang selama ini dinilai dekat secara personal.

Menjelang pencoblosan, Jokowi juga "dihantui" berbagai informasi sumir yang masuk kepadanya. Semisal beredarnya sejumlah informasi terkait upaya KPK untuk menargetkan Tim Kampanye Nasional (TKN) dan Lingkaran Jokowi untuk ditangkap menjelang pemilu yang akan membawa dampak elektoral. Bisa saja akumulasi informasi ini yang sesungguhnya tidak benar, akhirnya turut memupuk sentimen negatif Jokowi kepada KPK.

Hal tersebut semakin diperparah dengan kampanye dan labelisasi penyidik Taliban kepada KPK. Stigma ini secara teroganisir dilekatkan kepada sejumlah orang di KPK dengan ciri menggunakan jenggot dan celana cingkrang. Kampanye ini secara masif dilakukan di media sosial. Menurut Ismail Fahmi, *Associate Researcher* Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), Kampanye ini dilakukan dengan menggunakan *cyber trooping* dan *computing* dalam propaganda. Serangan itu setiap hari dilakukan kepada KPK terus-menerus, Taliban menjadi *entry point* yang membuat distorsi informasi membangun ketidakyakinan kepada KPK (Pemberitaan Detik.com, 25 September 2019).

Mulai berpalingnya Jokowi dari suara-suara masyarakat yang selama ini menjadi basis sosialnya mulai terasa saat pemilihan calon pimpinan KPK periode 2019-2023. Sebagaimana kewenanganannya berdasarkan UU, Jokowi membentuk Panitia Seleksi (Pansel) untuk memulai kerja pencarian pimpinan KPK baru. Namun komposisi pansel mendapatkan kritik keras dari masyarakat karena sejumlah anggota pansel memiliki kedekatan dengan institusi penegak hukum tertentu sehingga dikhawatirkan akan terjebak *conflict of interest.*

Benar saja, sepanjang proses seleksi diwarnai dengan berbagai kontroversi. Pansel KPK sejak awal enggan untuk menerapkan kewajiban Laporan Harta Kekayaan (LHKPN) sebagai syarat administrasi pencalonan. Sejumlah kandidat kontroversial lolos dari proses seleksi sekalipun sudah disuarakan luas oleh masyarakat. Tidak jauh berbeda, presiden pun menyetujui dan menyorongkan sejumlah nama yang bermasalah untuk dilakukan uji kelayakan di DPR pada tahap selanjutnya untuk mencari komposisi 5 pimpinan baru.

Tidak berselang lama, DPR kemudian menggulirkan wacana revisi Undang-Undang KPK melalui jalur usul inisiatif. Pada tanggal 3 September 2019, Badan Legislasi sebagai alat kelengkapan DPR menyurati Pimpinan DPR untuk segera dilakukan penjadwalan penetapan RUU dalam paripurna, salah satunya revisi Undang-

Undang KPK. Hanya berselang dua hari kemudian, atau tepatnya pada tanggal 5 September 2019, Sidang Paripurna DPR menyetujui Revisi UU KPK sebagai usul inisatif DPR.

Pasca paripurna DPR tersebut, bola panas di tangan pemerintah. Presiden Jokowi melalui surat Nomor R-42/Pres/09/2019 Pada tanggal 11 September 2019 menugaskan Menteri Hukum dan HAM dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi untuk mewakili pemerintah dalam pembahasan revisi UU KPK. Padahal sebelumnya seruan para tokoh seperti Buya Syafii Maarif, Ibu Shinta Nuriyah, tokoh keagamaan dan *public figure* telah meminta presiden untuk menolak revisi UU KPK atau setidak-tidaknya menunda untuk dibahas pada Periode DPR yang akan datang. Namun Jokowi tidak bergeming.

Akhirnya revisi Undang-Undang KPK disetujui dalam Rapat Paripurna DPR RI (Selasa, 17 September 2019). Bahkan, keputusan diambil dengan hanya dihadiri sekitar 80-100 orang anggota DPR. Selebihnya, menitipkan presensi. Secara formal, ini pelanggaran berat penyusunan peraturan perundang-undangan. Kesepakatan itu memerlukan kehadiran fisik dan bukan hadir di presensi. Merujuk ke Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009, ini jelas merupakan pelanggaran formal. Dalam bahasa putusan MK tersebut, ini merupakan cacat prosedural. Tetapi dengan semua kesalahan itu, prosesnya tetap dilanjutkan begitu saja (Zainal Arifin Mochtar, Politik Hukum Antikorupsi, Harian Kompas, 25 September 2019).

Dua peristiwa beruntun ini, baik pada proses seleksi Pimpinan KPK dan proses revisi UU KPK memiliki karakter yang sama. Posisi presiden tidak lagi mendengar masukan masyarakat, dan seolah sebagai bagian linier dengan keinginan elit politik yang berkuasa selama ini. Lebih parahnya lagi, sepanjang dua polemik tersebut, Presiden Jokowi tidak sekalipun membuka pintu istana bagi pimpinan KPK untuk berdialog dan memberikan masukan. Peristiwa ini mengonfirmasi macetnya saluran komunikasi antara Presiden dan KPK, sekaligus mempertegas ketidaknyamanan Jokowi terhadap sejumlah proses hukum yang dilakukan oleh KPK. Jokowi seolah perlahan semakin terbuka untuk memutus basis-basis sosialnya.

Tanpa diduga, publik merespon secara masif kejadian kolektif yang belakangan terjadi termasuk rencana pengesahan sejumlah aturan yang kontroversial seperti RUU KUHP, RUU Pemasyarakatan dan RUU Pertanahan. Para mahasiswa tumpah-ruah menggelar demonstrasi besar-besaran di berbagai daerah di Indonesia untuk menolak sekaligus memprotes pengesahan RUU bermasalah.

Para *millennial* generasi Z muncul sebagai lokomotif gerakan protes terhadap kekuasaan yang *koppig* (keras kepala). Protes yang selama ini hanya disalurkan di dunia maya kemudian berubah menjadi gerakan demonstrasi jalanan. Para elit mulai bergeming dan membuka pintu dialog. Presiden Jokowi yang awalnya enggan untuk mengeluarkan Perppu merespon resivi UU KPK mulai berubah pikiran.[3]

Sulit dibantah, turbulensi di akhir masa jabatan ini turut membawa goncangan bagi KPK. Salah satu pimpinan KPK, Saut Situmorang kemudian mundur untuk merespon terpilihnya calon Pimpinan KPK baru. Dua pimpinan KPK lainnya, Agus

[3] Hingga tulisan ini diselesaikan, Presiden Jokowi belum menandatangani Revisi UU KPK yang sudah disahkan dalam Paripurna. Namun atas luasnya desakan publik setelah demonstrasi massif dan pertemuan dengan sejumlah Tokoh, Jokowi akhirnya mempertimbangan opsi mengeluarkan Perppu KPK.

Rahardjo dan Laode M. Syarif menyerahkan mandat dan pengelolaan KPK kepada presiden. Sekalipun mereka bertiga memutuskan tetap bertahan di KPK, tentu saja kita semakin menyadari bahwa rentetan polemik di episentrum kekuasaan politik turut berdampak kepada kerja-kerja KPK dalam pemberantasan korupsi di republik ini.

Sehingga terlihat jelas, politik hukum pemerintah dalam pemberantasan korupsi akan sangat berdampak bagi KPK. Maka untuk menilai kinerja KPK, semestinya paralel dengan faktor eksternal khususnya terkait isu politik dan ketatanegaraan. Karena yang banyak dilupakan masyarakat adalah Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensil dimana tanggungjawab utama pemberantasan dan pencegahan korupsi ada pada seorang Presiden dalam kapasitas sebagai kepala negara (*chief of the state*).

Penutup

Kebijakan hukum antikorupsi diperlukan untuk memastikan agar pengelolaan pemerintahan berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan pemerintahan yang demokratis, konstitusional dan bersih dari penyalahgunaan kekuasaan. Apalagi Indonesia yang menganut sistem Presidensil yang meletakkan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Resep-resep pemberantasan korupsi hanya bisa berjalan bila ada pemimpin yang memiliki kemauan kuat untuk memberantas korupsi.

Sepanjang 5 tahun belakangan ini kita bisa menyaksikan bahwa dalam hal kebijakan antikorupsi, pemerintahan Jokowi seolah berjalan dalam arus yang berbeda dengan KPK. Presiden Jokowi juga minim inisiatif untuk mengembangkan kebijakan antikorupsi. Jokowi sangat *concern* pada sektor investasi dan perizinan. Isu korupsi diperkecil hanya pada urusan pungutan liar (*petty corruption*). Sementara mandat KPK berdasarkan undang-undang difokuskan bekerja dalam wilayah *grand corruption*.

Program pemberantasan korupsi hanya berkutat pada persoalan teknis manajemen sektor publik. Program-program pemberantasan korupsi secara alamiah adalah program yang apolitis, padahal korupsi sesungguhnya adalah persoalan politik. Ekosistem pemberantasan korupsi di Indonesia sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor politik di luar penegak hukum itu sendiri. Faktor-faktor kekuasaan politik, kompromi kelompok oligarki hingga sensitivitas Presiden terhadap kelembagaan pemberantasan korupsi pada akhirnya sangat memengaruhi perjalanan KPK dalam periodisasi politik pemerintah.

KPK melakukan banyak upaya hukum dalam wilayah penindakan kepada para politisi. Respon serangan balik secara politik kepada KPK selama 5 tahun belakangan ini tampak jelas. Mulai dari penggunaan Hak Angket hingga revisi UU KPK diujung tahun. Hal tersebut belum termasuk dengan teror dan intimidasi terhadap *stakeholders* KPK yang tidak satu pun terungkap secara hukum.

Rentetan polemik di episentrum kekuasaan politik turut berdampak kepada kerja-kerja KPK dalam pemberantasan korupsi di republik ini. Fluktuasi dukungan dari presiden terhadap KPK tampak jelas dan memburuk di ujung pemerintahan. Padahal, tanpa adanya dukungan kuat dari presiden dan menguatnya serangan politik kepada KPK membuat lembaga antikorupsi ini berada dalam kondisi darurat.

Referensi

Arifin Mochtar, Zainal. 2019. Politik Hukum Antikorupsi, Harian KOMPAS, 25 September 2019.

Arya Brata, Robby. Why did the Anticorruption Policy Implementation Fail? A Case Study of

the Implementation Failure of Anticorruption Policies of the Authoritarian New Order Regime and the Democratic Reform Order Regime of Indonesia, 1971–2007.

Aspinall, Edward. Mietzner, Marcus. Tomsa, Dirk. 2015. The Moderating President: Yudhoyono Decade in Power, Singapore: Institute of Southeast Asia Studies.

Danang Widoyoko, Johanes. 2016. Menimbang Peluang Jokowi Dalam Pemberantasan Korupsi: Catatan Untuk Gerakan Antikorupsi. Jurnal Integritas: Volume 2 Nomor 1 Tahun.

Hanan, Djayadi. 2016. Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian. Jurnal Universitas Paramadina, Vol 13.

Komisi Pemberantasan Korupsi. 2006. Komisi Anti Korupsi di Luar Negeri. Direktorat LITBANG KPK.

Madril, Oce. 2018. Politik Hukum Presiden Dalam Pemberantasan Korupsi di Pemerintahan. Ringkasan Disertasi.

Mainwaring, Scott. 1990. Presidentialism, Multiparty System and Democracy: The Difficult Equation. Kellog Institute, Working Paper.

MD, Mahfud. 2009. Politik Hukum di Indonesia. Rajawali Pers. Jakarta.

Muhtadi, Burhanuddin. 2015. Jokowi's First Years: A Weak President Caught Between Reform and Oligarchic Politics, Routledge, Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. 51, No. 3.

P Power, Thomas. 2018. Jokowi's Authoritarian Turn and Indonesia's Democratic Decline, Routledge: Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. 54, No. 3.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137.

Raharjo, Satjipto. 2000. Ilmu Hukum. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Saraswati, Retno. 2012. Desain Sistem Presidensil Yang efektif". MMH, Jilid.1, No.1.

Sukmajati, Mada. 2018. Korupsi Politik: Teori dan Praktiknya di Indonesia. Jurnal Prisma: Vol 37.

Transparency International Indonesia. 2018. Kertas Kerja Strategi Nasional Pencegahan Korupsi, TI Indonesia.

https://nasional.tempo.co/read/750816/kasusnya-dihentikan-abraham-samad-terima-kasih-jokowi/full&view=ok .

https://news.detik.com/berita/d-4711192/analis-drone-emprit-ungkap-siasat-pasukan-siber-hancurkan-kpk.

Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, 5 (2), 35-56
e-ISSN/p-ISSN: 2615-7977/2477-118X
DOI: https://doi.org/10.32697/integritas.v5i2.465
©Komisi Pemberantasan Korupsi

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.[1]

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

[1] 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.

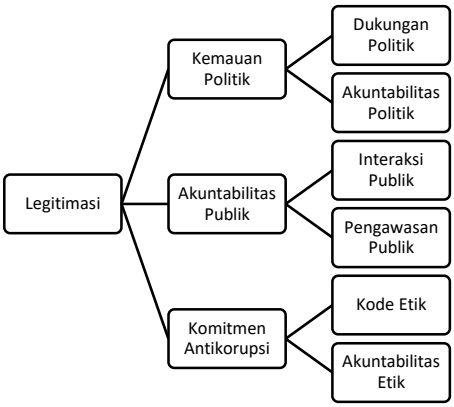
Untuk tujuan studi ini, Transparency International—dengan memanfaatkan turunan mandat UNCAC dan standar Prinsip-prinsip Jakarta (2012)—telah mengembangkan enam dimensi kunci dalam mengukur kinerja ACA. Keenam dimensi tersebut meliputi (Transparency International, 2019):

- 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 Treismen menemukan bahwa di negara dengan durasi demokrasi yang lebih panjang, berpeluang besar

mengurangi korupsi secara signifikan (Treismen, 2000). Hal ini dikarenakan menurut Treismen, ekses 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 (Treismen, 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
Total	**50**

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								
Independensi & Status	Independensi lembaga	Mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Komisioner	Mandat	Yurisdiksi	Kekuatan penyidikan dan penunutan	Kekuatan rekomendasi	Kewenangan hukum	Kewenangan operasional	Penggunaan kekuatan politik
Sumber Daya Manusia & Anggaran	Proporsi anggaran	Kecukupan anggaran	Stabilitas anggaran	Gaji pegawai	Seleksi pegawai	Keahlian penyidikan dan penuntutan	Keahlian pencegahan dan pendidikan	Pelatihan Pegawai	Stabilitas pegawai
Akuntabilitas & Integritas	Pelaporan tahunan	Responsivitas terhadap permintaan informasi	Mekanisme pengawasan eksternal	Mekanisme peninjauan internal	Kepatuhan terhadap proses hukum (*due process*)	Kesediaan pelapor untuk mengidentifikasi diri	Penanganan pelaporan pegawai	Hasil pelaporan pegawai	Mekanisme integritas internal
Deteksi, Penyidikan, & Penuntutan	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
Pencegahan, Pendidikan & Penjangkauan	Alokasi anggaran	Perencanaan strategis	Pelatihan dan pendidikan	Peninjauan organisasi	Rekomendasi strategi pencegahan	Penelitian	Diseminasi dan kampanye	Komunikasi daring	
Kerja Sama & Hubungan Eksternal	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 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, penyuapan 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 pelaksanakan 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 Komisaris 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 penyelidik, 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 ±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 porsinya 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.

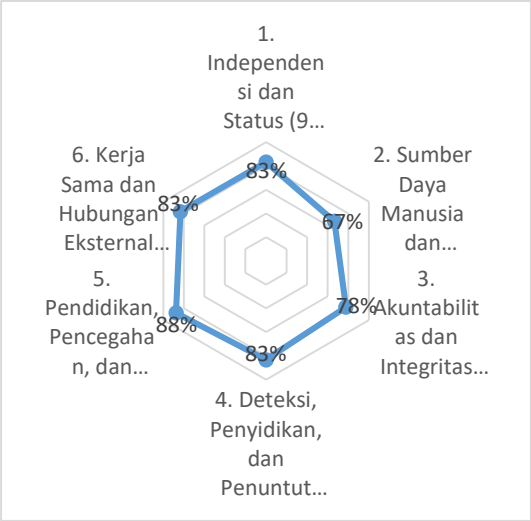
Angka pendanaan kegiatan pemberantasan korupsi tersebut dinilai sangat kecil dibanding CPIB Singapura atau ICAC Hongkong. Laporan Transparency International tahun 2017 tentang Penilaian Badan Antikorupsi (ACA Assesment), ditemukan bahwa anggaran KPK memang cukup namun jumlahnya kurang dari 0,10% dari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

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.

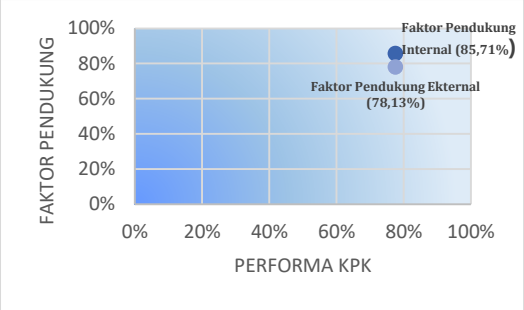
Sementara itu, catatan penting di dalam dimensi Kerjasama dan Hubungan Eksternal meliputi kerjasama dengan lembaga penegakan hukum (Kepolisian dan Kejaksaan), dan kurangnya akses untuk bekerja sama dengan kelompok-kelompok yang terpinggirkan.

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 pembanding 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 sebaga 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.

Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, 5 (2), 57-73
e-ISSN/p-ISSN: 2615-7977/2477-118X
DOI: https://doi.org/10.32697/integritas.v5i2.472
©Komisi Pemberantasan Korupsi

Media Massa dan Pemberitaan Pemberantasan Korupsi di Indonesia

Desca Lidya Natalia
Lembaga Kantor Berita Nasional Antara

desca.lidya@gmail.com

Abstract

The purpose of this paper is to explain the role of mass media in Indonesia in framing public perceptions regarding the eradication of corruption and how the public's perception of the works in combating corruption and corruption itself. The finding is although press acts as the watchdog of the state particularly by conducting investigative reporting about corruption so that it exists to perform check and balance for the public offices, the press cannot simply reduce corruption's rate. The reasons are the lack of public's memories, the weak link of press exposure and policy changes, state versus capital interest in the newsroom, and the bias in reporting corruption. As a result, even though the public considers corruption as a serious problem but they don't take part in eradicating corruption and let KPK or other law enforcers do the work. Legal and regulatory environment that allows the media to be an effective watchdog is needed as well as raising professional and ethical standards for the journalists.

Keywords*: Corruption, KPK, Watchdog, Mass Media, Public Perception, Investigative Reporting*

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui peran media massa dalam membentuk persepsi publik mengenai pemberantasan korupsi di Indonesia dan bagaimana persepsi masyarakat terhadap kerja pemberantasan korupsi dan korupsi itu sendiri. Penulis menemukan bahwa meski media memang dapat berperan sebagai *watchdog* terhadap pemerintah terutama dengan melakukan liputan investigasi mengenai korupsi sehingga dapat mengerjakan fungsi sebagai penyeimbang, tapi media tidak dapat begitu saja mengurangi laju korupsi. Penyebabnya adalah kurangnya daya ingat masyarakat, kontrol media yang lemah, tarik-menarik kepentingan di ruang redaksi hingga bias pemberitaan pemberantasan korupsi. Akibatnya, meski masyarakat menganggap korupsi penting untuk ditangani segera tapi mereka belum tergerak untuk ikut memberantas korupsi dan menyerahkan pemberantasan korupsi kepada penegak hukum yaitu KPK dan aparat penegak hukum lain. Perlu ada aturan hukum agar pers sebagai *watchdog* dalam pemberantasan korupsi terjaga independensinya sekaligus peningkatan kualitas jurnalis itu sendiri.

Kata Kunci: Korupsi, KPK, *Watchdog*, Media Massa, Persepsi Publik, Liputan Investigasi

Pendahuluan

"*One of the objects of a newspaper is to understand the popular feeling and give expression to it, another is to arouse among the people certain desirable sentiments, and the third is the fearlessness to expose popular defects*." (Mahatma Gandhi).

Pada dini hari bulan September 2019, penulis berusaha menjelaskan mengenai kerja pemberantasan korupsi di KPK dalam satu *whatsapp* grup. Sejumlah anggota dalam grup melontarkan argumentasi bahwa tindakan KPK selama ini adalah sengaja ingin menggoyang pemerintah dan bahkan dikuasai aliran budaya tertentu dari luar negeri. Meski penjelasan sistematis dan sederhana sudah diberikan tapi diskusi panjang diakhiri dengan sepakat untuk tidak sepakat. Admin grup tersebut pun meminta penulis untuk memberi *room for doubt* terhadap pemberantasan korupsi ala KPK karena ia pun meyakini ada yang ingin menunggangi lembaga antirasuah tersebut.

Diskusi hangat itu memang terjadi saat gencarnya demonstrasi oleh mahasiswa di berbagai wilayah Indonesia untuk menolak Rancangan Undang-undang (RUU) KUHP dan revisi UU KPK. Namun di dunia maya ramai juga isu menyerang KPK demi mendistorsi kepercayaan publik terhadap KPK. Serangan siber terhadap KPK dilakukan di media sosial setiap hari dengan senjata sejumlah *hashtag* (Andayani, 2019). *Hashtag* tersebut misalnya #RevisiUUKPK, KPK dan Taliban, #KPKPATUHATURAN, #KPKCengeng, #DukungRevisiUUKPK, dan banyak lainnya (Arigi, 2019).

Apakah kerja 16 tahun KPK untuk memberantas korupsi dapat rontok begitu saja dengan hembusan isu di media sosial? Padahal berita seputar korupsi (khususnya yang ditangani KPK) hampir setiap hari mewarnai pemberitaan media arus utama. Pemberitaan korupsi yang melibatkan pengusaha maupun penguasa apalagi ketika KPK melakukan Operasi Tangkap Tangan (OTT) kerap menjadi *headline* maupun *breaking news* oleh media cetak dan elektronik.

Keakraban media massa dengan pemberitaan korupsi sendiri dapat ditelusuri sejak era reformasi 1998. Media massa lebih bebas memberitakan kasus korupsi tanpa khawatir diberedel seperti masa Orde Baru yang lebih terkendali.

Setelah reformasi bergulir pada 1998, pers Indonesia mengalami perubahan yang luar biasa, terutama dalam mengekspresikan kebebasan. Hal ini ditandai dengan munculnya media-media baru terutama media elektronik dengan berbagai kemasannya. Keberanian pers dalam mengkritik penguasa juga menjadi ciri baru kebebasan pers di Indonesia (Martini, 2014).

Pembatasan-pembatasan yang dilakukan negara sebelum reformasi dicabut sehingga tidak ada lagi surat izin usaha penerbitan pers (SIUPP) sehingga siapa saja bebas mendirikan perusahaan pers. Organisasi pers juga tidak tunggal, ada Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia (IJTI), Asosiasi Televisi Swasta Indonesia (ATVSI) Asosiasi Jurnalis Independen (AJI), Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) serta anggota Dewan Pers dari masyarakat sipil. Selain itu muncul juga UU No 40 tahun 1999 tentang Pers berisi jaminan kebebasan pers.

Sesungguhnya bukan hanya kebebasan pers yang lahir dari proses reformasi 1998 namun sejatinya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga menjadi anak kandung reformasi. KPK lahir pada 2002 melalui UU No 30 tahun 2002 tentang KPK --lalu direvisi menjadi UU No 19 tahun 2019 tentang perubahan UU KPK. Tujuan pembuat UU pada 2002 adalah ingin mempercepat penanganan perkara-perkara korupsi di Indonesia. Hal tersebut terjadi karena kasus korupsi yang begitu banyak terjadi dan melibatkan berbagai pihak termasuk pejabat pemerintahan pasca

reformasi. Padahal lembaga peradilan saat itu yaitu Kepolisian dan Kejaksaan malah belum dapat berbuat banyak dalam menjaring para koruptor.

Sejak efektif bertugas pada 2003 hingga tulisan ini dibuat, KPK telah menangani 1.064 perkara dengan tersangka dari berbagai macam latar belakang. Dari perkara-perkara tersebut, ada 123 kali Operasi Tangkap Tangan (OTT), 432 orang tersangka yang berasal dari OTT. Adapun latar belakang perkara yang ditangani KPK per Juni 2019 adalah anggota DPR/DPRD: 255 perkara, kepala daerah: 130 perkara, pimpinan partai politik: 6 perkara dan kepala lembaga/kementerian: 27 perkara.

Dengan gencarnya penindakan oleh KPK, apalagi disertai pemberitaan media yang menyorot pelaku korupsi, seyogyanya diikuti dengan surutnya tindak pidana korupsi. Ternyata Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia tidak naik signifikan. Pada 2018, IPK Indonesia ada di angka 38, naik sedikit dari 2017 yaitu mencapai 37. Dalam skala 0-100, semakin mendekati 100, semakin baik posisi sebuah negara.

Peringkat IPK Indonesia pada 2018 di antara negara-negara ASEAN ada di papan tengah yaitu di peringkat ke-4 atau naik 2 tingkat dari posisi ke-6 pada 2017. Indonesia berada satu tingkat di atas Filipina. Indonesia juga kemudian menggeser Thailand ke urutan ke-6 di ASEAN (Wendyartaka, 2019). Tentu posisi tersebut masih jauh dibanding peringkat Singapura yang masih menjadi negara paling bersih korupsi di kawasan Asia Tenggara dengan skor IPK 85 kemudian diikuti Brunei Darussalam (63) dan Malaysia (47). Sedangkan di urutan buncit dihuni Kamboja dengan IPK 20.

Lantas bagaimana sesungguhnya peran media massa dalam pemberitaan pemberantasan korupsi di Indonesia? Serta bagaimana persepsi masyarakat sebagai "korban" korupsi terhadap kerja pemberantasan korupsi dan korupsi itu sendiri?

Pembahasan

A. Peran Media dan Pemberitaan Pemberantasan Korupsi

Gagasan media massa sebagai pilar keempat demokrasi dengan tugas utama sebagai *check and balance* terhadap mereka yang memiliki jabatan publik didasari premis bahwa jangan sampai suatu kekuasaan melampaui batasannya (Coronel, 2010). Media dapat bisa menjadi *lembaga check and balance* serta memantau kepatuhan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif terhadap hukum, nilai, dan norma demokrasi (Starke dkk, 2016). Namun, berbeda dengan tiga fungsi lembaga negara lain dalam *trias politica*, media massa tidak memiliki sarana formal untuk menjatuhkan sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan pejabat publik yang korup; sehingga media pun menggunakan kontrol publik mereka secara tidak langsung (Stapenhurst, 2000).

Media massa bekerja secara independen terhadap pemerintah meski pemerintah jugalah yang menjamin kebebasan media. Artinya media tetap menjadi *watchdog* bukan menjadi *lapdog* (anjing peliharaan) atau *attack dog* (anjing penyerang) (Coronel, 2010). Pers selaku *watchdog* memantau pekerjaan pemerintah sehari-hari sehingga membantu warga negara menilai kinerja pemerintah. Pemberitaan perlu melampaui apa yang disampaikan pejabat maupun juru bicara mereka, untuk menilai performa pemerintah serta menjadi bentuk pengawasan.

Media selaku *watchdog* juga dapat menampilkan pemberitaan berbagai penyelewengan mulai dari skandal seks pribadi, penyelewenangan keuangan, korupsi politik, proses mengambil keuntungan bagi diri sendiri maupun kelompok dan berbagai jenis pelanggaran lain.

Pentingnya media massa dalam usaha-usaha pemberantasan korupsi setidaknya dapat dimasukkan ke dalam dua bagian besar: pertama, memberikan dampak kasat mata (*tangible*) mengenai korupsi kepada masyarakat. Bentuk yang paling spektakuler misalnya ketika pemimpin korup dapat dimakzulkan, dituntut atau dipaksa untuk mengundurkan diri setelah kejahatan mereka dipertontonkan kepada publik lewat media. Media mendorong agar penegak hukum pun menindaklanjuti laporan sesuai dengan aturan main yang berlaku. Media massa juga dapat berperan untuk menyingkapkan kekurangan atau bahkan korupsi di dalam berbagai badan negara seperti pengadilan, polisi dan satuan tugas anti korupsi sehingga korupsi dapat dikontrol. Tekanan publik terhadap badan-badan pemerintah tersebut dapat menghasilkan reformasi dalam jangka Panjang (Stapenhurst: 2000).

Kedua, memberikan dampak tidak kasat mata (*intangible*) misalnya dengan ikut menyajikan informasi dan pemahaman kepada masyarakat mengenai tata kelola pemerintahan yang baik dan transparan, peningkatan kualitas debat publik dan mendorong akuntabilitas antara para politisi dan lembaga-lembaga publik sebagai hasil pemberitaan media massa yang kritis dan independen. Di sini media lewat pemberitaannya ikut "mendidik" masyarakat untuk kritis terhadap kondisi korupsi (Stapenhurst: 2000).

Contoh paling menonjol terkait peran media membongkar perkara korupsi tentunya adalah kasus Watergate di Amerika Serikat yang memicu pengunduran diri Presiden Richard Nixon pada 1974 karena laporan investigasi dua wartawan *The Washington Post*, Bob Woodward dan Carl Bernstein. Kasus itu terbongkar karena seorang *whistleblower* (pembocor) bernama Deep Throat yang setelah 31 tahun diketahui sebagai Mark Felt, seorang mantan pejabat FBI. Dengan informasi awal dari Deep Throat, pemberitaan-pemberitaan The Post pun bergulir dan mengungkap satu persatu orang-orang suruhan Nixon terbukti telah melakukan penggalangan dana dan strategi pemenangan ilegal dengan mengendalikan dana kampanye untuk spionase dan sabotase politik (Smith, 2006).

Namun cara media media beroperasi di dunia nyata jarang sama dengan teori bagaimana media berfungsi. Di seluruh dunia, media jarang yang imun terhadap berbagai tekanan baik yang berasal dari negara maupun pasar. Selain itu, struktur dan kepemilikan industri media serta praktik, budaya, dan norma profesional memiliki pengaruh terhadap seberapa baik kinerja *watchdog*. Hubungan antara media dengan para penguasa juga merupakan faktor yang perlu dipertimbangkan (Coronel, 2010).

Dalam jangka panjang, *watchdog* dapat memicu siklus relasi yang baik antara media dan reformasi pemerintah. Laporan investigasi membantu untuk membangun kredibilitas media dan dengan sendirinya menggalang dukungan masyarakat. Media sebagai institusi diperkuat bila para jurnalisnya dapat menunjukkan bahwa mereka melayani kepentingan publik dengan mengungkapkan penyimpangan dan penyalahgunaan. Tidak hanya itu, pers yang kredibel dijamin mendapat dukungan publik bila mendapat ancaman untuk diberangus atau dibatasi oleh penguasa.

Coronel (2010) menjelaskan bahwa liputan investigasi juga berkontribusi terhadap diskursus kebebasan jurnalistik. Dengan terus-menerus menggali informasi, dengan memaksa pemerintah dan sektor swasta untuk mengeluarkan dokumen serta menjawab pertanyaan, jurnalis meningkatkan limitasi apa saja yang bisa mereka beritakan. Dalam jangka panjang, relasi jurnalis dan pejabat publik tersebut membantu mengembangkan budaya terbiasa mengungkapkan suatu pelanggaran. Pada akhirnya pers mendidik

warga berperan dalam memperkaya diskursus demokratis.

Namun demokrasi di seluruh dunia tidak ada yang bebas hambatan. Hampir di semua tempat punya keluhan yang sama: sebagian besar media adalah perusahaan yang mencari untung, peran sebagai *check and balance* demokrasi dapat berada di urutan kedua atau bahkan kesekian dibanding fungsi mencari profit. Liputan korupsi atau penyimpangan mengenai hal tertentu memang dapat memberikan keuntungan finansial bagi perusahaan tapi bila liputan itu tidak lagi memberikan keuntungan maka redaksi pun dapat menggeser peliputannya ke topik lain. Bila fungsi *watchdog* hanya untuk *gimmick marketing*, maka fungsi itu hanya akan bertahan ketika *gimmick* memberikan keuntungan.

Liputan investigasi yang layak mengasumsikan masyarakat tertarik terhadap penyelewenangan yang dibongkar. Liputan investigasi memang mahal dan membutuhkan waktu. Dibutuhkan investasi terhadap orang yang mengerjakannya maupun sumber daya penunjang, kadang bahkan imbalan politik dan prestis dapat menutupi biaya peliputan itu sendiri. Tapi bagaimana bila media tersebut tidak dapat keuntungan dari pemberitannya?

Penulis menemukan setidaknya empat hal masalah dalam pemberitaan media massa terkait pemberitaan pemberantasan korupsi di Indonesia, sesuai ulasan di bawah ini.

1. Persoalan Daya Ingat Masyarakat

Pemahaman dan daya ingat mengenai isi pemberitaan juga tergantung kepada isi berita maupun pembuat berita dan penerima berita McQuail (2005). Dari sisi penerima berita, faktor utamanya biasanya motivasi untuk mengetahui isi berita, keakraban terkait topik yang diangkat dan tingkat pendidikan, --dan pada kenyataannya banyak berita "diterima" tanpa diperhatikan lagi dan hanya sedikit yang "diendapkan" dalam pemikiran pembaca berita.

Meski media menjadi salah satu sumber (kalau bukan sumber utama) informasi dan wujud dari opini publik – pikiran masyarakat dapat penuh dengan informasi dan impresi dari media. Namun masing-masing individu punya persepsi, entah akurat atau tidak, dengan pemberitaan maupun kondisi yang ada. Tiap orang punya independensi untuk menentukan respon mereka terhadap informasi yang disajikan oleh media tergantung pada ketertarikan, relevansi dengan kehidupan keseharian, tingkat pendidikan dan faktor-faktor lain mengenai topik tertentu.

Findahl (2001) memperkirakan dalam situasi normal, orang hanya akan mengingat kurang dari 5 persen isi berita. Apalagi apa yang dipahami seseorang dari pemberitaan tersebut telah dibentuk dari pemilihan dan *framing* suatu berita yang disajikan. Tentu saja ketika terjadi *breaking news* atau kejadian dramatis lainnya, tingkat penerimaan berita akan lebih tinggi dibanding kondisi normal. Tapi terbuka kemungkinan seseorang dapat menghasilkan persepsi yang berbeda atas stimulus yang sama (Solomon, Marshall, dan Stuart 2011),

Komunikator boleh saja mempunyai maksud tertentu atas teks yang ditransmisikan, tetapi persoalan pemahaman terhadap makna akhir dari teks akan sangat tergantung pada kemampuan pembaca yang punya kebebasan penuh menafsirkan. Isi dari media bukan lagi sebuah produk yang selalu lentur terhadap perubahan dan perbedaan makna, karena setiap *reader* secara bebas memaknai apa yang mereka baca (Eriyanto, 2001).

2. Lemahnya Hubungan Antara Pemberitaan Media dan Perubahan Kebijakan

Laporan *Bank Dunia Making Politics work for Development* pada 2016 mengolah data kebebasan media dari *Freedom House* periode 2000-2013 dengan data *Polity IV* soal korupsi menyimpulkan bahwa meskipun ada hubungan positif antara kebebasan media dan pemberantasan korupsi tapi korelasi tersebut adalah sulit untuk ditafsirkan dan ditunjukkan dalam hubungan sebab-akibat secara langsung antara tata kelola pemerintahan yang lebih baik dengan fungsi pemasaran media yang lebih baik. Studi itu juga menyebutkan ketidakpastian mengenai bagaimana dan mengapa media independen efektif untuk mengurangi korupsi.

Memang media dapat melaporkan pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah atau pihak lain, mengubah perilaku masyarakat selaku pemilik suara dalam pemilu, membantu mendisiplinkan pemerintah yang korup atau membentuk norma-norma sosial dan politik untuk mencegah korupsi. Tapi media hanya punya sedikit kontrol terhadap arah perubahan dan hambatan yang dihadapi media. Dampak yang diberikan media kerap terhambat dengan kelambanan pemerintah, keengganan elit untuk bertindak, budaya birokrasi yang resisten terhadap perubahan, sistem penegakan hukum yang pincang, serta apatisme serta sinisme publik. Kemampuan media untuk memengaruhi ini tergantung pada efektivitas masing-masing media (cetak, radio, TV, atau *online*) dalam situasi apa pun (Coronel, 2010).

3. Tarik Menarik Kepentingan di Ruang Redaksi

Di Indonesia sendiri terdapat 47.000 media massa yang terdiri dari media cetak, radio, televisi dan *online* di Indonesia, atau menjadi negara dengan media massa paling banyak di dunia. Dari jumlah itu 2.000 adalah media cetak, 674 radio, 523 televisi termasuk lokal, dan lebihnya media *online*.

Berdasarkan data Aliansi Jurnalis Independen (2018), pada 2017, peringkat Indonesia di *Reporter Sans Frontiers* (RSF) atau *Reporter Without Borders*, organisasi pemantau media yang berbasis di Paris, berada di posisi 124 dari 180 negara. Indonesia ditandai RSF sebagai zona merah, yang situasinya mirip dengan Rusia tapi lebih baik dari Cina (zona hitam). Posisi Indeks Indonesia di tahun 2018 juga tetap di posisi 124.

Kasus kekerasan, dan ancaman dari regulasi, merupakan faktor penting bagi peringkat suatu negara dalam pemeringkatan RSF. Regulasi itu masuk dalam kategori “iklim hukum” suatu negara. Banyaknya pasal-pasal yang bisa memenjarakan wartawan, maka itu artinya secara iklim hukum negara itu akan mendapatkan nilai rendah dalam skor-nya. Sedangkan kasus kekerasan masuk kategori “iklim politik” yang ikut memengaruhi bebas tidaknya sebuah negara. Iklim lain yang juga berpengaruh adalah “iklim ekonomi”. Dalam kasus Indonesia, kepemilikan media oleh politisi atau pengusaha yang punya afiliasi dengan partai politik, menambah nilai minus indeks kebebasan pers Indonesia.

Secara khusus di Indonesia, banyak media cetak yang tutup, media online tumbuh, akuisisi media termasuk televisi pun terjadi di sana-sini. Dalam bukunya Ross Tapsell (*Media Power in Indonesia Oligarchs, Citizens and the Digital Revolution*, 2017) seperti dibahas oleh Andreas dan Adam (2018) menyebutkan perkembangan kepemilikan media saat ini terbagi menjadi delapan konglomerasi media yang disebutnya "konglomerat digital" di Indonesia.

Delapan perusahaan ini adalah Berita satu Media Holding milik Keluarga Riady; CT Corp milik Chairul Tanjung; EMTEK milik Eddy Kusnadi Sariaatmadja; Global Mediacom milik Hary Tanoesoedibjo;

Jawa Pos milik Dahlan Iskan; Kompas Gramedia milik Jakoeb Oetama; Media Group milik Surya Paloh; dan Visi Media Asia milik Bakrie Group.

Tapsell membagi dua konglomerat itu lewat jalur televisi, dan kedua lewat jalur media cetak. Konglomerat jalur televisi membuat mereka mampu lebih cepat berinvestasi di *platform-platform* media yang sebelumnya tak mereka miliki. CT Corp misalnya membeli 55 persen saham TV 7 dari Kompas pada 2006, mengganti namanya menjadi Trans7. Pusat berita Trans TV dan Trans7 akhirnya disatukan pada 2018. Pada 2011, Chairul Tanjung membeli detik.com disusul Telkomvision cable network, yang dinamai ulang jadi Transvision pada 2012.

Bekerja sama dengan CNN, pada 2013 ia membentuk CNN Indonesia yang kemudian hadir tak cuma sebagai portal berita *online* tapi juga stasiun televisi. Pada 8 Februari 2018, CT pun meluncurkan televisi CNBC dan portal berita online.

Konglomerat lain, Hary Tanoesoedibjo, memulai proses meluaskan bisnis media pada awal 2000-an. Selain punya tiga televisi (MNCTV, RCTI, dan GlobalTV), Global Mediacom memiliki 34 radio lokal yang mulai diakuisisi sejak 2005. Koran Sindo News yang lalu juga punya portal berita sindonews.com dan portal berita Okezone juga masuk kelompok ini. MNC tercatat punya satu satelit sendiri yang dibeli pada 2010, dan punya kapasitas 160 kanal.

MNC Group punya 19 kanal TV berbayar, 46 stasiun TV lokal dan 2,6 juta pelanggan lewat IndoVision, TopTV, dan OKVision. Pada 2015, ekspansi itu makin besar ketika I-News, stasiun berita 24 jam, diluncurkan pasca-MNC Group menghabiskan 250 juta dolar AS untuk membeli 40 fasilitas studio di Jakarta Pusat.

Emtek Group milik Eddy Sariaatmadja didirikan pada 1983 sebagai perusahaan jasa layanan komputer, berkembang jadi konglomerat digital sejak membeli SCTV pada 2004. Sariaatmadja juga membeli Indosiar dengan kesepakatan Rp1,6 triliun pada 2011. Selain ketiga konglomerat digital ini, ada Visi Media Asia milik Keluarga Bakrie dan Media Group milik Surya Paloh.

Visi Media Asia, lewat akuisisinya atas Lativi (kini bernama TVOne) pada 2007 membentuk konglomerasi dengan ANTV. Pada 2008, Bakrie Group membeli ArekTV di Surabaya dan koran Surabaya Post. Bersama pengusaha Erick Thohir, keluarga Bakrie mengonvergensi TVOne, ANTV, dan portal berita online baru Viva.co.id.

Sementara Media Group milik Surya Paloh, meski sudah dibangun dari investasinya di sejumlah koran sejak 1988 hingga 1990, baru berubah sebagai kerajaan media setelah mendirikan Metro TV pada 2001. Paloh juga masih punya koran nasional Media Indonesia, yang portal onlinenya kini terkonvergensi dengan metrotvnews.com.

Televisi masih mendapat jatah kue iklan yang besar. Menurut riset Nielsen Indonesia tahun 2017, 80 persen dari Rp145 triliun total belanja iklan habis digunakan di televisi. TV unggul dibandingkan kanal media lain seperti cetak maupun *online*. Selama beberapa tahun belakangan, belanja iklan di TV memang stabil menguasai pasar.

Sedangkan Koran-koran lokal bertahan dengan mengandalkan dana dari pemerintah daerah bahkan pada beberapa media, ketergantungan akan iklan dari pemerintah hingga 75 persen.

Masih ada juga Berita Satu Media Holding milik James Riady, Jawa Pos milik Dahlan Iskan, dan Kompas Gramedia milik Jakoeb Oetama. Jawa Pos yang membentuk konglomerat Jawa Pos News Network (JPPN), Jawa Pos fokus membangun jaringannya lewat media lokal. Satu-satunya kegagalan koran milik Jawa Pos, menurut Tapsell adalah tutupnya Indo Pos, yang

berbasis di Jakarta, karena tak mampu bersaing dengan Kompas.

Iskan juga mengekspansi bisnis televisi dan radio lokal pada 2002, yang sudah berjumlah 22 pada 2004. Jawa Pos adalah contoh bisnis media yang bergantung pada pemasukan iklan dari pemerintah daerah.

Berbeda dari Kompas, koran paling panjang umur di Indonesia. Kompas bukan cuma untung via iklan dari pemerintah, tapi punya bentuk bisnis lain seperti Gramedia, toko buku yang mendominasi pasar penerbitan Indonesia. Dalam persaingan bisnis media *online*, kompas.com dan Tribunnews.com adalah anak usaha Kompas Gramedia yang jadi saingan ketat detik.com. Pada 2008, Kompas Group meluncurkan Kompas TV, yang dapur redaksinya digabung dengan kompas.com pada 2016.

Perusahaan Media Berita Satu Holding punya Riady dimulai dari produk cetak yaitu majalah Globe Asia, dan Suara Pembaruan yang dibeli pada 2006, kini mereka punya stasiun televisi dan portal berita *online*. Mereka juga punya televisi berbayar Big TV yang terkonvergensi dengan perusahaan LinkNet dan perusahaan internet First Media.

Tak dapat dihindari kepentingan pemilik modal pun masuk ke ruang-ruang redaksi media, bandul independensi media dapat bergerak ke sisi keuntungan atau bahkan penguasa bila pemilik media dekat dengan penguasa. Media pun bisa saja tidak memiliki liputan investigasi dan lebih mengikuti tren pemberitaan yang disukai pasar seperti hiburan atau hal-hal menghebohkan lainnya sehingga tidak dapat diandalkan sebagai *watchdog* karena kerakusan terhadap laba.

4. Bias Pemberitaan Korupsi

Dharmasaputra dalam Wijayanto & Zachrie (2009) menyebutkan sejumlah bias dalam pemberitaan korupsi yang dapat menyebabkan sikap "cuek" masyarakat terhadap korupsi meski tahu korupsi adalah suatu hal yang berbahaya.

Bias pertama adalah bias negatif di mana pemberitaan kasus korupsi lebih banyak memuat kegagalan-kegagalan pemerintah dan KPK dalam memberantas korupsi, dibanding mengapresiasi keberhasilan-keberhasilannya. Kedua, skandalisasi liputan korupsi di mana media lebih fokus pada skandal korupsi nan seksi dan jarang sekali mengangkat isu perbaikan sistem yang sebenarnya menjadi salah satu bagian terpenting dalam mata rantai pemberantasan korupsi.

Ketiga, personalisasi berita korupsi di mana fokus pemberitaan adalah pada individu pelaku dengan menjadikan ada atau tidaknya tokoh besar yang terlibat sebagai tolak ukur utama skala peliputan kasus korupsi. Keempat, bias bahasa di mana media massa lebih mengutamakan penggunaan istilah suap dibandingkan pemerasan yang membuat nada pemberitaan terkadang kurang adil terhadap pihak pemberi uang yang terkadang berada dalam posisi lebih lemah. Keempat bias tersebut akhirnya mengembangkan *"folklore"* korupsi atau persepsi bahwa korupsi itu begitu mewabah dan sulit diberantas di tengah masyarakat yang membuat masyarakat semakin skeptis dan pesimis dengan prospek pemberantasan korupsi ke depan.

Aspek penindakan seperti proses penyelidikan, penyidikan, penangkapan, dan peradilan kasus korupsi memiliki porsi yang begitu dominan, dibandingkan aspek pencegahan. Namun aspek penindakan dalam kasus korupsi itu juga merupakan komoditas yang disukai oleh masyarakat sebagai konsumen yang nantinya akan berujung pada profit industri media massa. Sedangkan aspek pencegahan yang memang tidak umum di masyarakat kurang diangkat oleh media padahal aspek pencegahan baik dari perbaikan sistem maupun perubahan *mindset* juga menyokong kerja-kerja

pemberantasan korupsi yang dilakukan KPK.

Salah satu cara untuk mengatasi masalah-masalah di atas adalah kerja sama media massa dengan msyarakat sipil. Hal tersebut di Indonesia terwujud dalam *platform* Indonesialeaks yang menghubungkan pembocor informasi dengan media. *Platform* dengan alamat Indonesialeaks.id itu digagas empat lembaga, yaitu *Free Press Unlimited* (FPU) sebagai LSM yang berbasis di Amsterdam, Belanda, AJI Indonesia, Tempo Institute dan Perhimpunan Pengembangan Media Nusantara (PPMN).

Pada mulanya terdapat 10 media yang menjadi anggota IndonesiaLeaks, yaitu KBR, Independen.id, Suara.com, Liputan6.com, Tempo.co, Jaringan Indonesia untuk Jurnalisme Investigasi (Jaring), CNN Indonesia, Jakarta Post, Sindo dan Bisnis Indonesia. Belakangan, Sindo mengundurkan diri dari keanggotaan dan akan mengikuti periode berikutnya. *Platform* Indonesialeaks juga mendapat dukungan dari sejumlah lembaga swadaya dan kemudian menjadi mitra yaitu Change.org; LBH Pers; ICW; Greenpeace Indonesia; LSM konservasi alam Yayasan Auriga Nusantara.

Indonesialeaks baru-baru ini mengungkapkan skandal "buku merah". "Buku merah" merujuk pada barang bukti kasus suap daging yang dilakukan pengusaha Basuki Hariman namun dirobek oleh oknum tertentu. Laporan itu cukup membuat heboh lantaran dalam buku merah itu, tepatnya pada halaman yang dirobek, ada nama mantan Kapolri Tito Karnavian ikut menerima uang. Skandal tersebut juga dinilai terkait dengan penyerangan air keras terhadap penyidik KPK Novel Baswedan.

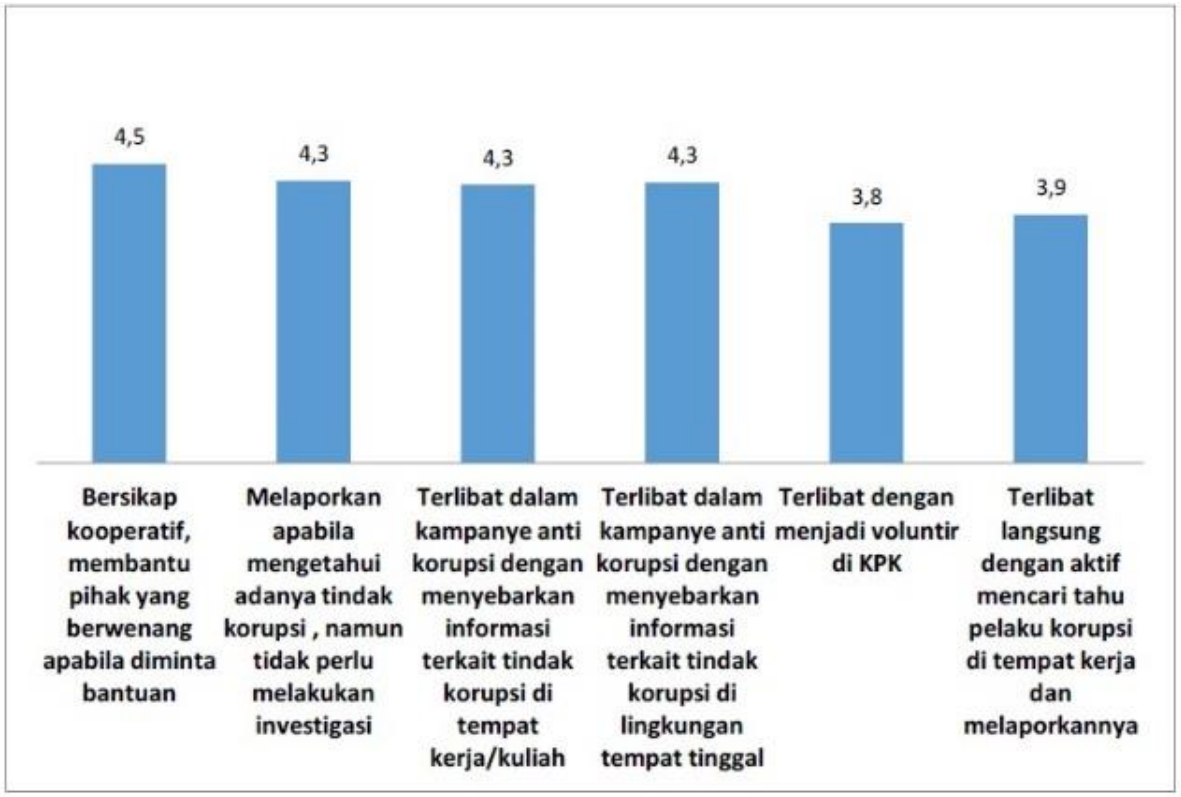
B. Persepsi Masyarakat Mengenai Pemberantasan Korupsi

Bagaimana masyarakat menginterpretasikan berbagai informasi mengenai korupsi di media massa dan mengolahnya, baik berdasarkan ketertarikan maupun ada tidaknya pengalaman masa lalu terkait pemberantasan korupsi khususnya yang dilakukan oleh KPK?

Pada November 2015, Transparansi Internasional Indonesia (TII) melakukan survei publik di 11 provinsi di Indonesia yaitu DKI Jakarta, Jawa Barat, Nusa Tenggara Barat, Jawa Timur, Sulawesi Utara, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sumatera Utara, Riau, Sumatera Barat, Kalimantan Selatan. Survei dilakukan dengan metode wawancara tatap muka dengan mengumpulkan 2.200 responden dengan *margin of error* 2,22 %. Laporan akhir survei diperoleh sebelum 15 November 2015.

Hasil survei tersebut dapat menunjukkan:

1. Kebutuhan antikorupsi yang tinggi yaitu 91 % dari responden menganggap korupsi penting untuk ditangani segera, 91 % menganggap korupsi merugikan, 86 % menganggap korupsi adalah masalah berat di Indonesia.
2. Namun kebutuhan antikorupsi yang tinggi pada warga sebagai individu tidak disertai dengan keinginan yang tinggi untuk mendukung KPK dalam bentuk tindakan konkret. Hal itu ditunjukkan dari penilaian keterlibatan warga untuk mendukung KPK misalnya menjadi relawan di KPK (3,8%), terlibat dalam kampanye antikorupsi dengan menyebarkan informasi terkait tindak pidana korupsi di lingkungan tempat tinggal (4,3%), bersikap kooperatif, membantu pihak yang berwenang bila diminta bantuan (4,5%).

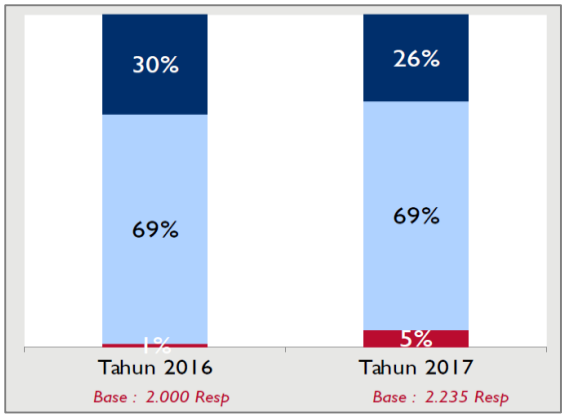


Gambar 1. *Bagan dukungan terhadap pemberantasan korupsi*

3. Hal tersebut disebabkan karena ada perasaan tak berdaya dalam menghadapi korupsi, rendahnya keyakinan diri dan kolektif mampu menghindari korupsi hingga anggapan bahwa korupsi dianggap persoalan individual terkait dengan kekuatan karakter pribadi. Hal tersebut ditunjukkan dengan alasan yang menghambat warga mendukung KPK adalah tidak tahu harus mendukung dengan cara apa (79 %), tidak adanya jaminan keamanan (70,3 %), takut berkonflik (60,2%), hanya sendirian mendukung KPK (52,5 %), merasa sia-sia memberantas korupsi (47,8 %).
4. Untuk dapat mengatasi hal tersebut, masyarakat perlu dibangun persepsinya yaitu dengan membangkitkan keyakinan warga (96%), mengampanyekan antikorupsi setiap kesempatan (92%), membina hubungan baik dengan LSM (90,6%). Memfasilitasi warga untuk melakukan gerakan antikorupsi sendiri (88 %).

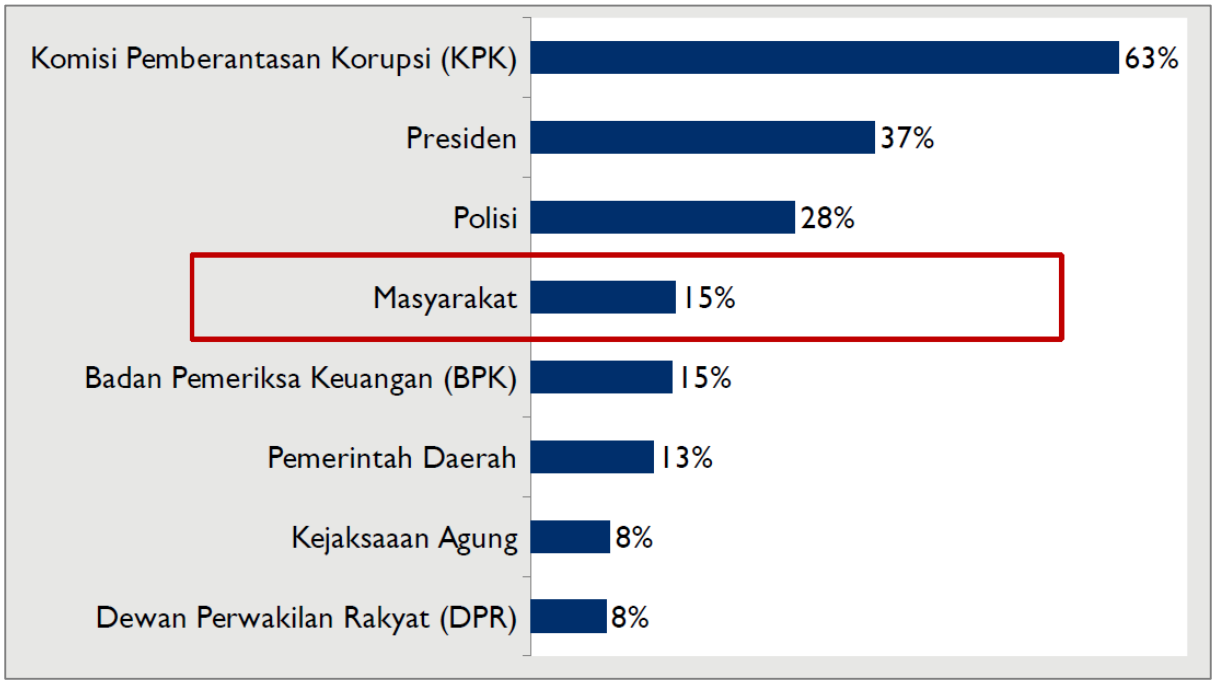
Selanjutnya, pada April–Juni 2017, *Indonesia corruption Watch* juga melakukan Survei Nasional Antikorupsi di 34 provinsi dengan mengumpulkan 2.235 responden. Sejumlah temuan kunci dari survei tersebut adalah:

1. Warga negara terus pesimis terhadap tren korupsi ditunjukkan dengan berkurangnya persentase warga yang menanggap praktik suap sebagai hal yang wajar (dari 30 % yang menganggap wajar pada 2016 menjadi 26 % pada 2017).



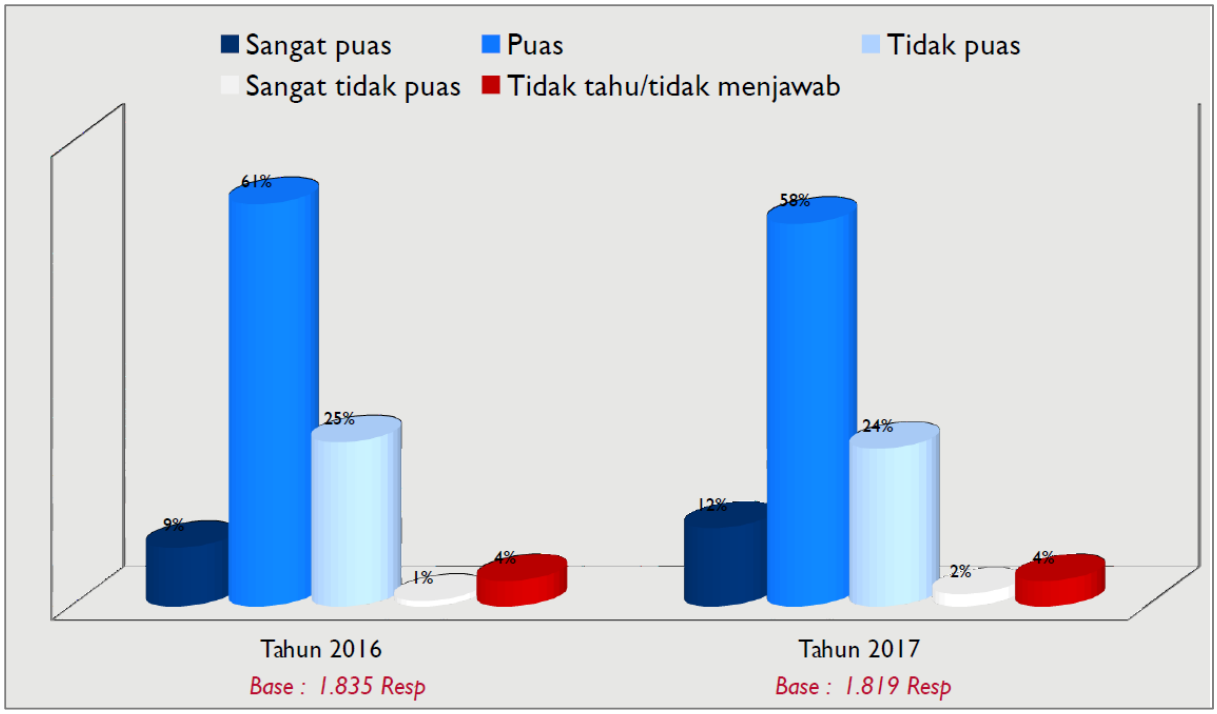
Gambar 2. *Peta kewajaran praktik suap oleh responden*

2. Sebanyak 87 % responden melihat tidak ada perbaikan level korupsi dalam satu tahun terakhir, artinya upaya pemerintah untuk mengurangi tingkat korupsi hanya dipersepsikan berhasil oleh 13 % responden selama setahun.
3. Pendaftaran CPNS (56%), polisi (50%), pengadaan barang dan jasa pemerintah (48%), pengadilan (45%), implementasi anggaran pemerintah dianggap yang terkorup (44%).
4. Permintaan uang tidak resmi paling umum dilakukan di Kepolisian (41%) dan pendaftaran pegawai negeri sipil (29%) dengan jumlah suap atau pemerasan rata-rata Rp112.000,-
5. Sebagian besar menganggap pemerintah (bukan masyarakat) yang paling berperan memberantas korupsi. Sebagaimana dalam gambar berikut.



Gambar 3. *Bagan pihak yang dianggap paling berperan memberantas korupsi*

6. Masyarakat siap untuk membela haknya yang diambil karena perbuatan korupsi (sangat siap sebanyak 33 % dan siap 51 %) tapi berbanding terbalik dengan tindakan mereka untuk melaporkan kejahatan korupsi tersebut. Mereka yang tidak siap untuk komplain mengatakan tidak punya infomasi mengenai caranya. Isu kekhawatiran adanya balas dendam menurun.
7. Namun KPK terus menerima tingkat kepuasan yang tinggi yaitu 70 % atau sama dengan tahun 2016 meski evaluasi kinerja umumnya masih didasarkan pada catatan penangkapan.

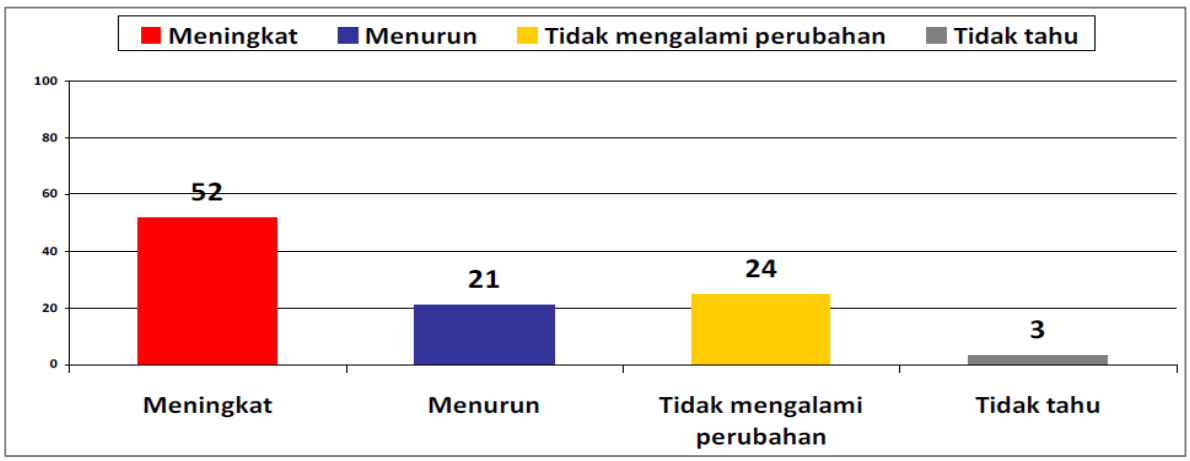


Gambar 4. *Peta tingkat kepuasan terhadap KPK*

Sedangkan pada 2018, ICW bekerja sama dengan Lembaga Survei Indonesia kembali mengadakan Survei Nasional Tren persepsi publik tentang korupsi di Indonesia periode 8-24 Oktober 2018. Rilis Tren Persepsi Korupsi tersebut dilakukan pada 10 Desember 2018. Jumlah sampel basis ditetapkan sebanyak 2.000 responden dari enam provinsi yaitu Aceh, Sumatera Utara, Riau, Banten, Jawa Timur, dan Maluku Utara masing-masing menjadi 380 responden.

Hasil survei tersebut adalah sebagai berikut:

1. Saat ini mayoritas warga menilai bahwa tingkat korupsi mengalami peningkatan (52%). Akan tetapi, dibandingkan dengan tren korupsi dalam dua tahun terakhir, persepsi terhadap korupsi menurun, dari 70% pada 2016 menjadi 52% tahun ini.



Gambar 5. *Peta persepsi terhadap korupsi*

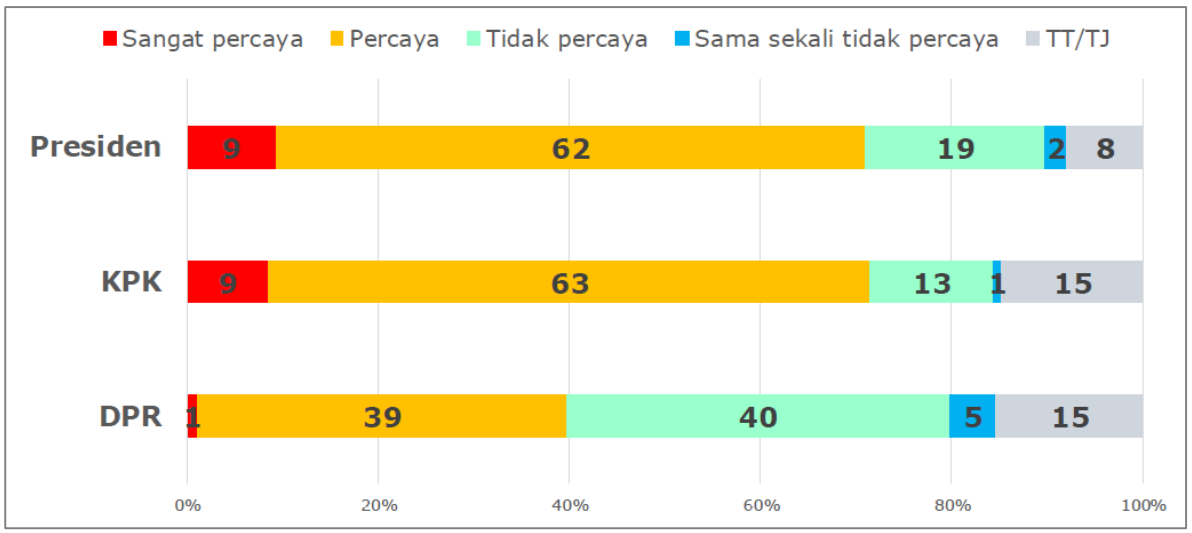
2. Kondisi ini terjadi berkaitan dengan pengetahuan warga bahwa saat ini lembaga-lembaga yang ada telah melakukan langkah pemberantasan korupsi dan langkah tersebut dinilai efektif, meski dalam derajat yang bervariasi. KPK dinilai sebagai lembaga yang paling banyak melakukan langkah pemberantasan korupsi dan tinggi efektivitasnya (81%), disusul Presiden (57%), Polisi (54%), BPK (40%), Kejaksaan Agung (36%), Pengadilan (36%).
3. Mayoritas warga pada 2018 juga menilai pemerintah serius melawan korupsi (69 %) dibanding yang tidak serius (19%), terutama pemerintah pusat. Hal itu hanya meningkat sedikit dibanding pada 2017 dimana keseriusan pemerintah dinilai 68%.
4. Namun demikian, persepsi terhadap tingkat korupsi berbeda terhadap Pemerintah Pusat, Provinsi, Kab/Kota, Kecamatan, dan Desa/Kelurahan. Umumnya, warga menilai korupsi paling tinggi di pemerintah pusat, lalu menurun hingga yang paling sedikit korupsinya di tingkat desa/kelurahan. Artinya, semakin jauh dari warga, makin dipersepsi korup. Sebaliknya, semakin dekat dari warga, semakin dipersepsi tidak korup. Hal ini kembali menunjukkan bahwa korupsi masih dipahami sebagai sesuatu yang terjadi di pusat, melibatkan kasus-kasus besar saja. Sementara suap atau gratifikasi yang dialami dalam hubungan dengan pegawai pemerintah dianggap bukan korupsi. Namun Pemerintah Pusat paling banyak dinilai Serius/sangat serius (69%) dalam melawan korupsi, baru kemudian Pemerintah Provinsi (63%), dan Pemerintah Kab/Kota (62%).
5. Saat ini, mayoritas warga menilai bahwa suap dan gratifikasi adalah sesuatu yang tidak wajar (63 %). Akan tetapi, dalam dua tahun terakhir, yang menilai “tidak wajar” cenderung turun, sebaliknya yang menilai “wajar” (34%) cenderung makin banyak.
6. Mayoritas warga, 55%, berpendapat bahwa kolusi/nepotisme adalah tindakan yang negatif (12% kejahatan + 43% tidak etis). Sementara sekitar 39% warga menilai kolusi/nepotisme bukan tindakan negatif (9% tindakan yang perlu dilakukan+30% normal)
7. Warga paling banyak berurusan dengan pegawai pemerintah untuk memperoleh layanan kesehatan, mengurus kelengkapan administrasi publik, berurusan dengan sekolah negeri, dan urusan dengan polisi. Probabilitas dimintai uang di luar biaya resmi paling besar ketika berurusan dengan polisi (34%). Sedangkan probabilitas memberi uang di luar biaya resmi tanpa diminta paling besar ketika mengurus kelengkapan administrasi (16%) dan berurusan dengan polisi (16%). Alasan mayoritas responden yang pernah memberi hadiah/uang ketika diminta adalah supaya urusannya cepat selesai (61%).
8. Tingkat kepercayaan terhadap KPK paling tinggi (85%), kemudian Presiden 84%, Polisi 75%, MUI 73%, Pemda 73%, NU 71%, BPK 70%, Pengadilan 70%, dan Kementerian 70%, tingkat kepercayaan pada Lembaga lain di bawah 70%. Sehingga KPK jugalah yang dinilai paling bertanggung jawab mengatasi korupsi (75%), kemudian Polisi 29%, Presiden 28%, BPK 17%, Kejaksaan Agung 10%, dan Masyarakat 10%.

Kemudian, Lembaga Survei Indonesia (LSI) pun mengadakan survei pada 4-5 Oktober 2019 berjudul "Perppu UU KPK dan gerakan mahasiswa di mata publik". Pada penghujung masa bakti Pimpinan KPK jilid IV mendapat goncangan dengan kontroversi berkaitan UU No 19

tahun 2019 tentang Perubahan UU KPK yang baru. UU tersebut mendapat respon negatif dari sejumlah kelompok elit nasional dan mahasiswa berbagai kampus dan daerah.

Total responden survey LSI sebanyak 1010 orang. Responden diwawancarai melalui telepon oleh pewawancara yang telah dilatih. Temuan dari survei tersebut adalah:

1. Responden yang tahu soal revisi UU KPK mayoritas menilai UU tersebut melemahkan KPK (70,9%).
2. Mereka yang tahu soal revisi UU KPK juga mendukung agar Presiden Jokowi mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) KPK yaitu sebanyak 76,3 %.
3. Secara umum kepercayaan publik pada KPK dan Presiden jauh di atas kepercayaan pada DPR. Yang percaya pada KPK 72%, pada Presiden 71%, sedangkan pada DPR hanya 40%. Sejalan dengan kepercayaan pada Presiden yang tinggi tersebut kepuasan publik pada Presiden juga masih tinggi (67%) di tengah-tengah kontroversi UU KPK tersebut.



Gambar 6. *Peta Kepercayaan terhadap Lembaga Negara*

Tampak dari sejumlah survei pada 2015, 2017, 2018 dan 2019 di atas meski kepercayaan masyarakat kepada KPK tinggi tapi tingkat keinginan masyarakat untuk ambil bagian dalam kerja-kerja pemberantasan korupsi rendah. Masyarakat yang menyadari bahaya korupsi menyerahkan upaya pemberantasan korupsi kepada KPK dan mengambil jarak karena ketidaktahuan untuk mencegah korupsi yang terjadi. Padahal pemberitaan media massa begitu derasnya soal korupsi maupun KPK.

Meski media berkontribusi pada keberhasilan demokrasi di dunia saat ini dengan membawa basis data informasi, beserta konten dan analisisnya yang dapat menjadi sumber yang berguna bagi pembuat hukum untuk membuat undang-undang dan kebijakan serta bagi pemilih untuk memilih pemerintah mereka. Tapi dalam kondisi dimana media mendapatkan iklan terbesar dari lembaga-lembaga pemerintah, jurnalisme investigatif menjadi sulit untuk membuktikan akuntabilitas pemerintah. Ada kemungkinan bias media dalam mengungkap korupsi di lembaga-lembaga pemerintah di mana pengaruh pemerintah menggantikan etika jurnalistik, kode etik atau kebebasan pers. Kepemilikan media

oleh pemerintah dapat mengurangi efektivitasnya dan meningkatkan korupsi. Sebaliknya, jika media independen dan menjalankan tugas mereka tanpa bias, mereka mampu menarik perhatian pada pejabat pejabat yang diduga korup sekaligus para politikus lainnya.

Bhattacharyya et all. (2015) menemukan bukti efek kausal dari demokratisasi dan kebebasan media terhadap korupsi, dan bahwa demokratisasi dan kebebasan media harus hadir bersama-sama dalam pemberantasan korupsi. Perjuangan melawan korupsi politik sulit untuk dimenangkan hanya dengan menghadirkan demokratisasi dalam hal ini pemilihan umum atau hanya dengan mempromosikan media yang bebas dan independen. Strategi yang harus dilakukan adalah mendorong institusi pemerintahan yang demokratis sekaligus media bebas yang sehat.

Pemberitaan pun harus dapat membangkitkan harapan dan semangat masyarakat dalam pemberantasan korupsi serta dapat mendorong aparat penegak hukum untuk membuka penyelidikan misalnya dengan menerbitkan suatu pemberitaan yang dilengkapi dengan banyak bukti sehingga pihak berwenang tidak memiliki alasan untuk tidak menyelidikinya (OECD, 2018: 14).

Penutup

Korupsi yang terjadi di Indonesia dilakukan secara berjamaah dan tersistematis dalam berbagai tingkatan sudah terjadi pada hampir seluruh sendi kehidupan dan dilakukan oleh hampir semua golongan masyarakat. Sebagian masyarakat menganggap korupsi bukan lagi merupakan kejahatan besar. Jika kondisi ini tetap dibiarkan seperti itu, maka korupsi akan menghancurkan negeri ini. Korupsi harus ditempatkan sebagai musuh bersama (*common enemy*).

Pentingnya informasi dan keterlibatan masyarakat sipil, termasuk media tidak dapat dielakkan lagi. Kebebasan pers adalah *sine qua non* (sebab) dari demokrasi sejati dan media adalah pilar demokrasi keempat, yang tidak boleh dikurangi perannya. Berita-berita mengenai pencegahan korupsi yang sistematis pun patut mendapat tempat dalam kolom-kolom surat kabar maupun segmen-segmen televisi.

Media memiliki peran ganda: media tidak hanya meningkatkan kesadaran publik tentang korupsi, penyebabnya, konsekuensi dan kemungkinan pemulihannya, tetapi juga menyelidiki dan melaporkan dugaan korupsi yang membantu aparat penegak hukum lainnya. Pelaporan media dan jurnalisme investigatif, termasuk kolaborasi dengan LSM, sangat berguna dan layak dikembangkan pada masa-masa selanjutnya. Secara pararel media dapat ikut menanamkan nilai-nilai kejujuran dan menumbuhkan sikap anti korupsi sejak dini melalui pemberitaan yang disajikannya

Namun ada hal-hal yang harus diperbaiki untuk menjaga peran media sebagai *watchdog* dalam sistem demokrasi yaitu (1) menyediakan aturan hukum yang memungkinkan pers sebagai *watchdog* efektif, independen dan bebas, baik terhadap penguasa maupun pemilik modal. Harus ada jaminan bahwa sudut pandang pemberitaan media tidak dibatasi oleh penguasa maupun pemilik yang punya tujuan untuk mencari laba sebesar-besarnya, (2) peningkatan standar etika dan keahlian profesional jurnalistik. Hal ini dapat dilakukan dengan pelatihan jurnalistik secara berkala, memperbaiki kondisi kerja dan tentu peningkatan kompensasi kerja (gaji) bagi wartawan ke level yang terhormat. Hal Ini membantu meningkatkan status sosial jurnalis dan agar mereka tidak rentan terhadap korupsi, (3) Membangun dan menjaga komunitas jurnalis yang terikat etika profesionalitas dan berkomitmen pada

prinsip-prinsip demokrasi. Serikat kerja jurnalis dan asosiasi wartawan yang independen harus berperan menjaga idealisme profesi jurnalis, (4) mendorong pembiayaan mandiri dari masyarakat sendiri maupun melalui hibah bagi kerja jurnalistik khususnya dalam peliputan investigasi soal korupsi.

Penelitian ini tentu jauh dari sempurna. Penelitian selanjutnya juga dapat dilakukan dengan menggunakan dana primer terkait jumlah dan arah pemberitaan korupsi di media massa serta beragam informasi soal korupsi yang berseliweran di internet yang dapat memobilisasi gerakan masyarakat sipil serta membentuk norma-norma tentang korupsi di masyarakat.

Referensi

Adrianto, Dimas. (2013). Media, Ideologi dan Propaganda: Analisis Framing dalam Pemberitaan Korupsi Gayus Tambunan oleh Kompas.com dan Tempointeraktif.com. *Tesis*. Program Studi Pascasarjana Ilmu Komunikasi, Universitas Indonesia.

Andreas, Damianusdan Aulia Adam. (2019). "8 Konglomerat Media di Indonesia via Jalur Media TV & Cetak" diakses dari https://tirto.id/cEv7.

Arigi, Fikri. (2019). "Drone Emprit Temukan Cara Buzzer Serang KPK Lewat Give Away" diakses dari https://nasional.tempo.co/read/1249523/drone-emprit-temukan-cara-buzzer-serang-kpk-lewat-give-away/full&view=ok.

Bhattacharyya et all. (2015). Media Freedom and Democracy in the Fight against Corruption, dalam *European Journal of Political Economy.*

Coronel, S. (2010). *Corruption and the watchdog role of the news media dalam Public sentinel: News media and governance reform*. Editor Pippa Noris. The World Bank, Washington DC.

DFID. (2015). *Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them, Evidence Paper on Corruption*, diakses dari https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/406346/corruption-evidence-paper-why-corruption-matters.pdf.

Dharmasaputra, Karaniya. (2009). Media dan Foklor Korupsi dalam Wijayanto dan Ridwan Zachrie (Ed.). *Korupsi Mengorupsi Indonesia*. Jakarta: Kompas Gramedia.

Eriyanto. (2001). *Analisis Wacana: Pengantar Analisis Teks Media*. Yogyakarta: LKIS.

Freedom House (2016) *Press Freedom in 2015: The Battle for the Dominant Message*, diakses dari https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2016.

Hamid, Yassin Bashir et all. (2017). The Roles of Newspapers Ownership Pattern and Access to Governmental Information in Framing of Issues of Corruption in Sudan International *Journal of Sciences: Basic and Applied Research* (IJSBAR). Volume 31(No 2), halaman 160-171.

Handayani, Dwi. (2019). "Analis 'Drone Emprit' Ungkap Siasat Pasukan Siber Hancurkan KPK", diakses dari https://news.detik.com/berita/d-4711192/analis-drone-emprit-ungkap-siasat-pasukan-siber-hancurkan-kpk.

Indonesia Corruption Watch. (2017). *Survei Nasional Anti Korupsi.*

Kresna, Mawa. "Laporan Indonesia Leaks Haram Disengketakan di Luar Dewan Pers" diakses dari https://tirto.id/c9ay.

Lembaga Survei Indonesia. (2018). Rilis Survei Nasional: Tren Persepsi Publik tentang Korupsi di Indonesia. 10 Desember.

------- (2019). Temuan Survei Telepon Nasional: Perppu UU KPK dan Gerakan Mahasiswa di Mata Publik. 6 Oktober.

Manan, Abdul. (2018). *Laporan Tahunan AJI 2018*: *Ancaman Baru Dari Digital*. Jakarta: Aliansi Jurnalis Independen.

McQuail, Denis. (2005). *Mass Communication Theory 6th edition*. London: SAGE Publications Ltd.

Pramusinto, Agus Pramusinto. (2016). Weak central authority and fragmented bureaucracy: a study of policy implementation in Indonesia dalam Jon S. T. Quah (ed.). *The Role of the Public Bureaucracy in Policy Implementation in Five ASEAN Countries.* United Kingdom: Cambridge University Press.

OECD. (2018), *The Role of the Media and Investigative Journalism in Combating Corruption* retrieved from www.oecd.org/corruption/The-role-of-media-and-investigative-journalism-in-combatingcorruption.htm.

Smith, J. (2006). Case Study on The Role of the Media in Curbing Corruption, dalam R Stapenhurst, N Johnston, and R Pelizzo (eds). *The Role of Parliament in Curbing Corruption* Washington DC: World Bank.

Solomon, M. R., G. W. Marshall, & E. W. Stuart. (2011). *Marketing: Real people, real choices (7th ed.)*. Hoboken, NJ: Pearson Prentice Hall.

Srivastava, Charu. (2016). "Role of Media in Preventing and Combating Corruption" dalam *Imperial Journal of Interdisciplinary Research* (IJIR) Vol.2, Issue-2.

Stapenhurst, R. (2000). *The Media's Role in Curbing Corruption*. Washington, D.C.: The World Bank Institutes.

Starke, Christopher dkk. (2016). "Free to Expose Corruption: The Impact of Media Freedom, Internet Access, and Governmental Online Service Delivery on Corruption" dalam *International Journal of Communication* vol 10.

Transparansi Internasional Indonesia. (2015). Survei Publik terhadap Potensi Dukungan dan Kebutuhan terhadap KPK. 15 November.

Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, 5 (2), 75-86
e-ISSN/p-ISSN: 2615-7977/2477-118X
DOI: https://doi.org/10.32697/integritas.v5i2.474
©Komisi Pemberantasan Korupsi

Hukum Kepailitan dalam Eksekusi Harta Benda Korporasi sebagai Pembayaran Uang Pengganti

Lambok Marisi Jakobus Sidabutar
Kejaksaan Tinggi Kalimatan Barat

lamboksidabutar2002@yahoo.com

Abstract

There are issues faced by the Prosecutor's Offices in executing corporate assets as compensation payment at the time the assets are used as collateral for debt to creditors. In this condition, the execution of corporate assets as payment of replacement money through criminal channels cannot play an optimal role. This article focuses on knowing the obstacles faced by the Prosecutor's Office in executing money instead of corruption cases. Also, to find out the use of bankruptcy law as a legal instrument in executing corporate assets as a form of payment for replacement money. The use of bankruptcy law as the instrument in executing corporate assets has fulfilled the requirements for bankruptcy as regulated in Article 2 Paragraph (1) Law No. 37 of 2004 on Bankruptcy and Suspension of Debt Payment Obligations. The Prosecutor's Office must be able to prevent arrears in payment of compensation by recording and confiscating the corporate assets that must be carried out since the investigation.

Keywords: *Bankruptcy Law, Execution, Assets, Corporate, Compensation*

Abstrak

Pelaksanaan eksekusi pembayaran uang pengganti oleh Kejaksaan dihadapkan pada persoalan harta benda korporasi yang dijadikan sebagai jaminan utang kepada kreditor. Pada kondisi ini, eksekusi harta benda korporasi sebagai pembayaran uang pengganti melalui jalur pidana tidak dapat berperan optimal karena dihadapkan pada persoalan hukum tertentu. Artikel ini berfokus untuk mengetahui hambatan yang dihadapi oleh Kejaksaan dalam mengeksekusi uang pengganti perkara tindak pidana korupsi. Selain itu, untuk mengetahui penggunaan hukum kepailitan sebagai instrumen hukum dalam mengeksekusi harta benda korporasi sebagai bentuk pembayaran uang pengganti. Penggunaan instrumen hukum kepailitan dalam mengeksekusi harta benda korporasi telah memenuhi syarat kepailitan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Kejaksaan harus dapat mencegah terjadinya tunggakan pembayaran uang pengganti dengan mendata dan menyita harta benda korporasi yang sudah harus dilakukan sejak penyidikan.

Kata Kunci: Hukum Kepailitan, Eksekusi, Harta Kekayaan, Korporasi, Uang Pengganti

Pendahuluan

Penulis mengawali artikel ini dengan fenomena bahwa praktik tindak pidana korupsi masih marak terjadi di Indonesia. Tindak pidana korupsi menjadi masalah yang sangat serius, karena telah merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal ini tentunya dapat memunculkan stigma negatif bagi Indonesia dalam pergaulan internasional, sehingga pemberantasan tindak pidana korupsi menjadi langkah yang sangat penting untuk ditempuh oleh seluruh elemen bangsa Indonesia.

Tindak pidana korupsi tidak dapat lagi dikatakan sebagai kejahatan biasa (*ordinary crime*), melainkan telah menjadi kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crime*) karena bersifat sistematis, endemik, dan berdampak sangat luas yang tidak hanya merugikan keuangan negara tetapi juga melanggar hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas (Ifrani, 2017:321). Sistematis menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi dilakukan dengan perencanaan dan pengoordinasian yang sangat matang serta tidak hanya melibatkan struktur kekuasaan, melainkan juga melibatkan struktur sosial dalam masyarakat. Endemik menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi menjadi wabah yang menjangkau seluruh lapisan masyarakat luas. Bahkan, Atmasasmita (2004:1) menyebutkan tindak pidana korupsi sudah merupakan virus flu yang menyebar ke seluruh lapisan kekuasaan.

Perkembangan tindak pidana korupsi saat ini, telah mengarah pada pelaku yang tidak hanya melibatkan setiap orang, baik dalam kedudukan atau jabatannya di lingkup kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif, lembaga-lembaga negara lainnya, ataupun setiap orang yang bukan dalam kapasitas sebagai aparatur sipil negara, melainkan juga melibatkan suatu korporasi dalam menjalankan kegiatan usaha. Tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh korporasi menggunakan modus operandi yang sangat canggih dan kompleks karena "dibungkus" dengan kepentingan bisnis yang menjadi lingkup hukum privat, sehingga mengaburkan sifat tindak pidananya. Hal ini tentunya menjadi hambatan bagi aparat penegak hukum dalam menentukan korporasi sebagai subjek hukum tindak pidana korupsi yang dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana.

Pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh korporasi memerlukan dukungan strategi yang disusun secara komprehensif, mengingat cara-cara konvensional tidak lagi dapat dilakukan, tetapi dituntut menggunakan cara-cara yang luar biasa (*comprehensive extra-ordinary measures*). Penegakan hukum terhadap praktik korupsi yang dilakukan oleh korporasi merupakan bentuk langkah-langkah penindakan (represif) yang dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tujuan hukum sebagaimana dikemukakan oleh Radbruch (1961) dalam Ali (2011:68) bahwa tujuan hukum secara bersama-sama, yaitu: keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Radbruch menggunakan ajaran prioritas baku untuk menjembatani ketiga tujuan hukum tersebut dengan memprioritaskan keadilan, kemudian disusul dengan kemanfaatan, dan terakhir untuk mewujudkan kepastian hukum.

Kemanfaatan dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh korporasi diwujudkan dengan memaksimalkan pengembalian kerugian keuangan negara sebagai konsekuensi hukum telah terpenuhinya unsur "merugikan keuangan negara" sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan/atau Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan

Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pelaksanaan eksekusi pidana tambahan berupa uang pengganti oleh Kejaksaan Republik Indonesia tidaklah mudah dan belum menunjukkan hasil yang maksimal, bahkan tidak jarang ada pelaksanaan eksekusi pembayaran uang pengganti yang tidak dapat dilakukan selama bertahun-tahun. Merujuk pada data Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan bahwa tingkat penyelesaian uang pengganti hanya berkisar 31,38% (tiga puluh satu koma tiga puluh delapan persen) dari keseluruhan uang pengganti yang diputuskan oleh pengadilan (Kholis, 2010:43). Kejaksaan tidak bisa mengeksekusi harta benda korporasi karena dihadapkan pada persoalan hukum tertentu, yaitu harta benda korporasi tersebut dijadikan sebagai jaminan utang kepada kreditor.

Pada kondisi tidak dimungkinkan untuk mengeksekusi harta benda korporasi sebagai bentuk pembayaran uang pengganti, maka diperlukan instrumen hukum lain yang lebih berfungsi secara optimal dengan menggunakan instrumen hukum kepailitan. Adapun permasalahan yang akan dianalisis dalam artikel ini terdiri atas: Pertama, bagaimana hambatan yang dihadapi oleh Kejaksaan dalam mengeksekusi uang pengganti perkara tindak pidana korupsi? Kedua, bagaimana penggunaan hukum kepailitan dalam mengeksekusi harta benda korporasi sebagai terpidana kasus tindak pidana korupsi? Terkait dengan permasalahan tersebut, maka tujuan penulisan artikel ini, yaitu secara teoritis memberikan uraian secara komprehensif mengenai instrumen-instrumen hukum yang digunakan dalam mengeksekusi harta benda korporasi sebagai bentuk pembayaran uang pengganti. Secara praktis, memberikan masukan yang konstruktif kepada Kejaksaan untuk menggunakan instrumen hukum kepailitan dalam mengeksekusi harta benda korporasi agar kerugian keuangan negara dapat dikembalikan secara maksimal.

Dalam menjamin orisinalitas ide dan keaslian kajian dalam artikel ini, maka penulis menyajikan beberapa hasil penelitian lain yang secara umum memiliki keterkaitan yang kuat dengan artikel ini, yaitu: *Pertama*, penelitian yang dilakukan oleh Michael Julnius Christhoper Siahaya, berjudul "Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Dalam Tahap Penyidikan Tindak Pidana Korupsi" (Jurnal Lex Crimen, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado, Vol 4 Nomor 2, April 2015, hlm. 13-22). *Kedua*, penelitian yang dilakukan oleh Mulyadi Alrianto Tajuddin dengan judul "Penerapan Pidana Tambahan Uang Pengganti Sebagai *Premiun Remedium* Dalam Rangka Pengembalian Kerugian Negara" (Jurnal *Jurisprudentie*, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin, Makasar, Vol 2 Nomor 2, Desember 2015, hlm. 53-64).

Guna memperkuat argumentasi dalam kajian artikel ini, penulis juga menguraikan mengenai suatu kajian kepustakaan yang akan menjadi pedoman untuk menjelaskan variabel-variabel utama dalam artikel ini. Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat tiga variabel yang akan dijelaskan, yaitu sebagai berikut:

1. Pengaturan Hukum Kepailitan di Indonesia

Hukum kepailitan mempunyai peranan yang sangat penting dalam lalu lintas kegiatan dunia usaha. Selayaknya

hukum yang berfungsi memberikan jaminan perlindungan terhadap setiap aspek kehidupan dan setiap hubungan hukum, maka hukum kepailitan berperan dalam memberikan jaminan kepastian penyelesaian sengketa utang piutang diantara pelaku usaha dengan mengatur perlindungan terhadap kepentingan masing-masing pihak (Sidabutar, 2019:203).

Kepailitan menjadi solusi bagi debitor untuk dapat keluar dari persoalan utang piutang yang menghimpitnya, dikarenakan debitor tersebut sudah tidak mempunyai kemampuan lagi membayar utang-utang kepada para kreditornya (Hartono, 2016:2). Ketidakmampuan debitor dalam membayar utang-utang yang jatuh tempo kepada para kreditor, maka langkah yang tepat untuk menyelesaikannya adalah melalui instrumen hukum kepailitan. Oleh karenanya, hukum kepailitan merupakan salah satu mekanisme penyelesaian sengketa utang yang dapat dipilih oleh para pihak secara singkat, murah, dan transparan (Nola, 2017:255).

Hukum kepailitan pada prinsipnya merupakan sita umum atas seluruh kekayaan debitor pailit, baik yang telah ada maupun yang akan ada dikemudian hari dengan tujuan utamanya adalah menggunakan hasil penjualan harta kekayaan tersebut untuk membayar seluruh utang debitor pailit secara proporsional (*prorate parte*) dan sesuai dengan struktur kreditor (Shubhan, 2008:1). Melalui Hukum Kepailitan diharapkan adanya pembagian harta kekayaan debitor yang adil dan proporsional kepada masing-masing kreditor kecuali apabila diantara para kreditor ada yang menurut undang-undang harus didahulukan dalam menerima pembayaran tagihannya, sehingga lebih terjamin keamanannya dan terjamin juga kepentingan para pihak yang bersangkutan. Pelaksanaan sita umum harus menghindari sita dan eksekusi oleh para kreditor secara sendiri-sendiri. Para kreditor harus bertindak secara bersama-sama (*concursus creditorium*) sesuai dengan asas sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan Pasal 1132 *Burgerlijk Wetboek* (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata).

Pengaturan hukum kepailitan di Indonesia telah beberapa kali mengalami perubahan sejak diberlakukannya *Faillissements Verordening* Stb. 1905 No. 217 jo Stb. 1906 No. 348 sampai dengan perubahan terakhir melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU Kepailitan dan PKPU). Ada beberapa faktor yang mendorong perlunya revisi terhadap peraturan kepailitan, yaitu antara lain: *Pertama*, untuk menghindari perebutan harta debitor apabila dalam waktu yang sama ada beberapa kreditor yang menagih piutangnya dari debitor. *Kedua*, untuk menghindari adanya kreditor pemegang hak jaminan kebendaan yang menuntut haknya dengan cara menjual barang milik debitor tanpa memperhatikan kepentingan debitor atau para kreditor lainnya. *Ketiga*, untuk menghindari adanya kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh salah seorang kreditor atau debitor itu sendiri (Irianto, 2015:400).

Objek sengketa hukum kepailitan dengan mengacu pada pengertian dan tujuan di atas, adalah “utang” dan “lebih dari satu kreditor”. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004. Objek mengenai “utang” dan jumlah kreditor yang harus lebih dari satu, menjadi syarat fundamental dalam mengajukan permohonan pailit terhadap debitor untuk

diperiksa dan diputus oleh Majelis Hakim Pengadilan Niaga.

2. Tindak Pidana Korupsi oleh Korporasi

Terminologi korupsi menurut Fockema Andreae (1951) dalam Hamzah (2005:4) berasal dari Bahasa Latin, yaitu "*corruptio*" atau "*corruptus*", yang selanjutnya disebutkan bahwa *corruption* itu berasal juga dari kata asal *"corrumpere"*, suatu kata dalam Bahasa Latin yang lebih tua. Dari Bahasa Latin itulah turun ke banyak Bahasa Eropa seperti Inggris *(corruption, corrupt)*, Prancis *(corruption)*, dan Belanda *(corruptie/korruptie)*, dapat atau patut diduga istilah korupsi berasal dari Bahasa Belanda dan menjadi Bahasa Indonesia, yaitu "korupsi".

Istilah korupsi yang telah diterima dalam perbendaharaan Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dikeluarkan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (1995:527) diartikan sebagai penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara untuk keuntungan pribadi atau orang lain. *Black's Law Dictionary* (Balck, 1991:176) mengartikan korupsi, sebagai suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain. Perbuatan dari seorang pejabat atau kepercayaan yang secara melanggar hukum dan secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan bagi dirinya sendiri atau orang lain, berlawanan dengan kewajibannya dan hak-hak pihak lain.

Ruang lingkup jenis tindak pidana korupsi yang dirumuskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi), dikelompokkan menjadi: (1) delik yang terkait dengan kerugian keuangan negara; (2) delik penyuapan; (3) delik penggelapan dalam jabatan; (4) delik benturan kepentingan dalam pengadaan; (5) delik perbuatan curang; (6) delik perbuatan pemerasan; dan (7) delik gratifikasi.

UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menempatkan korporasi sebagai salah satu subjek hukum yang dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana. Hal ini selaras dengan perkembangan kejahatan korporasi yang telah diakui dan dirumuskan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan. Simpson (2005:6) menyatakan bahwa kejahatan korporasi adalah *"conduct of a corporation, or employees acting on behalf of a corporation, which is proscribed and punishable by law"*. Motivasi atau modus operandi tindak pidana yang dilakukan korporasi bukan bertujuan untuk keuntungan pribadi, melainkan pada pemenuhan kebutuhan dan pencapaian keuntungan organisasi. Tidak menutup kemungkinan motif tersebut ditopang juga oleh norma operasional (internal) dan sub-kultur organisasi (Hoesein, 2012:310).

Pasal 20 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan secara tegas bahwa korporasi yang melakukan tindak pidana korupsi dapat dituntut dan dijatuhi pidana, apabila tindak pidana korupsi tersebut dilakukan oleh orang-orang berdasarkan hubungan kerja maupun berdasarkan hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi baik sendiri maupun bersama-sama. Hal ini diperkuat juga dengan ketentuan Pasal 4 Peraturan

Mahkamah Agung Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana Oleh Korporasi, bahwa korporasi dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana sesuai dengan ketentuan pidana korporasi dalam undang-undang.

Pertanggungjawaban pidana korporasi menjadi persoalan yang sangat penting dalam hukum pidana di Indonesia dan merupakan persoalan yang masih terus berkembang sampai saat ini (Anindito, 2017:11). Ada beberapa teori/doktrin yang digunakan sebagai dasar membebankan pertanggungjawaban pidana kepada korporasi, yaitu: *Pertama*, teori identifikasi atau pertanggungjawaban pidana korporasi secara langsung, yang menekankan bahwa korporasi bisa melakukan sejumlah tindak pidana secara langsung melalui pengurus yang sangat berhubungan erat dengan korporasi, bertindak untuk dan atas nama korporasi, serta dipandang sebagai korporasi itu sendiri (Pinto dan Evans, 2003:46). *Kedua*, teori pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) yang menekankan pada bentuk pertanggungjawaban pidana yang dibebankan kepada pelaku dengan tidak harus membuktikan adanya kesalahan. *Ketiga*, pertanggungjawaban pengganti (*vicarious liability*) yang menganut prinsip pertanggungjawaban pidana yang dibebankan kepada seseorang atas perbuatan orang lain (Sjahdeini, 2017:151&157). *Keempat*, teori agresi yang menyatakan bahwa pertanggungjawaban pidana dapat dibebankan kepada badan hukum jika perbuatan tersebut dilakukan oleh sejumlah orang yang memenuhi unsur delik yang saling terkait dan bukan berdiri sendiri-sendiri (Satria, 2016:296).

Uang Pengganti sebagai Pengembalian Kerugian Keuangan Negara

Kerugian keuangan negara menjadi salah satu unsur tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dampak tindak pidana korupsi terhadap keuangan negara adalah: (i) Korupsi memiliki kecenderungan pengeluaran publik yang meningkat karena praktik manipulasi yang dilakukan oleh pejabat tinggi; (ii) korupsi mampu mengubah komposisi pengeluaran pemerintah dari yang bersifat pengoperasian dan pemeliharaan menjadi pengeluaran yang bersifat pembelian barang-barang baru; (iii) korupsi memiliki kemungkinan untuk membelokkan komposisi pengeluaran proyek-proyek publik ke aktivitas pembangunan yang tidak terkait langsung dengan publik; (iv) korupsi akan mengurangi produktivitas investasi publik dan infrastruktur; serta (v) korupsi akan menurunkan penerimaan pajak (Tanzi dan Davoodi: 1997).

Dampak tindak pidana korupsi terhadap keuangan negara menimbulkan konsekuensi hukum bahwa harus ada mekanisme pengembalian kerugian keuangan negara dalam proses penegakan hukumnya. Beberapa argumentasi justifikasi teoritis pentingnya pengembalian kerugian keuangan negara, yaitu (Hayati dan Reynaido: 2009:72): *Pertama*, justifikasi filosofis. Pada aspek ini, pengembalian kerugian keuangan negara dimaksudkan akan berdampak langsung untuk memulihkan keuangan negara atau perekonomian negara yang pada akhirnya bermuara pada kesejahteraan masyarakat yang adil dan makmur. Untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera, maka pendekatan penegakan hukum salah satunya berupa pengembalian kerugian keuangan negara.

Kedua, justifikasi sosiologis. Pada aspek ini, adanya penegakan hukum tindak pidana korupsi yang salah satunya mengedepankan pengembalian kerugian keuangan negara, akan berdampak luas pada masyarakat yang melihat dan menilai kesungguhan penegak hukum dalam memberantas tindak pidana korupsi. Justifikasi sosiologis merupakan wujud nyata dan peran serta kebijakan legislatif dan aplikatif untuk memberikan ruang gerak lebih luas terhadap adanya kerjasama antara aparat penegak hukum dengan peran serta masyarakat.

Ketiga, justifikasi yuridis. UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memberikan ruang gerak dan dimensi yang lebih luas, baik bagi aparat penegak hukum serta seluruh lapisan masyarakat dalam menanggulangi dampak dari tindak pidana korupsi, termasuk dalam hal pengembalian kerugian keuangan negara.

Uang pengganti merupakan salah satu jenis pidana tambahan yang dapat dijatuhkan oleh Majelis Hakim kepada terdakwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menyatakan: "Selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, sebagai pidana tambahan adalah pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi". Aturan ini dikaji dari segi kebijakan politik hukum pemberantasan korupsi adalah sebuah kemajuan karena menunjukkan adanya kemauan untuk mengembalikan keuangan negara yang hilang atau berkurang akibat tindak pidana korupsi (Mahmud, 2017:139).

Pembayaran uang pengganti pertama kali diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No.24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi, yaitu dalam Pasal 16 ayat (3) disebutkan bahwa terhukum dapat juga diwajibkan membayar uang pengganti yang jumlahnya sama dengan harta benda yang diperoleh dari korupsi. Instrumen pembayaran uang pengganti ini kemudian diteruskan dalam Undang-Undang No.3 Tahun 1971 dan Undang-Undang No.31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No.20 Tahun 2001 dengan rumusan yang hampir sama.

Uang pengganti menurut Komariah Emong Sapardjaja (2008) dalam Damanik (2016:5), adalah uang yang benar-benar "dinikmati" terdakwa dari hasil tindak pidana korupsi yang dilakukannya dan jumlahnya harus jelas. Salman Mariadi (2008) dalam Damanik (2016:5) juga berpendapat bahwa uang pengganti adalah uang yang harus dibayar oleh orang yang menikmatinya dan sifatnya hanya penggantian atas apa yang telah dipergunakannya, sehingga tidak dikenal istilah "renteng" dalam pembayaran uang pengganti.

Uang pengganti sifatnya mengikuti pidana pokok, artinya dengan terbuktinya terdakwa melakukan perbuatan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara, maka segala harta kekayaan yang diperoleh dari hasil tindak pidana korupsi ditarik kembali sebagai uang pengganti dengan tujuan agar apa yang telah dinikmati terdakwa, dikembalikan kepada negara sebagai subjek yang dirugikan.

Pembahasan

Hambatan Kejaksaan dalam Mengeksekusi Uang Pengganti

Pada hakikatnya eksistensi pengembalian kerugian keuangan negara berupa pembayaran uang pengganti, menjadi sangat penting dalam mewujudkan asas keadilan dan

kemanfaatan dalam proses penegakan hukum tindak pidana korupsi. Dengan demikian, sudah seharusnya pengembalian kerugian keuangan negara tersebut dibebankan kepada korporasi sebagai terdakwa dan Kejaksaan Republik Indonesia harus dapat memastikan dieksekusinya uang pengganti tersebut.

Kejaksaan yang mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan eksekusi putusan pengadilan perkara pidana, harus memastikan bahwa korporasi sebagai terpidana membayar uang pengganti. Eksekusi merupakan salah satu rangkaian proses penanganan perkara pidana yang dilaksanakan sebagai upaya mewujudkan tegak dan berfungsinya norma-norma hukum pidana. Syarat suatu putusan dapat dilakukan eksekusi, yaitu putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).

Eksekusi merupakan cerminan dari tanggung jawab negara melalui aparat penegak hukumnya, yaitu Kejaksaan untuk memastikan bahwa seseorang yang telah dijatuhi sanksi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, menjalani pidananya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Eksekusi yang segera dilaksanakan oleh Kejaksaan pada prinsipnya sebagai komitmen untuk dapat menuntaskan penanganan perkara pidana.

Konsistensi Kejaksaan dalam melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, harus memperhatikan norma-norma keagamaan, kesopanan, kesusilaan, serta wajib menggali dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat, serta senantiasa menjaga kehormatan dan martabat profesinya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 8 ayat (4) Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Pada dasarnya eksekusi pembayaran uang pengganti dalam perkara tindak pidana korupsi tidak jauh berbeda dengan pelaksanaan eksekusi pidana penjara dan pidana denda dalam perkara tindak pidana pada umumnya. Perbedaannya adalah dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengatur secara tegas jika terpidana tidak membayar uang pengganti paling lama 1 (satu) bulan setelah putusan berkekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh Kejaksaan dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut. Pasal 18 ayat (3) UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga mengatur secara tegas bahwa dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti, maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokok.

Aturan tersebut tidak serta merta memberikan jaminan kemudahan pelaksanaan eksekusi uang pengganti. Kejaksaan menghadapi beberapa persoalan, diantaranya, *Pertama*, berkaitan dengan penyitaan harta benda korporasi. Proses peradilan tindak pidana korupsi pada umumnya membutuhkan waktu yang sangat lama, sehingga korporasi mempunyai kesempatan untuk mengalihkan atau menyembunyikan harta bendanya yang berasal dari tindak pidana korupsi. Selain itu didukung juga dengan karakteristik pengurus korporasi yang berasal dari kalangan intelektual dan mempunyai kedudukan penting yang dapat dengan mudah untuk mengalihkan atau menyembunyikan harta benda korporasi.

Kedua, subsider pidana penjara atau hukuman badan. Penyelesaian uang pengganti melalui subsider pidana penjara atau hukuman badan, dalam praktiknya lebih dipilih oleh terpidana karena

dianggap lebih menguntungkan daripada membayar uang pengganti (Munzil et al., 2015:42). Berkaitan dengan uang pengganti bagi korporasi, permasalahan yang akan dihadapi oleh Kejaksaan adalah korporasi tidak membayar uang pengganti, maka subsider pidana penjara atau hukuman badan dibebankan kepada pengurus atau personil pengendali korporasi. Ketentuan ini menimbulkan problem yuridis karena satu sisi memiliki semangat pemulihan aset melalui kebijakan uang pengganti, tetapi di sisi lain memberikan peluang bagi korporasi antara memilih membayar uang pengganti atau menjalani pidana subsider yang dibebankan kepada pengurus atau personil pengendali.

Persoalan lain yang dihadapi oleh Kejaksaan dalam mengeksekusi pembayaran uang pengganti adalah eksekusi terhadap harta benda korporasi yang tidak berhasil dilakukan karena dihadapkan pada kondisi hukum tertentu. Meskipun korporasi tidak membayar uang pengganti dan diketahui masih terdapat harta benda milik korporasi yang patut diduga juga berasal dari tindak pidana korupsi, akan tetapi Kejaksaan tidak dapat mengeksekusi harta benda terpidana untuk pembayaran uang pengganti dikarenakan harta benda tersebut dijadikan sebagai jaminan utang kepada beberapa kreditor, sehingga menjadi hambatan bagi Kejaksaan untuk eksekusinya dengan adanya hak-hak dari para kreditor.

Hambatan untuk mengeksekusi uang pengganti menjadi problematika tersendiri bagi Kejaksaan karena tidak tuntasnya penyelesaian penanganan perkara tindak pidana korupsi yang seharusnya bermuara pada pengembalian kerugian keuangan negara, sehingga hal tersebut menjadi tunggakan pembayaran uang pengganti dan masih menjadi "pekerjaan rumah" bagi Kejaksaan.

Penggunaan Hukum Kepailitan dalam Mengeksekusi Harta Benda Korporasi

Pengembalian kerugian keuangan negara bertujuan untuk memulihkan kondisi keuangan negara yang telah terganggu akibat perbuatan korupsi oleh korporasi, dan nantinya dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial bagi masyarakat. Selain itu, indikator kualitas penanganan perkara tindak pidana korupsi tidak hanya diukur dari jumlah korporasi yang dijatuhi pidana denda, melainkan juga diukur berdasarkan jumlah nilai keuangan negara yang berhasil dipulihkan.

Pengembalian kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat dilakukan melalui jalur pidana (*criminal procedure*) dan jalur keperdataan (*civil procedure*). Pengembalian kerugian keuangan negara melalui jalur pidana dilaksanakan pada saat proses persidangan tindak pidana korupsinya, dimana Majelis Hakim disamping menjatuhkan pidana pokok juga dapat menjatuhkan pidana tambahan berupa uang pengganti. Sedangkan pengembalian kerugian keuangan negara melalui jalur perdata dilaksanakan dengan mengajukan gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara atau oleh instansi terkait yang dirugikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1), Pasal 33, Pasal 34, dan Pasal 38C UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pada kondisi harta benda korporasi berada dalam jaminan, menunjukkan bahwa mekanisme pengembalian kerugian keuangan negara melalui pendekatan jalur pidana (*criminal procedure*) tidak dapat berperan secara efektif dalam mengeksekusi pembayaran

uang pengganti. Oleh karena itu, seharusnya digunakan instrumen hukum kepailitan yang dapat berperan secara optimal dalam upaya penyelesaian tunggakan pembayaran uang pengganti. Dasar pertimbangan digunakannya instrumen hukum kepailitan adalah adanya hak-hak para kreditor terhadap harta benda korporasi (debitor) yang harus tetap diperhatikan, akan tetapi akan muncul pertanyaan apakah korporasi yang tidak membayar uang pengganti dan harta benda yang dimilikinya menjadi jaminan utang kepada beberapa kreditor, memenuhi rumusan "utang yang jatuh waktu dan dapat ditagih" sebagai syarat kepailitan.

Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan "utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih" adalah kewajiban untuk membayar utang yang telah jatuh waktu, baik karena telah diperjanjikan, karena percepatan waktu penagihannya sebagaimana diperjanjikan, karena pengenaan sanksi atau denda oleh instansi yang berwenang, maupun karena putusan pengadilan, arbiter, atau majelis arbitrase. Pembayaran uang pengganti kepada korporasi didasarkan atas putusan pengadilan sebagai pidana tambahan dalam rangka pengembalian kerugian keuangan negara. Begitu juga ketentuan Pasal 18 ayat (2) UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mensyaratkan pembayaran uang pengganti paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Dengan demikian, korporasi yang dijatuhi pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti berdasarkan putusan pengadilan dan tidak membayar dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan setelah putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, maka memenuhi rumusan "tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih" sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU.

Terpenuhinya rumusan syarat kepailitan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU, maka menimbulkan konsekuensi hukum bahwa kedudukan negara dalam hal ini adalah sebagai kreditor yang mempunyai hak atas pelunasan uang pengganti sesuai dengan putusan pengadilan. Selain negara yang berkedudukan sebagai kreditor, korporasi juga memiliki kreditor lain karena harta bendanya dijadikan sebagai jaminan utang kepada kreditor lain, sehingga syarat "mempunyai dua atau lebih kreditor" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU juga terpenuhi.

Berdasarkan uraian di atas dan dihubungkan dengan pembuktian permohonan kepailitan yang harus dikabulkan apabila terdapat fakta atau keadaan yang terbukti secara sederhana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (4) UU Kepailitan dan PKPU, maka korporasi yang tidak membayar uang pengganti dan diketahui masih terdapat harta bendanya yang dijadikan sebagai jaminan utang kepada kreditor lain, secara keseluruhan telah memenuhi rumusan syarat kepailitan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU. Hal ini melahirkan hak bagi negara untuk mengajukan permohonan kepailitan terhadap korporasi (selaku debitor) ke Pengadilan Niaga.

Permohonan kepailitan terhadap korporasi tersebut dapat diajukan oleh Kejaksaan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UU Kepailitan dan PKPU, yang menyatakan bahwa: "Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat juga diajukan oleh Kejaksaan untuk kepentingan umum". Tentunya, permohonan kepailitan terhadap

korporasi diajukan untuk kepentingan umum sebagai upaya penyelesaian tunggakan pembayaran uang pengganti yang nantinya dapat digunakan untuk melanjutkan pembangunan.

Penggunaan instrumen hukum kepailitan dalam upaya penyelesaian tunggakan pembayaran uang pengganti menjadi sangat penting untuk dilaksanakan oleh Kejaksaan. Tujuannya agar Kejaksaan tidak langsung menggunakan subsider pidana penjara atau hukuman badan yang dibebankan kepada pengurus atau pengendali korporasi, pada saat jalur pidana tidak dimungkinkan untuk mengeksekusi harta benda korporasi yang dijadikan sebagai jaminan utang. Hal yang terpenting adalah memaksimalkan pengembalian kerugian keuangan negara, sedangkan subsider pidana penjara yang dibebankan kepada pengurus atau personil pengendali hanya diterapkan pada saat korporasi tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti.

Penutup

Ada beberapa hal yang dapat disimpulkan dalam artikel ini, yaitu: Pertama, eksekusi pembayaran uang pengganti melalui jalur pidana dalam praktiknya sering mengalami hambatan, terpidana lebih memilih penyelesaian uang pengganti melalui subsider kurungan atau hukuman badan karena dianggap lebih menguntungkan oleh terpidana daripada membayar uang pengganti. *Kedua* penerapan instrumen hukum kepailitan diharapkan dapat berperan secara optimal dalam upaya penyelesaian tunggakan pembayaran uang pengganti pada saat ditemukan aset korporasi yang akan dieksekusi merupakan jaminan hutang kepada beberapa kreditor.

Ketiga, Kejaksaan dalam upaya mencegah terjadinya tunggakan pembayaran uang pengganti, maka pada awal terbitnya Surat Perintah Penyidikan, penyidik harus sudah berkoordinasi dan berkolaborasi dengan bidang intelijen Kejaksaan untuk melakukan pelacakan aset terpidana dan menginventarisir aset yang dibebani jaminan pelunasan hutang. *Keempat*, Jaksa Agung hendaknya mengeluarkan Keputusan Jaksa Agung yang mengatur secara detail parameter atau ukuran baku yang akuntabel mengenai kualifikasi terpidana jika Jaksa Eksekutor akan melakukan tindakan dalam penyelesaian uang pengganti perkara korupsi melalui subsider kurungan.

Referensi

Ali, A. (2011). Menguak Tabir Hukum. Cetakan Ketiga. Ghalia Indonesia. Bogor.

Anindito, L. (2017). Lingkup Tindak Pidana Korupsi dan Pembuktian Kesalahan dalam Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia, Inggris, dan Prancis. Jurnal Antikorupsi Integritas 3(1): 1-29.

Atmasasmita, R. (2004). Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek Internasional. Mandar Maju. Jakarta.

Black, H.C. (1991). Black's Law Dictionary. Sixth Edition. West Publishing Co. St. Paul Min.

Damanik, K.G. (2016). Antara Uang Pengganti Dan Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi. Jurnal Masalah-Masalah Hukum 45(3):1-10.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. (1995). Kamus Besar Bahasa Indonesia. Balai Pustaka. Jakarta.

Hamzah, A. (2005). Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Hartono, D.T. (2016). Perlindungan Hukum Kreditor Berdasarkan Undang-Undang Kepailitan. Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion 1(4): 1-9.

Hayati, N., dan A. Reynaido. (2009). Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Yang Dilakukan Secara Tidak Sukarela Berdasarkan Undang-Undang No.31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No.20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung No.2257 K/PID/2006). Lex Jurnalica 7(1): 50-92.

Hoesein, Z.A. (2012). Tindak Pidana Korporasi Di Indonesia. Law Review 11(3): 310-323.

Ifrani. (2017). Tindak Pidana Korupsi Sebagai Kejahatan Luar Biasa. Jurnal Al'Adl 9(3): 319-336.

Irianto, C. (2015). Penerapan Asas Kelangsungan Usaha Dalam Penyelesaian Perkara Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU). Jurnal Hukum dan Peradilan 4(3): 399-418.

Kholis, E.L. (2010). Pembayaran Uang Pengganti Dalam Perkara Korupsi. Solusi Publishing. Jakarta.

Mahmud, A. (2017). Dinamika Pembayaran Uang Pengganti Dalam Tindak Pidana Korupsi. Jurnal Hukum Mimbar Justitia 3(2): 137-156.

Munzil, F., I. Rosidawati Wr., dan Sekundar. (2015). Kesebandingan Pidana Uang Pengganti dan Pengganti Pidana Uang Pengganti Dalam Rngka Melindungan Hak Ekonomi Negara dan Kepastian Hukum, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 22(1).

Nola, L.F. (2017). Kedudukan Konsumen Dalam Kepailitan. Jurnal Negara Hukum 8(2): 155-270.

Pinto, A., dan M. Evans. (2003). Corporate Criminal Liability. Sweet and Maxwell. London.

Satria, H. (2016). Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Dalam Tindak Pidana Sumber Daya Alam. Jurnal Mimbar Hukum 28(2): 288-300.

Shubhan, M.H. (2008). Hukum Kepailitan, Prinsip, Norma dan Praktik di Peradilan. Kencana Prenada Media Group. Jakarta.

Sidabutar, L.M.J. (2019). Perlindungan Hukum Bagi Debitor Sebagai Upaya Pencegahan Kepailitan Dikaitkan Dengan Asas Keadilan Dan Asas Kelangsungan Usaha. Disertasi. Program S3 Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran. Bandung.

Simpson, S. (2005). Corporate Crime, Law, and Social Control. Cambridge University Press. New York.

Sjahdeini, S.R. (2017). Ajaran Pemidanaan: Tindak Pidana Korporasi & Seluk-Beluknya. Kencana. Jakarta.

Tanzi, V., dan H. Davoodi. (1997). Corruption, Public Investment, and Growth. Kongres Ke-53 International Institute of Public Finance Jepang. 25-28 Agustus: 1-23.

Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, 5 (2), 87-116
e-ISSN/p-ISSN: 2615-7977/2477-118X
DOI: https://doi.org/10.32697/integritas.v5i2.445
©Komisi Pemberantasan Korupsi

Meretas Konsep Baru Pidana Denda Terhadap Tindak Pidana Korupsi

Dion Valerian
Komisi Pemberantasan Korupsi

dion.valerian@kpk.go.id

Abstract

Indonesian Anti-Corruption Act stipulates its criminal fines provision by determining a fixed amount of fines in its criminal offences formulation. This article analyses and compares the concept of criminal fines in the Indonesian Anti-Corruption Act, the United States Foreign Corrupt Practices Act, United Kingdom Bribery Act, and the Dutch Criminal Code. The study found that each of the aforementioned US, UK, and Dutch anti-bribery laws have its distinctive concept to overcome the problem of criminal fines provision's astringency that could be used in the Indonesian Anti-Corruption Act reform.

Keywords: *Criminal Fines, Bribery, Corruption*

Abstrak

UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) Indonesia mengatur ancaman pidana denda dengan nilai yang ditentukan dalam rumusan delik. Artikel ini menganalisis dan membandingkan konsep pidana denda dalam UU Tipikor Indonesia, *Foreign Corrupt Practices Act Amerika Serikat, Bribery Act* Inggris, dan *Wetboek van Strafrecht* Belanda. Studi ini menemukan bahwa masing-masing dari ketentuan antisuap Amerika Serikat, Inggris, dan Belanda tersebut memiliki konsep yang berbeda untuk mengatasi masalah kekakuan ancaman pidana denda dalam rumusan delik, yang dapat digunakan dalam pembaruan UU Tipikor Indonesia.

Kata Kunci: Pidana Denda, Suap, Korupsi

Pendahuluan

Pasal 10 KUHP mengatur empat bentuk pidana pokok: a. pidana mati; b. pidana penjara; c. kurungan; dan d. denda,[1] serta tiga bentuk pidana tambahan: a. pencabutan hak-hak tertentu; b. perampasan barang-barang tertentu; dan c. pengumuman putusan hakim. Sementara itu, UU No. 31/1999 jo. UU No. 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) sebagai UU pidana khusus mengatur pidana penjara dan pidana denda yang diancamkan secara kumulatif (pidana penjara dan pidana denda) dan kumulatif/alternatif (pidana penjara dan/atau pidana denda).[2] Karakteristik umum UU pidana di Indonesia (baik KUHP maupun UU pidana di luar KUHP) adalah mengatur ancaman pidana denda yang nilainya telah ditentukan dalam rumusan delik.[3] Rumusan pidana denda model ini rentan terhadap perubahan nilai uang, sehingga kurang mampu menyesuaikan diri dengan perubahan zaman secara kontekstual.[4]

Ketertinggalan nilai pidana denda yang nilainya ditentukan secara ketat dalam rumusan delik dapat berakibat pada tidak terpenuhinya prinsip proprosionalitas, salah satu prinsip dalam pemidanaan. Menurut von Hirsch (1992: 56), prinsip proporsionalitas mensyaratkan bahwa berat suatu sanksi harus proporsional dibandingkan dengan keseriusan suatu tindak pidana. Dengan kata lain, prinsip proporsionalitas memandang bahwa sanksi pidana harus sepadan dengan tindak pidana yang bersangkutan (Bagaric, 2000: 145).[5] Deskripsi konkretnya begini: pada suatu masa, misalnya dalam konteks UU Tipikor adalah tahun 1999-2001, ancaman pidana denda maksimum yang diatur dalam UU Tipikor mungkin telah dipandang cukup,

1 UU No. 20/1946 menambahkan satu jenis pidana pokok, yaitu pidana tutupan (Samosir, 2016: 17).

2 Karakteristik UU Tipikor sebagai UU pidana khusus yang merumuskan ancaman pidana secara kumulatif ini pada hakikatnya adalah bentuk penyimpangan UU Tipikor (*lex specialis*) terhadap KUHP *(lex generali*), karena salah satu prinsip penjatuhan pidana menurut KUHP adalah hakim dilarang menjatuhkan lebih dari satu jenis pidana pokok (Hiariej, 2014: 387, R. Soesilo, 1995: 36, Suhariyono AR, 2012: 183, Samosir, 2016: 20, Lamintang dan Lamintang, 2017: 41). Lebih lanjut, dikatakan Abidin dan Hamzah (2002: 337-338):
"Sekarang ini ada kecenderungan menerapkan pidana denda juga pada delik berat tetapi bersifat akumulasi, artinya diterapkan pidana penjara dan denda pada delik-delik tertentu terutama delik yang menimbulkan kerugian. Jadi, asas bahwa dua pidana pokok tidak boleh dijatuhkan secara kumulatif telah ditinggalkan."
Selain itu, salah satu penyimpangan lainnya adalah KUHP mengenal pengancaman pidana denda secara "minimum umum" dan "maksimum khusus", sedangkan UU Tipikor mengenal pengancaman pidana denda secara "minimum khusus" dan "maksimum khusus". Lebih lanjut rujuk Arief (2014: 159-160) dan Hamzah (2012: 98-102).

3 Mengenai perumusan ancaman pidana denda dalam KUHP, dikatakan oleh Utrecht (1994: 316): "Mengenai hukuman denda oleh pembuat undang-undang pidana tidak ditentukan satu batas maksimum yang umum. Dalam tiap-tiap pasal KUHPidana yang bersangkutan ditentukan batas maksimum (yang khusus) hukuman denda yang dapat ditetapkan oleh hakim."

4 Masalah ketertinggalan nilai uang dalam kaitannya dengan ancaman pidana denda sebenarnya telah disebutkan dalam konsiderans Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 18/1960, yang menyebutkan bahwa "jumlah-jumlah hukuman denda … adalah tidak setimpal lagi dengan sifat tindak pidana yang dilakukan, berhubung ancaman hukuman denda itu sekarang menjadi terlalu ringan jika dibandingkan dengan nilai uang pada waktu ini, sehingga jumlah-jumlah itu perlu dipertinggi". Lebih lanjut rujuk Utrecht (1994: 316-317).

5 Mengutip Putusan *R v Arcand [2010] AJ No 1383 (Alta CA) 55*, Goh (2013: 43) menjelaskan bahwa prinsip proporsionalitas dipandang sebagai prinsip dominan dalam penentuan hukuman. Lebih lanjut, Goh menyebut bahwa prinsip ini dipandang sangat penting karena dianggap sejalan dengan asas keadilan serta sesuai pula dengan tujuan pemidanaan – yaitu untuk menjaga penghormatan terhadap hukum dan masyarakat yang aman dengan penjatuhan sanksi yang adil.

adil, dan proporsional jika dihubungkan dengan derajat keseriusan tindak pidana korupsi pada masa itu. Namun, bersamaan dengan pertumbuhan waktu, semakin lama nilai uang semakin berubah. Berubahnya nilai uang itu menyebabkan nilai ancaman pidana denda dalam UU Tipikor yang pada masanya dianggap cukup besar dan proporsional, menjadi semakin mengecil dan tidak proporsional. Dengan begitu, apabila suatu tindak pidana korupsi dilakukan pada tahun 2021, artinya 20 tahun setelah UU No. 20/2001 diundangkan, ancaman pidana denda maksimum UU Tipikor sudah tidak proporsional atau sepadan dengan derajat keseriusan tindak pidananya. Selain itu, jika nilai ancaman pidana denda UU Tipikor dibandingkan dengan beberapa UU pidana yang lebih baru, terang terlihat bahwa ada ketimpangan karena beberapa UU pidana yang lebih baru cenderung mengatur nilai ancaman pidana denda lebih Berkenaan dengan masalah di atas, artikel penelitian ini akan membandingkan dan menganalisis konsep pidana denda dalam UU Tipikor (dan beberapa UU pidana lain) dengan konsep pidana denda yang diatur dalam *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) Amerika Serikat, *Bribery Act* (BA) Inggris, dan *Wetboek van Strafrecht* (WvS) Belanda (khusus ketentuan antisuap). FCPA, BA, dan WvS mengatur ancaman pidana denda secara berbeda dengan UU Tipikor, dengan model peningkatan pidana denda di atas *statutory maximum* (FCPA), model pidana denda tidak terbatas (BA), dan model penghitungan pidana denda korporasi berdasarkan pendapatan tahunan atau *annual revenue* (WvS). Ketiga model tersebut dipandang lebih fleksibel menghadapi perubahan nilai uang dan lebih mampu memenuhi prinsip proporsionalitas. Ketiganya juga dapat dijadikan referensi prospektif bagi perumusan konsep pidana denda dalam hukum pidana Indonesia, utamanya pada pembaruan UU Tipikor.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif/penelitian hukum doktrinal (Wignjosoebroto, 2011: 121, Kriekhoff, 2016: 526) yang menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*) (Marzuki, 2011: 93).

Pembahasan

1. UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Indonesia

A. Deskripsi Singkat

Secara umum, UU Tipikor mengatur 30 jenis tindak pidana korupsi, serta 6 jenis tindak pidana yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006: 15-17):

Tabel 1. Tindak Pidana Korupsi dalam UU Tipikor

1.	**Tindak Pidana Korupsi**	
	a. Kerugian keuangan negara	Pasal 2, Pasal 3
	b. Suap-menyuap	Pasal 5 ayat (1) huruf a, Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 13, Pasal 5 ayat (2), Pasal 12 huruf a, Pasal 12 huruf b, Pasal 11, Pasal 6 ayat (1) huruf a, Pasal 6 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (2), Pasal 12 huruf c, Pasal 12 huruf d
	c. Penggelapan dalam jabatan	Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 huruf a, Pasal 10 huruf b, Pasal 10 huruf c

	d.	Pemerasan	Pasal 12 huruf e, Pasal 2 huruf g, Pasal 12 huruf h
	e.	Perbuatan curang	Pasal 7 ayat (1) huruf a, Pasal 7 ayat (1) huruf b, Pasal 7 ayat (1) huruf c, Pasal 7 ayat (1) huruf d, Pasal 7 ayat (2), Pasal 12 huruf h
	f.	Benturan kepentingan dalam pengadaan	Pasal 12 huruf i
	g.	Gratifikasi	Pasal 12B jo. Pasal 12C
2.	**Tindak pidana yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi**		
	a.	Merintangi proses pemeriksaan perkara korupsi	Pasal 21
	b.	Tidak memberi keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar	Pasal 22 jo. Pasal 28
	c.	Bank yang tidak memberikan keterangan rekening tersangka	Pasal 22 jo, Pasal 29
	d.	Saksi atau ahli yang tidak memberi keterangan atau memberi keterangan palsu	Pasal 22 jo. Pasal 35
	e.	Orang yang memegang rahasia jabatan tidak memberikan keterangan atau memberi keterangan palsu	Pasal 22 jo. Pasal 36
	f.	Saksi yang membuka identitas pelapor	Pasal 24 jo. Pasal 31

B. Jenis-jenis Sanksi Pidana

Pidana pokok yang digunakan dalam UU Tipikor adalah pidana mati, pidana penjara, dan pidana denda. Terhadap korporasi, pidana pokok yang dapat dijatuhkan adalah pidana denda sejumlah maksimum ancaman pidana denda untuk orang ditambah 1/3 (satu pertiga). Pidana tambahan diatur dalam Pasal 18 UU Tipikor sebagai perluasan terhadap ketentuan Pasal 10 KUHP, yaitu:

a. perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana di mana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut;
b. pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi;
c. penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun;
d. pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh Pemerintah kepada terpidana.

UU Tipikor tidak mengenal pemisahan kualifikasi pidana tambahan untuk subjek hukum orang dan subjek hukum korporasi. Sebaran delik beserta ancaman pidana dalam UU Tipikor adalah sebagai berikut (Simanjuntak et. al., forthcoming: 3-4)

Tabel 2. Sebaran Delik dan Ancaman Pidana dalam UU Tipikor

No.	Delik	Pola pengancaman	Pidana penjara	Pidana denda
1.	Pasal 2 ayat (1)	Kumulatif (dan)	Minimum 4 tahun, maksimum 20 tahun atau seumur hidup	Minimum Rp200 juta, maksimum Rp1 miliar
2.	Pasal 2 ayat (2)	Kumulatif	Minimum 4 tahun, maksimum 20 tahun atau seumur hidup, dapat dijatuhi pidana mati	
3.	Pasal 3	Kumulatif/alternatif (dan/atau)	Minimum 1 tahun, maksimum 20 tahun atau seumur hidup	Minimum Rp50 juta, maksimum Rp1 miliar
4.	Pasal 5	Kumulatif/alternatif	Minimum 1 tahun, maksimum 5 tahun	Minimum Rp50 juta, maksimum Rp250 juta
5.	Pasal 6	Kumulatif	Minimum 3 tahun, maksimum 15 tahun	Minimum Rp150 juta, maksimum Rp750 juta
6.	Pasal 7	Kumulatif/alternatif	Minimum 2 tahun, maksimum 7 tahun	Minimum Rp100 juta, maksimum Rp350 juta
7.	Pasal 8	Kumulatif	Minimum 3 tahun, maksimum 15 tahun	Minimum Rp150 juta, maksimum Rp750 juta
8.	Pasal 9	Kumulatif	Minimum 1 tahun, maksimum 5 tahun	Minimum Rp50 juta, maksimum Rp250 juta
9.	Pasal 10	Kumulatif	Minimum 2 tahun, maksimum 7 tahun	Minimum Rp100 juta, maksimum Rp350 juta
10.	Pasal 11	Kumulatif/alternatif	Minimum 1 tahun, maksimum 5 tahun	Minimum Rp50 juta, maksimum Rp250 juta
11.	Pasal 12	Kumulatif	Minimum 4 tahun, maksimum 20 tahun atau seumur hidup	Minimum Rp200 juta, maksimum Rp1 miliar
12.	Pasal 12A	Kumulatif	Maksimum 3 tahun	Maksimum Rp50 juta
13.	Pasal 12B	Kumulatif	Minimum 4 tahun, maksimum 20 tahun atau seumur hidup	Minimum Rp200 juta, maksimum Rp1 miliar
14.	Pasal 13	Kumulatif/alternatif	Maksimum 3 tahun	Maksimum Rp150 juta
15.	Pasal 21	Kumulatif/alternatif	Minimum 3 tahun, maksimum 12 tahun	Minimum Rp150 juta, maksimum Rp600 juta
16.	Pasal 22	Kumulatif/alternatif	Minimum 3 tahun, maksimum 12 tahun	Minimum Rp150 juta, maksimum Rp600 juta
17.	Pasal 23	Kumulatif/alternatif	Minimum 1 tahun, maksimum 6 tahun	Minimum Rp50 juta, maksimum Rp300 juta
18.	Pasal 24	Kumulatif/alternatif	Maksimum 3 tahun	Maksimum Rp150 juta

Seperti dapat dilihat dalam Tabel 2, UU Tipikor memiliki ancaman pidana denda yang bervariasi. Ancaman pidana denda tertinggi adalah pada Pasal 2 dan Pasal 3 (delik korupsi kerugian keuangan negara) serta Pasal 12 (antara lain: penerimaan suap oleh penyelenggara negara, pegawai negeri sipil, dan hakim) dan Pasal 12B (gratifikasi), yaitu sebesar Rp1 miliar. Pada delik-delik lain, ancaman pidana denda maksimumnya berkisar dari Rp150 juta, Rp 250 juta, Rp350 juta, Rp600 juta, dan Rp750 juta. Terhadap korporasi, pidana pokok yang dapat dijatuhkan adalah pidana denda sejumlah maksimum ancaman pidana denda untuk orang ditambah 1/3 (satu pertiga).

Dalam UU Tipikor, nilai ancaman maksimum pidana denda telah ditentukan dalam rumusan delik, begitupun juga dalam UU pidana selain UU Tipikor. Hanya saja, beberapa UU pidana selain UU Tipikor yang tahun penerbitannya lebih baru mengatur maksimum ancaman pidana denda yang lebih tinggi daripada UU Tipikor.

C. Perbandingan dengan Pidana Denda dalam UU Pidana Lain dan Rancangan KUHP

Seperti telah diuraikan sebelumnya, ancaman pidana denda dalam UU Tipikor berkisar dari minimum Rp150 juta hingga maksimum Rp1 miliar. Pasca 2001, terdapat beberapa UU pidana (baik UU pidana khusus maupun UU administratif bersanksi pidana) yang terbit. Untuk penelitian ini, diambil tiga UU untuk dibandingkan nilai ancaman pidananya dengan UU Tipikor, yaitu:

a. UU Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (UU TPPU – UU No. 8/2010);
b. UU Narkotika (UU No. 35/2009); dan
c. UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU Lingkungan Hidup - UU No. 32/2009).

Tabel 3[6]**.** Perbandingan Pidana Denda dalam UU TPPU, UU Narkotika, dan UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

No.	Undang-Undang	Pidana denda	Pidana denda untuk korporasi
1.	UU TPPU	a. Pasal 3: **maksimum Rp10 miliar** b. Pasal 4: **maksimum Rp5 miliar** c. Pasal 5 ayat (1): **maksimum Rp1 miliar**	Pasal 7: pidana pokok yang dijatuhkan kepada korporasi adalah pidana denda **maksimum Rp100 miliar**
2.	UU Narkotika	a. Pasal 111 ayat (1): minimum Rp800 juta dan **maksimum Rp8 miliar** b. Pasal 112 ayat (1): minimum Rp800 juta dan **maksimum Rp8 miliar** c. Pasal 113 ayat (1): minimum Rp1 miliar dan **maksimum Rp10 miliar** d. Pasal 114 ayat (1): minimum Rp1 miliar dan **maksimum Rp10 miliar** e. Pasal 115 ayat (1): minimum Rp800 juta dan **maksimum Rp8 miliar**	Pasal 130: apabila tindak pidana narkotika dilakukan oleh korporasi, korporasi dapat dipidana denda **maksimum sebesar 3 (tiga) kali ancaman pidana denda asalnya**
3.	UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	a. Pasal 98 ayat (1): minimum Rp3 miliar dan **maksimum Rp10 miliar** b. Pasal 101: minimum Rp1 miliar dan **maksimum Rp3 miliar** c. Pasal 105: minimum Rp4 miliar dan **maksimum Rp12 miliar** d. Pasal 106: minimum Rp5 miliar dan **maksimum Rp15 miliar** e. Pasal 108: minimum Rp3 miliar dan **maksimum Rp10 miliar**	Tidak ada ketentuan khusus

[6] Dirangkum dari Simanjuntak, et. al. (*forthcoming*: 38-40).

Sebagai perbandingan, Pasal 89 ayat (1) Rancangan KUHP (versi 9 Juli 2018) mengatur bahwa pidana denda paling banyak ditetapkan berdasarkan:

a. kategori I Rp1.000.000.000,00 (satu juta rupiah);
b. kategori II Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah);
c. kategori III Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah);
d. kategori IV Rp150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah);
e. kategori V Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);
f. kategori VI Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah);
g. kategori VII Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah); dan
h. kategori VIII Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).

Penjatuhan pidana denda terhadap korporasi diatur dalam Pasal 133 RKUHP:

(1) Pidana denda untuk Korporasi adalah satu tingkat lebih tinggi dari kategori pidana denda sebagaimana diatur dalam Pasal 89 ayat (1), kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang.

(2) Pidana denda paling banyak untuk Korporasi yang melakukan Tindak Pidana yang diancam dengan:

a. pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun sampai dengan 15 (lima belas) tahun adalah pidana denda Kategori V;

b. pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun adalah pidana denda Kategori VI.[7]

(3) Pidana denda paling sedikit untuk Korporasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) adalah pidana denda Kategori IV kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang.

(4) Dalam hal terjadi perubahan nilai uang, ketentuan besarnya pidana denda ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.[8]

Berdasarkan data di atas, dapat disimpulkan beberapa hal mengenai pengaturan pidana denda di Indonesia, khususnya berkaitan dengan UU Tipikor:

a. Nilai ancaman pidana denda dalam KUHP, UU Tipikor, UU TPPU, UU Narkotika, UU Lingkungan Hidup, dan RKUHP sifatnya ditentukan dalam rumusan delik.
b. Beberapa UU pidana di luar KUHP, dalam hal ini UU Tipikor, UU TPPU, UU Narkotika, dan UU Lingkungan Hidup, mengatur ancaman pidana denda terhadap subjek hukum korporasi dengan tiga model:
    1. Model UU TPPU, ancaman pidana denda terhadap subjek hukum korporasi ditentukan berbeda dengan ancaman pidana denda terhadap subjek hukum orang, yaitu maksimum Rp100 miliar;
    2. Model UU Tipikor dan UU Narkotika, ancaman pidana denda terhadap subjek hukum korporasi merupakan perkalian terhadap maksimum pidana denda terhadap

[7] Hal yang menjadi catatan adalah ketentuan Pasal 133 ayat (2) RKUHP, yang mengkonversi pidana badan menjadi pidana denda. Ketentuan Pasal 133 ayat (2) huruf b mengatur bahwa pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling lama 20 tahun (yang merupakan kelompok pidana badan paling berat) dikonversi menjadi denda paling tinggi Kategori VI, padahal pada RKUHP versi 9 Juli 2018, kategori pidana denda paling tinggi adalah Kategori VIII, bukan Kategori VI. Ketidakcocokan norma ini mungkin disebabkan oleh konsep RKUHP yang belum final dan masih dalam pembahasan, sehingga belum ada harmonisasi naskah secara menyeluruh.

[8] Ketentuan Pasal 133 ayat (4) RKUHP penulis pandang sebagai rumusan yang cukup baik untuk mengatasi masalah ketertinggalan nilai ancaman pidana denda dalam UU akibat perubahan nilai uang.

orang (UU Tipikor: maksimum 1 1/3 kali, UU Narkotika: maksimum 3 kali).

3. Selain dua model tersebut, ada juga UU yang tidak membedakan ancaman pidana denda untuk subjek hukum korporasi dan orang, misalnya UU Lingkungan Hidup.

c. Nilai maksimum pidana denda dalam UU Tipikor telah tertinggal jauh dibandingkan dengan nilai maksimum pidana denda dalam beberapa UU pidana yang lebih baru (UU TPPU, UU Narkotika, dan UU Lingkungan Hidup).

D. Pidana Denda dalam UU Drt No. 7/1955[9]

Berkenaan dengan soal telah ditentukannya nilai ancaman pidana dalam rumusan delik, UU Drt No. 7/1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi (UU Drt TPE)10 memiliki pengaturan pidana denda yang berbeda secara signifikan dengan beberapa UU yang telah dibandingkan di atas. Pasal 6 ayat (1) UU Drt TPE mengatur bahwa:

a. Kejahatan yang termasuk dalam Pasal 1 sub 1 e dipidana penjara maksimum 6 tahun dan/atau pidana denda maksimum Rp500 ribu;

b. Kejahatan yang termasuk Pasal 1 sub 2 e dan Pasal 1 sub 3 e dipidana penjara maksimum 2 tahun dan/atau Rp100 rupiah;

c. Pelanggaran yang termasuk Pasal 1 sub 1 e dipidana kurungan maksimum 1 tahun dan/atau pidana denda maksimum Rp100 ribu;

d. Pelanggaran yang termasuk Pasal 1 sub 3 e dipidana kurungan maksimum 6 bulan dan/atau denda maksimum Rp50 ribu.

Oleh Pasal I Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 21/1959 tentang Memperberat Ancaman Hukuman terhadap Tindak Pidana Ekonomi, ancaman pidana denda dalam UU Drt TPE diperberat menjadi "setinggi-tingginya 30 kali jumlah yang ditetapkan dalam UU Darurat".

Ketentuan yang membuat konsep pidana denda UU Drt TPE berbeda dengan UU lain diatur dalam Pasal 6 ayat (2):

"Jika harga barang, dengan mana atau mengenai mana tindak pidana ekonomi itu dilakukan, atau yang diperoleh baik seluruhnya, maupun sebagian karena tindak pidana ekonomi itu, ***lebih tinggi daripada seperempat bagian hukuman denda tertinggi*** *yang disebut dalam ayat 1 sub a sampai dengan d,* ***hukuman denda itu dapat ditentukan setinggi-tingginya empat kali harga barang itu.****"*

Ketentuan ini sangat menarik karena mengatur nilai pidana denda berdasarkan pada **nilai barang**, bukan pada batas maksimum khusus ancaman pidana denda sebagaimana diatur dalam rumusan delik. Dengan ketentuan itu, meskipun ancaman pidana denda dalam UU Drt TPE sangat kecil (berkisar dari Rp1,5 juta – Rp15 juta), apabila pada masa sekarang ada orang/korporasi yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan UU Drt TPE, pidana denda yang dijatuhkan kepadanya dapat dihitung berdasarkan harga barang pada masa sekarang, dan sangat mungkin perhitungan empat kali harga barang itu jauh melampaui ancaman

[9] Penulis berterima kasih kepada Dr. R.B. Budi Prastowo atas diskusi yang bermakna mengenai UU Drt No. 7/1955.

[10] Menurut Reksodiputro (1989: 39-40), UU Drt TPE adalah "saduran" (terjemahan dengan penyesuaian di sana-sini) dari "*Wet op de Economische Delicten*" (WED) Belanda, yang diundangkan pada 22 Juni 1950.

pidana denda sebagaimana dirumuskan dalam UU Drt TPE.

Patut menjadi catatan juga bahwa pidana denda berdasarkan nilai barang ini sifatnya **terpisah** dengan pidana tambahan perampasan barang yang diatur dalam Pasal 7 UU Drt TPE[11]. Artinya, dimungkinkan untuk menjatuhkan pidana denda yang dihitung dari nilai barang **sekaligus** menjatuhkan pidana tambahan perampasan terhadap barang yang dengan mana atau mengenai mana tindak pidana ekonomi itu dilakukan, atau yang diperoleh karena tindak pidana ekonomi itu.

Pola penghitungan nilai pidana denda berdasarkan harga barang yang diatur dalam UU Drt TPE ini tidak ditemukan dalam beberapa UU yang lebih baru, misalnya UU Tipikor, UU TPPU, UU Narkotika, dan UU Lingkungan Hidup.

2. *Foreign Corrupt Practices Act* Amerika Serikat

A. Pengenalan Singkat

FCPA ditetapkan pada 1977 setelah terkuaknya fakta bahwa lebih dari 400 korporasi AS mengaku telah melakukan suap atau pembayaran ilegal sebesar lebih dari USD300 juta kepada pejabat pemerintahan, politisi, dan partai politik asing untuk mengamankan bisnis di luar negeri (Tarun dan Tomczak, 2019: 1, US Department of Justice dan US Securities and Exchange Commission, selanjutnya dikutip sebagai "US DOJ dan US SEC", 2012: 2-3). Pasca 1977, FCPA telah diubah dua kali yaitu pada 1988 dan 1998 (US DOJ dan

[11] Pasal 7 UU Drt TPE:

(1) Hukuman tambahan adalah:

a. pencabutan hak-hak tersebut dalam Pasal 35 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana untuk waktu sekurang-kurangnya enam bulan dan selama-lamanya enam tahun lebih lama dari hukuman kawalan atau dalam hal dijatuhkan hukuman denda sekurang-kurangnya enam bulan dan selama-lamanya enam tahun;

b. penutupan seluruhnya atau sebagian perusahaan si-terhukum, di mana tindak-pidana ekonomi dilakukan, untuk waktu selama-lamanya satu tahun;

c. perampasan barang-barang-tak-tetap yang berwujud dan yang tak berwujud, dengan mana atau mengenai mana tindak-pidana ekoomi itu dilakukan, atau yang seluruhnya atau sebagian diperolehnya dengan tindak-pidana ekonomi itu, begitu pula harga-lawan barang-barang itu yang menggantikan barang-barang itu, tak perduli apakah barang-barang atau harga-lawan itu kepunyaan si-terhukum atau bukan;

d. perampasan barang-barang-tak-tetap yang berwujud dan yang tak berwujud, yang termasuk perusahaan si-terhukum, di mana tindak-pidana ekonomi itu dilakukan, begitu pula harga-lawan barang-barang itu yang menggantikan barang-barang itu, tak perduli apakah barang atau harga-lawan itu kepunyaan si-terhukum atau bukan, akan tetapi hanya sekadar barang-barang itu sejenis dan, mengenai tindak-pidananya, bersangkutan dengan barang-barang yang dapat dirampas menurut ketentuan tersebut sub c di atas;

e. pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan kepada si-terhukum oleh Pemerintah berhubung dengan perusahaannya, untuk waktu selama-lamanya dua tahun;

f. pengumuman putusan hakim.

(2) Perampasan barang-barang yang bukan kepunyaan si-terhukum tidak dijatuhkan, sekadar hak-hak pihak ketiga dengan itikad baik akan terganggu.

(3) Dalam hal perampasan barang-barang, maka hakim dapat memerintahkan, bahwa hasilnya seluruhnya atau sebagian akan diberikan kepada si-terhukum.

US SEC, 2012: 2-3). FCPA menyasar masalah korupsi transnasional dengan mengatur dua ketentuan, yaitu dengan ketentuan antisuap (*anti-bribery provisions*) dan ketentuan akuntansi (*accounting provisions*). Secara umum, delik yang diatur dalam **ketentuan antisuap** FCPA (15 U.S.C. § 78dd-1, 15 U.S.C. § 78dd-2, dan 15 U.S.C. § 78dd-3) adalah "perbuatan menawarkan untuk membayar, membayar, menjanjikan untuk membayar, atau mengesahkan pembayaran berupa uang atau suatu hal lain yang bernilai kepada pejabat publik asing untuk mempengaruhi perbuatan atau keputusan pejabat tersebut dalam jabatannya, atau untuk mengamankan keuntungan lain yang tidak semestinya, dengan tujuan mendapatkan atau mempertahankan bisnis" (US DOJ dan US SEC, 2012: 10, Biegelman dan Biegelman, 2010: 23-24, Olsen, 2010: 29).12 Terdapat tiga subjek hukum yang diatur oleh FCPA, yaitu (US DOJ dan US SEC, 2012: 10-11, Tarun dan Tomczak, 2019: 3-5):

a. *issuers*[13] beserta pejabat, direktur, karyawan, agen, dan pemegang sahamnya;
b. *domestic concerns*[14] beserta pejabat, direktur, karyawan, agen, dan pemegang sahamnya; dan
c. orang atau badan hukum tertentu di luar *issuers* dan *domestic concerns* yang melakukan tindak pidana dalam yurisdiksi AS.

Subjek hukum yang bukan merupakan *issuers* atau *domestic concerns* dapat dituntut berdasarkan FCPA apabila baik secara langsung maupun dengan perantaraan agen, terlibat dalam perbuatan apapun yang merupakan bagian dari suatu tindak pidana suap yang terjadi di wilayah AS. Selain itu, FCPA juga mengatur tentang yurisdiksi alternatif *(alternative jurisdiction)* yang berdasarkan pada asas nasionalitas *(nationality principle)*, yaitu ketentuan bahwa orang atau korporasi AS dapat dijerat dengan FCPA bahkan apabila ia melakukan tindak pidana suap di luar wilayah AS (US DOJ dan US SEC, 2012: 11-12, Biegelman dan Biegelman, 2010: 29, Murphy, 2011: 13).

Selanjutnya, FCPA juga mengatur mengenai **ketentuan akuntansi** (15 U.S.C. § 78m dan 15 U.S.C. § 78ff). Sementara ketentuan antisuap berlaku terhadap tiga subjek hukum (*issuers, domestic concerns*, dan orang atau badan hukum tertentu di luar issuers dan domestic concerns yang melakukan tindak pidana dalam yurisdiksi AS), ketentuan akuntansi hanya berlaku terhadap issuers (Biegelman dan Biegelman, 2010: 34). Ketentuan akuntansi FCPA pada intinya memiliki dua aturan utama, yaitu (US DOJ dan US SEC, 2012: 38):

---

12 Dalam kutipan aslinya: "*offering to pay, paying, promising to pay, or authorizing the payment of money or anything of value to a foreign official in order to influence any act or decision of the foreign official in his or her official capacity or to secure any other improper advantage in order to obtain or retain business".*

13 Suatu korporasi adalah *issuer* dalam hal:
a. korporasi tersebut memiliki kelas sekuritas yang terdaftar berdasarkan Section 12 US Exchange Act; atau
b. korporasi tersebut diwajibkan untuk menyampaikan laporan periodik atau laporan lain kepada Securities and Exchange Commission berdasarkan Section 15(d) US Exchange Act.

Suatu korporasi tidak harus menjadi korporasi AS untuk terkualifikasi sebagai *issuer*. Korporasi asing dengan American Depository Receipts yang terdaftar dalam bursa AS juga termasuk *issuer*.

14 *Domestic concerns* adalah:
a. orang yang merupakan warga negara, berkebangsaan, ataupun penduduk AS;
b. korporasi, persekutuan, asosiasi, *joint-stock company*, *business trust*, organisasi non badan hukum, atau perusahaan perseorangan yang dibentuk berdasarkan hukum AS atau negara bagian, teritori, *possessions*, atau negara persemakmuran dari AS, atau korporasi yang memiliki tempat beroperasi utama di AS.

a. *issuer* harus membuat dan menjaga buku/laporan keuangan, catatan, dan akun/rekening secara akurat, dalam rincian yang beralasan, dan secara layak merefleksikan transaksi dan disposisi aset dari *issuer* yang bersangkutan (*books and records provision*);[15]
b. *issuer* harus merancang dan mempertahankan suatu sistem kontrol akuntansi internal yang mampu memastikan kontrol, otoritas, dan tanggung jawab manajemen terhadap aset korporasi (*internal controls provision*).[16]

B. Jenis-jenis Sanksi

FCPA mengatur sanksi pidana dan sanksi perdata untuk subjek hukum orang dan korporasi. Untuk pelanggaran terhadap ketentuan antisuap, FCPA mengatur bahwa korporasi dapat dipidana denda maksimum USD2 juta, sedangkan orang, termasuk pejabat, direktur, pemegang saham, serta agen korporasi, dapat dipidana denda maksimum USD250 ribu dan pidana penjara maksimum 5 tahun. Untuk pelanggaran terhadap ketentuan akuntansi, FCPA menentukan bahwa korporasi dapat dipidana denda maksimum USD25 juta, sedangkan orang dapat dipidana denda maksimum USD5 juta dan pidana penjara maksimum 20 tahun (US DOJ dan US SEC, 2012: 68).

Meskipun di AS hanya *Department of Justice* (DOJ) yang dapat mengajukan tuntutan pidana berdasarkan FCPA, baik DOJ maupun *Securities and Exchange Commission* (SEC) sama sama memiliki kewenangan penegakan hukum perdata dalam FCPA.[17] DOJ dapat mengajukan gugatan perdata hanya terhadap pelanggaran ketentuan antisuap yang dilakukan oleh *domestic concerns* (beserta pejabat, direktur, karyawan, agen, dan pemegang sahamnya) dan orang atau korporasi asing yang melakukan perbuatan di teritori AS. SEC dapat mengajukan gugatan perdata terhadap *issuers* (beserta pejabat, direktur, karyawan, agen, dan pemegang sahamnya) untuk pelanggaran terhadap ketentuan antisuap dan ketentuan akuntansi. Untuk pelanggaran terhadap ketentuan antisuap, subjek hukum orang dan korporasi dapat dikenakan sanksi perdata maksimum USD16 ribu per pelanggaran. Untuk pelanggaran terhadap ketentuan akuntansi, maksimal sanksi

---

[15] Dalam kutipan aslinya: "*issuers must make and keep books, records, and accounts that, in reasonable detail, accurately and fairly reflect an issuer's transactions and dispositions of an issuer's assets*".

[16] Dalam kutipan aslinya: "*Issuers must devise and maintain a system of internal accounting controls sufficient to assure managament's control, authority, and responsibility over the firm's assets*".

[17] AS memiliki dua lembaga penegak hukum yang berwenang menangani pelanggaran terhadap FCPA, yaitu (Ferguson, 2017: Chapter 6, 61, Feldis, 2016: 4):
a. DOJ, merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan penuntutan pidana terhadap pelanggar FCPA. Selain itu, US DOJ berwenang melakukan penegakan hukum perdata terhadap pelanggar FCPA selain *issuer*;
b. SEC, berwenang melakukan penegakan hukum perdata terhadap *issuer* (beserta pejabat, direktur, karyawan, agen, dan pemegang sahamnya).

Mekanisme penegakan hukum pidana dari FCPA yang dilakukan oleh US DOJ dilakukan dalam tiga bentuk, yaitu (Ferguson, 2017: Chapter 6, 62-63):
a. tuntutan pidana (*criminal charges*);
b. perjanjian penundaan penuntutan (*deferred prosecution agreement* - DPA); dan
c. perjanjian non penuntutan (*non-prosecution agreement* - NPA).

Mengenai tuntutan pidana (*criminal charges*) baca lebih lanjut dalam US DOJ dan US SEC (2012: 74). Mengenai DPA dan NPA baca lebih lanjut dalam Syarif dan Valerian (*forthcoming*: 2) serta Funk dan Boutros (2019: 652-653).

perdata yang dapat dijatuhkan adalah (US DOJ dan US SEC, 2012: 69):

a. Keuntungan kotor yang didapat dari pelanggaran; atau
b. Sejumlah uang tertentu, yang ditentukan dari tingkat keparahan suatu pelanggaran, dengan kisaran USD7.5 ribu s.d. USD150 ribu untuk subjek hukum orang, dan kisaran USD75 ribu s.d. USD725 ribu untuk subjek hukum korporasi.

Selain sanksi pidana dan sanksi perdata di atas, terhadap orang dan korporasi yang melanggar ketentuan FCPA dapat dikenakan *collateral consequences*, yaitu (US DOJ dan US SEC, 2012: 69-71):

a. Penundaan atau pelarangan (debarment) berkontrak dengan pemerintah federal;
b. Pelarangan silang (cross-debarment) oleh bank pembangunan multilateral; dan
c. Penundaan atau pencabutan suatu privilese/hak ekspor tertentu.

C. Pidana Denda

Meskipun ancaman pidana denda dalam FCPA nilainya sudah ditentukan, namun pengadilan AS dapat menjatuhkan pidana denda yang lebih tinggi dari nilai yang sudah ditentukan dalam FCPA tersebut (Deming, 2014: 232, Mitchell, 2018: 436). Berdasarkan US Alternative Fines Act (AFA), 18 U.S.C § 3571(d), **pengadilan dapat menjatuhkan pidana denda hingga dua kali jumlah nilai keuntungan yang diperoleh terdakwa dari perbuatan suapnya** (US DOJ dan US SEC, 2012: 68, Ferguson, 2017: Ch. 2-42).

Secara rinci, AFA mengatur:

"§ **3571. Sentence of fine**

(a) ***In general****. – A defendant who has been found guilty of an offense may be sentenced to pay a fine.*

(b) ***Fines for individuals.*** *– Except as provided in subsection (e) of this section, an individual who has been found guilty of an offense may be fined not more than the greatest of—*

1. *The amount specified in the law setting forth the offense;*
2. ***The applicable amount under the subsection (d) of this section;***
3. *For a felony, not more than $250,000;*
4. *For a misdemeanor resulting in death, not more than $250,000;*
5. *For a Class A misdemeanor that does not result in death, not more than $100,000;*
6. *For a Class B or C misdemeanor that does not result in death, not more than $5,000; or*
7. *For an infraction, not more than $5,000.*

(c) ***Fines for organizations****. – Except as provided in subsection (e) of this section, an organization that has been found guilty of an offense may be fined not more than the greatest of—*

1. *the amount specified in the law setting forth the offense;*
2. ***the applicable amount under the subsection (d) of this section;***
3. *for a felony, not more than $500,000;*
4. *for a misdemeanor resulting in death, not more than $500,000;*
5. *for a Class A misdemeanor that does not result in death, not more than $200,000;*
6. *for a Class B or C misdemeanor that does not result in death, not more than $10,000; or*
7. *for an infraction, not more than $10,000.*

(d) Alternative fine based on gain or loss. – If any person derives pecuniary gain from the offense, or if the offense results in pecuniary loss to a person other than the defendant, the defendant may be

fined not more than the greater of twice the gross gain or twice the gross loss, unless imposition of a fine under this subsection would unduly complicate or prolong the sentencing process.

(e) ***Special rule for lower fine specified in the substantive provision.*** *-- If a law setting forth an offense specifies no fine or a fine that is lower than the fine otherwise applicable under this section and such law, by specific reference, exempts the offense from the applicability of the fine otherwise applicable under this section, the defendant may not be fined more than the amount specified in the law setting forth the offense."*

Melihat ketentuan AFA tersebut, tampak bahwa AS mengatur rezim pidana denda secara berbeda dengan UU Tipikor Indonesia. Jika dalam UU Tipikor Indonesia nilai maksimum ancaman pidana denda telah ditentukan dalam suatu rumusan delik, AS mengatur pidana denda dalam FCPA dengan dua jalan, yaitu:

a. nilai ancaman pidana dendanya ditentukan (diatur dalam FCPA); atau
b. dalam hal tindak pidana suap tersebut menimbulkan keuntungan finansial *(pecuniary gain)* kepada pelaku atau mengakibatkan kerugian finansial *(pecuniary loss)* kepada orang lain/korban, jumlah pidana denda yang dapat dijatuhkan berdasarkan AFA adalah senilai maksimum 2 kali keuntungan kotor atau kerugian kotor yang ditimbulkan.

Dalam beberapa literatur yang menjelaskan tentang AFA, misalnya dalam US DOJ dan US SEC (2012) dan Mitchell (2018), Putusan Mahkamah Agung AS dalam perkara *Southern Union Co. v. United States*, 132 S.Ct. 2344, 2350-52 (2012) selalu dirujuk untuk menjelaskan bagaimana peningkatan denda di atas *statutory maximum* berdasarkan AFA diberlakukan. Dalam *Syllabu*s Putusan *a quo*, dijelaskan bahwa Southern Union Co. terbukti bersalah di hadapan juri pengadilan federal atas pelanggaran terhadap US Resource Conversation and Recovery Act 1976. Tindak pidana yang dilakukan Southern Union Co. adalah dengan sengaja menyimpan raksa cair tanpa izin di area korporasi subsidiarinya, pada 19 September 2002 hingga 19 Oktober 2004 (US Supreme Court (a), 2012: 1). Isu yang dihadapi US Supreme Court dalam kasus Southern Union Co. adalah apakah yurisprudensi Apprendi dapat diberlakukan juga dalam kasus Southern Union Co. (Hartman et. al., 2012: 1).

Putusan Mahkamah Agung AS dalam perkara *Apprendi v. New Jersey (99-478) 530 U.S. 466 (2000) 159 N. J. 7, 731 A. 2d 485*, menentukan bahwa *"The Constitution requires that any fact that increases the penalty for a crime beyond the prescribed statutory maximum, other than the fact of a prior conviction, must be submitted to a jury and proved beyond a reasonable doubt"* (US Supreme Court (b), 2000: 1, US Supreme Court (c), 2000: 24). Lebih lanjut, Hartman et al. (2012) menjelaskan bahwa konteks Putusan Apprendi adalah pada penerapan **pidana penjara** yang melampaui *statutory maximum*, sedangkan konteks Putusan Southern Union Co. adalah pada penerapan **pidana denda.**

Opini Mahkamah Agung (*Opinion of the Supreme Court*; disampaikan oleh Hakim Agung Sonia Sotomayor) menyatakan bahwa dalam perkara Southern Union Co. Mahkamah Agung mempertimbangkan lingkup hak peradilan juri (*right of jury tria*l) berdasarkan Konstitusi AS (Amandemen Keenam) sebagaimana diputus sebelumnya dalam Putusan Apprendi. Dalam Putusan Southern Union Co,

Mahkamah Agung menyatakan (US Supreme Court (c), 2012: 1, 3, 16):

"The Sixth Amendment reserves to juries the determination of any fact, other than the fact of a prior conviction, that increases a criminal defendant's maximum potential sentence. Apprendi v. New Jersey, 530 U.S. 466 (2000); Blakely v. Washington, 542 U.S. 296 (2004). We have applied this principle in numerous cases where the sentence was imprisonment or death. The question here is whether the same rule applies to sentences of criminal fines. We hold that it does."

"This case requires us to consider the scope of the Sixth Amendment right of jury trial, as construed in Apprendi. Under Apprendi, "[o]ther than the fact of a prior conviction, any fact that increases the penalty for a crime beyond the prescribed statutory maximum must be submitted to a jury, and proved beyond a reasonable doubt." 530 U. S., at 490. The 'statutory maximum' for Apprendi purposes is the maximum sentence a judge may impose solely on the basis of the facts reflected in the jury verdict or admitted by the defendant." Blakely, 542 U. S., at 303 (emphasis deleted). Thus, while judges may exercise discretion in sentencing, they may not "inflic[t] punishment that the jury's verdict alone does not allow." Id., at 304."

"We hold that the rule of Apprendi applies to the imposition of criminal fines."

Dengan demikian, Mahkamah Agung AS dalam Putusan Southern Union Co. menyatakan bahwa aturan Apprendi juga berlaku terhadap penjatuhan pidana denda. Oleh karena itu, syarat untuk menjatuhkan ketentuan AFA yang *notabene* melebihi *statutory maximum* pidana denda dalam FCPA, adalah dengan mengajukan semua fakta yang mendukung peningkatan pidana denda di atas *statutory maximum* tersebut ke hadapan juri, dan harus terbukti berdasarkan standar *beyond a reasonable doubt.* Putusan Southern Union Co. juga menyebutkan beberapa perkara pidana korporasi yang penjatuhan pidana dendanya menggunakan AFA, yaitu misalnya (US Supreme Court (c), 2012: 6-7):

a. *United States v. LG Display Co., Ltd., No. 08-CR-803-SI (ND Cal.),* yang di dalamnya korporasi LG Display Co. Ltd. dipidana denda sebesar USD400 juta karena melanggar Sherman Antitrust Act; dan
b. *United States v. Siemens Aktievengesellschaft,* No. 08-CR-367-RJL (D DC), yang di dalamnya korporasi Siemens AG dipidana denda sebesar USD448.5 juta karena melanggar FCPA.

Selain dengan pembuktian berstandar *beyond a reasonable doubt* tersebut, US DOJ dan US SEC dalam publikasinya menyatakan bahwa penjatuhan pidana denda berdasarkan AFA juga dapat dilakukan dalam **proses *guilty plea*** (US DOJ dan US SEC, 2012: 68).

Di Amerika Serikat, meskipun dalam menjatuhkan pidana denda hakim dapat merujuk pada US Sentencing Guidelines[18], jumlah pidana denda berdasarkan perhitungan US Sentencing Guidelines tersebut tidak boleh melampaui jumlah pidana denda sebagaimana diatur oleh AFA, yaitu maksimal 2 kali jumlah keuntungan kotor/kerugian kotor *(gross gain/gross loss)*.[19]

[18] Mengenai penerapan US Sentencing Guidelines lebih lanjut rujuk US Sentencing Commission (2019: 15-18) dan Mitchell (2018: 438-439).

[19] Berdasarkan keterangan perwakilan US Sentencing Commission dalam diskusi tanggal 31 Juli 2019 di Washington, D.C.

3. *Bribery Act* Inggris

A. Pengenalan Singkat

Bribery Act Inggris ditetapkan pada 8 April 2010 dan mulai berlaku sejak 1 Juli 2011. BA mencabut aturan-aturan *existing* di Inggris mengenai delik suap dan memperkenalkan beberapa delik baru, yaitu:

a. perbuatan menawarkan, menjanjikan, atau memberikan suap kepada orang lain, baik di sektor publik maupun sektor privat (Pasal 1);
b. perbuatan meminta, menerima, atau menyetujui untuk menerima suap (Pasal 2);
c. suap pejabat publik asing (Pasal 6); dan
d. kegagalan korporasi untuk mencegah suap (Pasal 7).

BA hanya berlaku terhadap delik-delik yang terjadi setelah 1 Juli 2011. Sebelum berlakunya BA, delik suap diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, utamanya *Prevention of Corruption Act 1906* (Amaee dan Sandford, 2019: 456-457, Loughman dan Sibery, 2012: 31-32).

Empat delik utama BA mengatur sebagai berikut:

a. Delik mengenai perbuatan menawarkan, menjanjikan, atau memberikan suap (Pasal 1)

Ketentuan ini memiliki spektrum dan jangkauan luas dalam konteks delik pemberian suap, yang terbagi ke dalam dua bentuk perbuatan. Dalam bentuk pertama, suatu keuntungan (suap) diberikan kepada seseorang untuk melakukan *improper performance*[20] terhadap suatu fungsi atau aktivitas (*function or activity*)[21], baik dalam konteks "agar melakukan *improper performance"* maupun sebagai hadiah karena "telah melakukan *improper performance"*. Pemberi suap tetap dapat dipidana bahkan apabila suap diberikan kepada orang selain orang yang melakukan *improper performance* tersebut. Bentuk kedua adalah perbuatan memberikan keuntungan kepada seseorang yang memegang suatu jabatan, yang penerimaan terhadap keuntungan itu saja sudah merupakan suatu bentuk *improper performance* (Loughman dan Sibery, 2012: 31-32, O'Shea, 2011: 24).

b. Delik mengenai perbuatan meminta, menerima, atau menyetujui untuk menerima suap (Pasal 2)

BA mengatur beberapa bentuk perbuatan yang kesemuanya berkenaan dengan perbuatan

---

[20] Pasal 4 (1) BA:
"For the purposes of this Act a relevant function or activity:
a. is performed improperly if it is performed in breach of a relevant expectation, and
b. is to be treated as being performed improperly if there is a failure to perform the function or activity and that failure is itself a breach of a relevant expectation."

[21] Pasal 3 (1) – (5) BA:
(1) For the purposes of this Act a function or activity is a relevant function or activity is:
(a) It falls within subsection (2), and
(b) Meets one or more conditions A to C.
(2) The following functions and activities fall within this subsection:
(a) Any function of a public nature,
(b) Any activity connected with a business,
(c) Any activity performed in the course of a person's employment,
(d) Any activity performed by or on behalf of a body of persons (whether corporate or incorporate).
(3) Condition A is that a person performing the function or activity is expected to perform it in good faith.
(4) Condition B is that a person performing the function or activity is expected to perform it impartially.
(5) Condition C is that a person performing the function or activity is in position of trust by virtue of performing it.

meminta, menerima, atau menyetujui untuk menerima keuntungan finansial agar seseorang melakukan *improper performance* (Loughman dan Sibery, 2012: 31-32). Terdapat empat bentuk perbuatan dalam Pasal 6, yaitu (O'Shea, 2011: 44, UK Ministry of Justice (a), 2010: 4-5):

(1) Seseorang meminta, setuju untuk menerima, atau menerima suatu keuntungan, agar ia melakukan *improper performance* terhadap suatu fungsi atau aktivitas;
(2) Perbuatan menerima atau meminta suatu keuntungan, yang perbuatan itu dengan sendirinya merupakan suatu *improper performance* terhadap suatu fungsi atau aktivitas;
(3) Seseorang meminta, setuju untuk menerima, atau menerima suatu hadiah karena telah melakukan *improper performance* terhadap suatu fungsi atau aktivitas;
(4) Seseorang melakukan *improper performance* terhadap suatu fungsi atau aktivitas, sebagai antisipasi untuk meminta atau menerima suatu keuntungan.

c. Suap pejabat publik asing (Pasal 6)

BA mengatur delik suap pejabat publik asing sebagai delik yang terpisah dengan delik "pemberian suap umum (Pasal 1)". Perbuatannya adalah seseorang secara spesifik mempengaruhi orang lain dalam kapasitasnya sebagai pejabat publik asing, dengan niat untuk mendapatkan atau mempertahankan bisnis atau keuntungan bisnis (Loughman dan Sibery, 2012: 31-32).

d. Kegagalan korporasi mencegah suap (Pasal 7)

Delik kegagalan korporasi mencegah suap terjadi apabila seseorang dalam posisi apapun yang terasosiasi *(associated person*) dengan suatu korporasi (dapat saja karyawan, agen, subsidiari, atau lainnya), untuk atau atas nama korporasi menyuap orang lain untuk mendapatkan atau mempertahankan bisnis/keuntungan bisnis.[22] Pasal 8 BA mengatur bahwa *associated person* adalah orang yang melakukan kegiatan untuk atau atas nama korporasi, dalam kapasitas apapun. Berdasarkan Pasal 8 BA, pihak ketiga seperti kontraktor atau supplier pun dapat dikategorikan sebagai *associated person (Ministry of Justice* (b), 2011: 16). Meskipun demikian, BA mengatur secara spesifik mengenai pembelaan bagi korporasi apabila korporasi tersebut dapat membuktikan bahwa ia memiliki *adequate procedure* yang didesain untuk pencegahan korupsi (Loughman dan Sibery, 2012: 31-32, O'Shea, 2011: 129-130).

Pasal 12 BA mengenai territorial *application* antara lain mengatur bahwa (Deming, 2014: 128-130):

a. Terhadap tindak pidana sebagaimana dimaksud pada Pasal 7, hukum pidana Inggris berlaku baik apabila tindak pidana dilakukan di Inggris atau di

[22] Mengenai ketentuan Pasal 7 BA yang bercorak "*strict liability*" dihubungkan dengan prinsip pertanggungjawaban pidana "*identification model*" yang dianut Inggris, Bribery Act Guidance (2011: 9) menyatakan: "*The section 7 offence is in addition to, and does not displace, liability which might arise under sections 1 or 6 of the Act where the commercial organisation itself commits an offence by virtue of the common law "identification principle*". Disebutkan pula bahwa "*the common law "identification principle" as defined by cases such as Tesco Supermarkets v Nattrass (1972) AC 153 which provides that corporate liability arises only where the offence is committed by a natural person who is the directing mind or will of the organisation*". Dengan demikian, konsep pertanggungjawaban pidana "*identification model*" tetap berlaku untuk pelanggaran terhadap Pasal 1 dan Pasal 6 BA.

tempat lain. Meskipun demikian, terhadap korporasi yang dibentuk di luar Inggris, tetap ada syarat bahwa korporasi tersebut menjalankan bisnisnya di wilayah Inggris.

b. Terhadap tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 1 BA, hukum pidana Inggris dapat berlaku bahkan apabila tindak pidana tidak dilakukan di Inggris. Terdapat dua syarat untuk memberlakukan ini, yaitu:
   (1) Perbuatan yang dilakukan di luar Inggris tersebut harus merupakan delik *foreign bribery* apabila dilakukan di Inggris;
   (2) Orang tersebut harus memiliki *"close connection"*[23] dengan Inggris.

B. Sanksi Pidana dan Pidana Denda

Sanksi pidana dalam BA diatur dalam Pasal 11:

(1) An individual guilty of an offence under section 1, 2 or 6 is liable-
(a) On summary conviction[24]*, to imprisonment for a term not exceeding 12 months, or to a fine not exceeding the statutory maximum, or to both,*
(b) On conviction on indictment, to imprisonment for a term not exceeding ten years, or to a fine, or both.
(2) Any other person guilty of an offence under section 1, 2 or 6 is liable-
(a) On summary conviction, to a fine not exceeding the statutory maximum,
(b) On conviction on indictment, to a fine.
(3) A person guilty of an offence under section 7 is liable on conviction on indictment to a fine.

Ketentuan Pasal 11 (1) (b), Pasal 11 (2) (b), dan Pasal 11 (3) mengatur bahwa terhadap pemidanaan yang berdasarkan dakwaan (*conviction on indictment*), jumlah maksimum pidana dendanya adalah tidak terbatas (Ferguson, 2017: 7-23, O'Shea, 2011: 228). Dalam pemidanaan denda berdasarkan *summary conviction* (Pasal (1) (a) dan Pasal (2) (a)) yang tidak boleh melebihi *statutory maximum*, sejak tahun 2015 melalui *UK Legal Aid, Sentencing, and Punishment of Offenders Act 2012*[25]*, statutory maximum* yang tadinya bernilai sebesar £5,000 diubah menjadi tidak terbatas.[26] Dengan demikian, rezim UK BA mengatur bahwa

---

[23] Kualifikasi *close connection* antara lain adalah:
a. A British citizen;
b. A British oversea territories citizen;
c. A British National (Overseas);
d. A British Overseas citizen;
e. A person who under the British Nationality Act 1981 was a British subject;
f. A British protected person within the meaning of the British Nationality Act 1981;
g. An individual ordinarily resident in the UK;
h. A body incorporated under the law of any part of the UK;
i. A Scottish partnership.

[24] Menurut *Black's Law Dictionary Free Online Legal Dictionary 2nd Ed.*, *summary conviction* adalah "*the conviction of a person (usually for a minor misdemeanor) as the result of his trial before a magistrate or court, without the intervention of a jury, which is authorized by statute in England and in many of the states*", dikutip dari https://thelawdictionary.org/summary-conviction/.

[25] Lebih lanjut rujuk Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (Fines on Summary Conviction) Regulations 2015 (SI 2015/664).

[26] Lebih lanjut rujuk https://www.gov.uk/government/news/unlimited-fines-for-serious-offences dan https://www.linklaters.com/en/insights/publications/uk-corporate-update/uk-corporate-update---1-april-2015/statutory-maximum-fine-now-unlimited.

segala jenis pelanggaran terhadap ketentuan UK BA dapat dijatuhi pidana denda yang jumlahnya tidak terbatas.

Pasal 164 *Criminal Justice Act 2003* mengatur bahwa sebelum menentukan jumlah pidana denda, pengadilan harus meneliti keadaan finansial terdakwa dan menjatuhkan pidana denda yang sesuai dengan tingkat keseriusan tindak pidana, serta mempertimbangkan keadaan-keadaan tertentu dalam perkara tersebut (Ferguson, 2017: 7-22). Dalam hal subjek hukum orang atau korporasi melakukan *guilty plea* terhadap suatu dakwaan pidana atau diputus bersalah berdasarkan persidangan pidana, pengadilan Inggris akan menerapkan *Definitive Guideline for Fraud, Bribery and Money Laundering* (selanjutnya disebut Pedoman Pemidanaan) yang ditetapkan oleh *UK Sentencing Council*, untuk menentukan pidana finansial ataupun pidana lain yang akan dijatuhkan. Pedoman Pemidanaan itu diterbitkan pada 31 Januari 2014 dan berlaku terhadap semua pidana yang dijatuhkan pada atau setelah tanggal 1 Oktober 2014, tidak peduli kapan tindak pidana tersebut terjadi (Burrell dan Osborn-King, 2018: 416).

Penerapan Pedoman Pemidanaan dalam perkara suap di Inggris adalah sebagaimana diuraikan Burrell dan Osborn-King (2018: 419) berikut. Nilai pidana denda dihitung dengan merujuk pada kerugian (*harm*) yang disebabkan oleh suatu tindak pidana. Untuk delik suap, lazimnya nilai pidana denda yang layak adalah keuntungan kotor yang didapat dari tindak pidana. Setelah nilai relevant harm tersebut ditentukan, pengadilan akan menerapkan pengali (*multiplier*) yang merefleksikan derajat kesalahan pelaku. Pedoman Pemidanaan menyediakan daftar faktor-faktor yang dapat dipertimbangkan untuk menilai derajat kesalahan, yaitu antara lain:

a. peran korporasi dalam suatu perbuatan melawan hukum;
b. durasi tindak pidana;
c. *obstruction of detection*;
d. skala dan tingkat kerentanan korban;
e. tindak pidana tersebut melibatkan korupsi pejabat pemerintahan.

Pengali dari derajat kesalahan pelaku ini adalah 300% (tinggi), 200% (sedang), atau 100% (rendah). Pengadilan kemudian akan menyesuaikan persentase tersebut dengan kisaran kategori yang relevan (dari 20% hingga paling tinggi 400%) bergantung pada dasar pemberat atau dasar peringan pidana, yang daftarnya diatur pula dalam Pedoman Pemidanaan. Denda tersebut harus sesuai dengan tingkat keseriusan tindak pidana, begitupun dengan keadaan finansial pelaku. Setelah itu, pengadilan harus "melangkah mundur" (*step back*) dan menyesuaikan pidana denda tersebut dengan efek perampasan barang, kompensasi, dan pidana denda yang dijatuhkan secara bersama-sama, yang bertujuan untuk menghilangkan keuntungan, menjatuhkan sanksi yang layak, dan berlaku sebagai efek *deterrent*. Jika seorang pelaku dipidana terhadap lebih dari satu tindak pidana, pengadilan juga harus mempertimbangkan mengenai apakah total hukuman yang dijatuhkan kepada pelaku adalah adil dan proporsional jika dibandingkan dengan keseluruhan tindak pidana yang dilakukannya.[27]

[27] Perhitungan pidana denda berdasarkan *UK Sentencing Guidelines* dijelaskan pula dalam Ferguson (2017: 7-27 – 7-38).

4. Wetboek van Strafrecht Belanda (Ketentuan Antisuap)

A. Pengenalan Singkat

Merujuk WvS Belanda (Pasal 177, Pasal 177a, Pasal 178, Pasal 328ter, Pasal 362-364) dan Verbruggen (2018: 245-246, 248, 251-253), delik-delik suap yang diatur dalam WvS adalah:

a. Penyuapan pejabat publik (Pasal 177, Pasal 177a);
b. Penyuapan hakim (Pasal 178);
c. Suap swasta (Pasal 328ter);
d. Pejabat publik menerima atau meminta suap (Pasal 362, Pasal 363); dan
e. Hakim menerima atau meminta suap (Pasal 364).

Deskripsi delik beserta sebaran ancaman pidana dalam ketentuan antisuap WvS dijabarkan dalam Tabel 4.[28]

Tabel 4. Deskripsi Delik dan Sebaran Ancaman Pidana dalam Ketentuan Antisuap WvS Belanda

Pasal	Ketentuan	Pidana	Keterangan
177 (1) 1	Penyuapan pejabat publik agar ia berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang bertentangan dengan tugas/kewajibannya	Maksimum pidana penjara 4 tahun, maksimum pidana denda kategori 5	Istilah pejabat publik mencakup juga pejabat publik negara asing atau pejabat organisasi internasional (178a (1)) Istilah pejabat publik dalam 177 (1) 2 dan 177a (1) 2 mencakup juga pensiunan pejabat publik (178a (2))
177 (1) 2	Penyuapan pejabat publik karena telah berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang bertentangan dengan tugas/kewajibannya		
177 (2)	Melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud pada 177 (1) 1 kepada orang yang memiliki prospek diangkat sebagai pejabat publik, dipidana apabila orang tersebut menerima pengangkatan sebagai pejabat publik		
177a (1) 1	Penyuapan pejabat publik agar ia berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang sesuai dengan tugas/kewajibannya	Maksimum pidana penjara 2 tahun, maksimum pidana denda kategori 5	
177a (1) 1	Penyuapan pejabat publik karena telah berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang sesuai dengan tugas/kewajibannya		
177a (2)	Melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud pada 177a (1) 1 terhadap orang yang memiliki prospek diangkat sebagai pejabat publik, dipidana apabila orang tersebut menerima pengangkatan sebagai pejabat publik		
178 (1)	Penyuapan hakim untuk mempengaruhi putusan dalam perkara yang diadilinya	Maksimum pidana penjara 6 tahun, maksimum pidana denda kategori 5	Istilah hakim dalam 178 mencakup juga hakim negara asing dan hakim organisasi internasional (178a (3))
178 (2)	Penyuapan hakim untuk menjatuhkan pemidanaan dalam perkara pidana	Maksimum pidana penjara 9 tahun, Maksimum pidana denda kategori 5	

[28] Rujuk pula *Country Review Report of the Netherlands* terbitan UNODC untuk ekspose mengenai implementasi ketentuan United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) di Belanda.

328ter (1)	Penyuapan terhadap orang non pejabat publik (swasta)	Maksimum pidana penjara 2 tahun, maksimum pidana denda kategori 5	-
328ter (2)	Penerimaan suap oleh orang non pejabat publik (swasta)		
362 (1) 1	Pejabat publik menerima suap untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang sesuai dengan tugas/kewajibannya	Maksimum pidana penjara 2 tahun, maksimum pidana denda kategori 5	Istilah pejabat publik mencakup juga pejabat publik negara asing atau pejabat organisasi internasional (364a (1)) Istilah pejabat publik dalam 177 (1) 2 dan 177a (1) 2 mencakup juga pensiunan pejabat publik (364a (2)) Pasal 362 (3) dan Pasal 363 (3) adalah delik dikualifisir (delik pemberatan) berdasarkan kualitas pelaku
362 (1) 2	Pejabat publik menerima suap karena telah berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang sesuai dengan tugas/kewajibannya		
362 (1) 3	Pejabat publik meminta suap untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang sesuai dengan tugas/kewajibannya		
362 (1) 4	Pejabat publik meminta suap karena telah berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang sesuai dengan tugas/kewajibannya		
362 (2)	Orang yang akan diangkat sebagai pejabat publik, menerima suap sebagaimana dimaksud pada 362 (1) 1 dan 362 (1) 3, dipidana jika ia telah diangkat sebagai pejabat publik		
362 (3)	Pejabat publik yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud pada 362 (1) memegang jabatan minister, state secretary, royal commissioner, member of the provincial executive, mayor, member of the municipal executive, atau member of a general representative body	Maksimum pidana penjara 4 tahun, maksimum pidana denda kategori 5	
363 (1) 1	Pejabat publik menerima suap untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang bertentangan dengan tugas/kewajibannya	Maksimum pidana penjara 4 tahun, maksimum pidana denda kategori 5	
363 (1) 2	Pejabat publik menerima suap karena telah berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang bertentangan dengan tugas/kewajibannya		
363 (1) 3	Pejabat publik meminta suap untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang bertentangan dengan tugas/kewajibannya		
363 (1) 4	Pejabat publik meminta suap karena telah berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang bertentangan dengan tugas/kewajibannya		
363 (2)	Orang yang akan diangkat sebagai pejabat publik, menerima suap sebagaimana dimaksud pada 363 (1) 1 dan 363 (1) 3, dipidana jika ia telah diangkat sebagai pejabat publik		
363 (3)	Pejabat publik yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud pada 363 (1) memegang jabatan minister, state secretary, royal commissioner, member of the provincial executive, mayor, member of the municipal executive, atau member of a general representative body	Maksimum pidana penjara 6 tahun, maksimum pidana denda kategori 5	

364 (1)	Hakim menerima suap untuk mempengaruhi putusan dalam perkara yang diadilinya	Maksimum pidana denda 9 tahun, maksimum pidana denda kategori 5	Istilah hakim dalam 178 mencakup juga hakim negara asing dan hakim organisasi internasional (364a (3))
364 (2)	Hakim meminta suap untuk mempengaruhi putusan dalam perkara yang diadilinya		
364 (3)	Hakim menerima suap untuk menjatuhkan pemidanaan dalam perkara pidana	Maksimum pidana denda 12 tahun, maksimum pidana denda kategori 5	
364 (4)	Hakim meminta suap untuk menjatuhkan pemidanaan dalam perkara pidana		

Di samping asas teritorialitas yang konvensional, WvS mengenal beberapa bentuk keberlakuan hukum pidana Belanda berkaitan dengan delik-delik suap di atas:

a. Pasal 4 WvS: hukum pidana Belanda berlaku terhadap orang yang melakukan tindak pidana serius sebagaimana diatur dalam Pasal 177 dan Pasal 177a di luar wilayah Belanda, sepanjang dilakukan oleh orang berkebangsaan Belanda atau pejabat publik Belanda atau pejabat organisasi internasional yang berkedudukan di Belanda, dan tindak pidana itu merupakan tindak pidana pula menurut hukum pidana negara di mana tindak pidana itu dilakukan.
b. Pasal 5 WvS: hukum pidana Belanda berlaku terhadap orang berkebangsaan Belanda yang melakukan di luar wilayah Belanda tindak pidana serius sebagaimana diatur dalam Pasal 177, Pasal 177a, Pasal 178.
c. Pasal 6 WvS: hukum pidana Belanda berlaku terhadap pejabat organisasi internasional yang berkedudukan di Belanda yang melakukan tindak pidana serius sebagaimana diatur dalam Pasal 362-364a di luar wilayah Belanda.[29]

B. Jenis-jenis Sanksi Pidana

Jenis-jenis sanksi pidana dalam WvS diatur dalam Pasal 9, Pasal 36, dan Pasal 37. Secara umum, terdapat tiga bentuk sanksi pidana dalam WvS yaitu pidana pokok, pidana tambahan[30], dan tindakan.

[29] Rujuk pula UNODC (2013: 8-9).

[30] Menurut Tak (2003: 1) sejak 1984, pidana tambahan dapat dijatuhkan sebagai pidana pokok (*accessory penalties may be imposed as principal sentences as well*).

Tabel 5. Sanksi Pidana dalam WvS Belanda

Pidana Pokok	Pidana Tambahan	Tindakan
• Penjara • Penahanan • Pelayanan masyarakat (community service/task penalties) • Denda	• Pencabutan hak tertentu • Perampasan aset • Pengumuman putusan	•Penarikan dari peredaran (withdrawal from circulation) •Perampasan keuntungan yang diperoleh dari perbuatan melawan hukum (confiscation of illegally obtained profits) •Kewajiban pembayaran kompensasi •Perintah pengobatan rumah sakit jiwa (psychiatric hospital order) •Perintah penyerahan (entrustment order) •Perintah rawat jalan rumah sakit (out-patient hospital order) •Perintah penahanan pelaku persisten (persistent offender detention order)

Sumber: *(Maradona, 2018: 184, Tak, 2003: 72-79, Kooijmans, 2003: 200-202)*

Ancaman pidana terhadap orang yang melakukan delik-delik suap dalam WvS adalah pidana penjara dan pidana denda, yang mengutip Verbruggen (2018: 248), dapat dijatuhkan secara kumulatif/alternatif. Selain itu, Pasal 177 (3) dan Pasal 177a (3) (penyuapan pejabat publik) serta Pasal 178 (3) (penyuapan hakim) mengatur pula bahwa apabila penyuap melakukan perbuatannya dalam rangka menjalankan profesinya, penyuap dapat dijatuhi pidana berupa larangan menjalankan profesinya. Lebih lanjut, Pasal 177 (4), Pasal 177a (4), dan Pasal 178 (4) mengatur pula bahwa pidana tambahan yang dapat dijatuhkan adalah pencabutan hak untuk: a. memegang jabatan, b. bekerja dalam angkatan bersenjata; dan c. bekerja sebagai pengacara terdakwa (*defence counsel*) atau administrator yang ditunjuk pengadilan.

C. Pidana Denda

Ketentuan pidana denda lebih lanjut diatur dalam Pasal 23 WvS (versi tahun 2012):[31]

(1) Seseorang yang telah dijatuhi pidana denda wajib membayar pidana denda tersebut kepada negara dalam waktu yang ditentukan oleh Dinas Penuntutan Umum yang bertugas melaksanakan perintah hukuman, putusan atau putusan banding.

(2) Pidana denda paling rendah adalah € 3.

(3) Pidana denda maksimum yang akan dijatuhkan terhadap suatu tindak pidana harus setara dengan kategori

[31] Dikutip dari WvS Belanda versi 2012 (terjemahan Bahasa Inggris) diunduh dari http://www.ejtn.eu/PageFiles/6533/2014%20seminars/Omsenie/WetboekvanStrafrecht_ENG_PV.pdf. Jumlah pidana denda paling mutakhir dirujuk dari WvS Belanda versi 2018 di https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2018-01-01#BoekEerste_TiteldeelII. Keterangan mengenai perubahan Pasal 23 ayat (7) WvS Belanda di tahun 2014 dikutip dari Maradona (2018: 185).

pidana denda untuk tindak pidana yang bersangkutan.

(4) Terdapat enam kategori:

- *Kategori kedua, € 3350 (mulai 1 Januari 2018 dinaikkan menjadi € 4150)*
- *Kategori ketiga, € 6700 (mulai 1 Januari 2018 dinaikkan menjadi € 8.300)*
- *Kategori keempat, € 16750 (mulai 1 Januari 2018 dinaikkan menjadi € 20750)*
- *Kategori kelima, € 67000 (mulai 1 Januari 2018 dinaikkan menjadi € 83000)*
- *Kategori keenam, € 670000 (mulai 1 Januari 2018 dinaikkan menjadi € 830000)*

(5) …

(6) …

(7) Dalam hal pemidanaan suatu badan hukum, pidana denda dengan maksimum kategori selanjutnya (a fine up to the maximum of the next highest category) dapat dijatuhkan apabila kategori pidana denda yang ditentukan dalam ketentuan tindak pidana tersebut dipandang tidak cukup memadai.

(8) Ketentuan sebagaimana diatur pada ayat (7) berlaku mutatis mutandis dalam pemidanaan terhadap suatu unincorporated company, kemitraan, perusahaan perkapalan, atau doelvermogen.

(9) Nilai pidana denda sebagaimana diatur pada ayat (4) wajib disesuaikan dengan Keputusan Pemerintah setiap dua tahun, yang akan berlaku mulai tanggal 1 Januari pada tahun yang bersangkutan, serta selaras dengan perkembangan Indeks Harga Konsumer (Consumer Price Index) sejak penyesuaian sebelumnya. Pada

- *Kategori pertama, € 335 (mulai 1 Januari 2018 dinaikkan menjadi € 415)*

penyesuaian ini, nilai moneter dari pidana denda kategori pertama harus bernilai kelipatan € 5 dan nilai moneter pidana denda kategori kedua hingga kategori keenam harus ditentukan berdasarkan nilai moneter kategori pertama tersebut, serta dengan menjaga rasio antara nilai moneter pidana denda pada setiap kategori.

Ketentuan pidana denda sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (4) berlaku untuk subjek hukum orang maupun korporasi, dengan Pasal 23 ayat (7) yang merinci bahwa pidana denda satu tingkat lebih tinggi dari ancaman pidana denda dalam rumusan delik dapat dijatuhkan kepada korporasi, apabila dipandang ancaman pidana yang terumuskan dalam delik itu tidak sepadan dengan tindak pidananya. Mengutip Maradona (2018: 185), pada perubahan WvS tahun 2014, ketentuan Pasal 23 ayat (7) telah ditambahkan suatu pengaturan bahwa **apabila penambahan pidana denda satu tingkat lebih tinggi tersebut masih juga dipandang tidak sepadan bagi korporasi, maksimum pidana denda yang dapat dijatuhkan kepada korporasi adalah sejumlah 10% dari pendapatan tahunan (*annual revenue*) korporasi.**[32] Lebih lanjut Maradona menyatakan bahwa dengan mengubah Pasal 23 ayat (7) tersebut, *"the legislators wanted to ensure that the most suitable sanctions would be imposed on corporations when committing crime"*. Ketentuan yang juga menjamin fleksibilitas nilai pidana denda adalah Pasal 23 ayat (9) yang mengatur adanya pengaturan ulang jumlah pidana denda

[32] Dalam tulisan yang berbeda, Verbruggen (2018: 248) menyebutnya "***a fine up to 10 per cent of the annual turnover of the preceding fiscal year***".

setiap dua tahun sekali yang disesuaikan dengan perkembangan *Consumer Price Index*.

5. Analisis

Dengan mendasarkan analisis pada seluruh uraian di atas, berikut adalah pokok-pokok analisis penulis:

a. FCPA AS, BA Inggris, dan WvS Belanda masing-masing memiliki strategi yang berbeda untuk mengatasi masalah kekakuan (*stringency*) aturan pidana denda dalam UU pidana, yaitu dengan menggunakan AFA (FCPA), denda tidak terbatas/*unlimited fines* (BA), dan jumlah pidana denda maksimal 10% *annual revenue* korporasi (WvS).

b. Baik FCPA AS dan WvS Belanda mengatur ancaman pidana dendanya dengan suatu cara yang penulis sebut sebagai pendekatan "*dua lapis aturan*". Di "*lapisan pertama*", terdapat ancaman pidana denda yang jumlahnya ditentukan dalam rumusan delik. Namun, "*lapisan pertama*" itu dapat diterobos apabila ada keadaan spesifik yang membuat ancaman maksimum pidana denda dalam FCPA dan WvS dianggap tidak sepadan dengan ketercelaan tindak pidana dan kerugian yang ditimbulkannya. **Dalam konteks FCPA**, jika tindak pidana yang dilakukan menimbulkan keuntungan bagi pelaku atau kerugian bagi korban, jumlah maksimal ancaman pidana denda dalam FCPA ("*lapisan pertama*") dimungkinkan untuk dikesampingkan dengan menggunakan ketentuan AFA ("*lapisan kedua*"). Pada FCPA, aturan penyimpangan ini berlaku baik untuk subjek hukum orang dan korporasi. Selanjutnya, **dalam konteks WvS**, jika korporasi melakukan suatu tindak pidana dan ancaman pidana denda sebagaimana diatur dalam rumusan delik di WvS ("*lapisan pertama*") dianggap tidak sepadan dengan tindak pidananya, maksimum ancaman pidana dalam WvS tersebut dapat disimpangi dengan menggunakan Pasal 23 ayat (7) WvS ("*lapisan kedua*"). Peningkatan pidana berdasarkan Pasal 23 ayat (7) WvS ini hanya berlaku bagi subjek hukum korporasi, tidak pada subjek hukum orang.

c. Berbeda dengan FCPA dan WvS, BA Inggris tidak memiliki pendekatan "*dua lapis aturan*" dalam ancaman pidana dendanya. Dengan ketentuan *unlimited fines*-nya, BA memang telah mengatur bahwa ***tidak ada batasan nilai ancaman pidana denda berbasis norma pasal (statutory maximum)***. Meskipun demikian, untuk menjamin proporsionalitas penjatuhan pidana, hakim Inggris harus berpedoman pada Pedoman Pemidanaan dan mesti mempertimbangkan pula apa efek yang akan diderita terdakwa apabila pidana denda, perampasan barang, dan kompensasi dijatuhkan secara bersama-sama kepadanya. Ketentuan *unlimited fines* ini berlaku baik terhadap subjek hukum orang maupun korporasi.

d. WvS Belanda, selain memiliki ketentuan Pasal 23 ayat (7), juga memiliki ketentuan Pasal 23 ayat (9) yang secara normatif amat efektif untuk menyesuaikan jumlah ancaman pidana denda dengan pertumbuhan zaman dan perubahan nilai uang. Ketentuan tersebut pada intinya menentukan bahwa jumlah pidana denda sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (4) harus dimutakhirkan setiap dua tahun sekali melalui *Governmental Decree*. Agaknya, perumusan Pasal 133 ayat (4) RKUHP pun juga mengambil

inspirasinya dari ketentuan Pasal 23 ayat (9) WvS tersebut.

e. Meskipun tidak lazim digunakan dalam UU-UU pidana di luar KUHP, yang hampir semuanya mengatur jumlah ancaman pidana maksimum secara spesifik-restriktif dalam rumusan deliknya, nyatanya sejarah hukum pidana Indonesia pernah menyaksikan bahwa UU Drt TPE melalui ketentuan Pasal 6 ayat (2)-nya mengatur nilai ancaman pidana denda maksimum yang dapat mendasarkan pada nilai barang. Sebenarnya, UU Drt TPE pun menggunakan strategi "*dua lapis aturan*" untuk pengancaman pidana dendanya. Pada "*lapisan pertama*", UU Drt TPE mengatur ancaman pidana denda yang jumlahnya ditentukan. *Statutory maximum* tersebut dapat disimpangi apabila ditemukan keadaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) ("*lapisan kedua*"). Pendekatan "*dua lapis aturan*" ini pada hakikatnya mirip dengan pendekatan pidana denda dalam FCPA dan WvS.

f. Jika berbicara mengenai prospek pengaturan konsep pidana denda dalam pembaruan hukum pidana Indonesia secara umum dan pembaruan UU Tipikor secara khusus, penulis dengan percaya diri memandang bahwa model-model pidana denda sebagaimana dicontohkan oleh FCPA, BA, dan WvS amat perlu diadopsi di Indonesia. Untuk memastikan agar ancaman pidana denda tetap relevan dan proporsional sepanjang zaman adalah tidak cukup dengan menentukan jumlah ancaman pidana denda setinggi-tingginya secara restriktif dalam rumusan delik, karena pada akhirnya pidana denda tersebut akan menemui *"titik akhir relevansi"*, yang setelah titik itu terlewati, ancaman pidana denda tersebut menjadi kehilangan relevansi karena ditelan perubahan nilai uang. Bahwa RKUHP telah mengatur kemungkinan perubahan jumlah ancaman pidana denda melalui Peraturan Pemerintah apabila terjadi perubahan nilai uang, itu adalah hal yang baik dan perlu diapresiasi, namun ketentuan itu saja belum cukup. Ke depannya, penjatuhan pidana denda dengan mendasarkan pada perhitungan keuntungan pelaku/kerugian korban (FCPA), pendapatan tahunan korporasi (WvS), atau malah denda tidak terbatas (*unlimited fines*) (BA) amat perlu dipertimbangkan untuk diberlakukan di Indonesia.

g. Apakah ide tersebut mungkin diterapkan di Indonesia? Penulis memandang bahwa penerapan ide itu sangat mungkin, apabila merujuk pada kenyataan bahwa hanya 10 tahun setelah Indonesia merdeka, Indonesia telah mengatur model ancaman pidana denda yang progresif melalui UU Drt TPE. Memang benar bahwa konsep pidana denda UU Drt TPE, sejauh analisis yang mampu penulis lakukan dalam tulisan ini, *tampaknya* tidak pernah lagi dipakai dalam UU-UU yang lebih baru, namun kenyataan bahwa Indonesia melalui UU Drt TPE pernah mengatur maksimum ancaman pidana denda yang tidak hanya berpatokan pada rumusan delik (*statutory maximum*), itu adalah fakta yuridis-historis penting yang tak terbantahkan, dan dengan demikian *ide* itu pun sebenarnya di Indonesia bukan ide yang *baru-baru amat*. Bahkan, konsep pidana denda dalam UU Drt TPE itu sebenarnya dapat dijadikan ***pintu masuk*** untuk menerapkan konsep pidana denda yang lebih progresif dan

mutakhir, yang dalam tulisan ini model-modelnya dicontohkan oleh FCPA, BA, dan WvS.

Penutup

Untuk menutup tulisan ini, tanpa mesti mengulang penjelasan sebagaimana diuraikan di atas, penulis menyimpulkan bahwa untuk mengatasi masalah kekakuan ancaman pidana denda dalam hukum pidana (korupsi), Indonesia amat perlu untuk mempertimbangkan secara lebih serius mengenai kemungkinan penerapan konsep pidana denda yang lebih lentur dan mampu mempertahankan relevansi serta proporsionalitasnya sepanjang zaman. Untuk itu, dalam tulisan ini penulis mempresentasikan konsep-konsep pidana denda yang diatur dalam FCPA, BA, dan WvS. Di Indonesia, pengaturan pidana denda yang tidak selalu bersikukuh pada ancaman maksimum dalam rumusan delik tidak hanya mungkin, melainkan telah dianut oleh UU Drt TPE, yang *notabene* lahir saat republik baru berumur 10 tahun.

Keperluan memikirkan konsep baru pengaturan pidana denda ini, dalam arasnya yang paling kontekstual, adalah wajib dilakukan dalam advokasi pembaruan UU Tipikor yang akhir-akhir ini sedang gencar dimajukan oleh KPK.

Referensi

Abidin, A.Z. dan A. Hamzah. (2002). Bentuk-bentuk Khusus Perwujudan Delik (Percobaan, Penyertaan dan Gabungan Delik) dan Hukum Penetensier. Sumber Ilmu Jaya. Jakarta.

Amaee, R. dan K. Sandford. (2019). The United Kingdom. Dalam From Baksheesh to Bribery: Understanding the Global Fight Against Corruption and Graft. Editor T.M. Funk dan A.S. Boutros. Oxford University Press. The United States of America.

Arief, B.N. (2014). Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru. Kencana. Jakarta.

Bagaric, M. (2000). Proportionality in Sentencing: its Justification, Meaning, and Role. Current Issues in Criminal Justice, Vol. 12, Number 2, November 2000, hlm 145-165.

Biegelman, M.T. dan D.R. Biegelman. (2010). Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting Your Organization from Bribery and Corruption. John Wiley & Sons. Hoboken, N.J.

Burrell, P. dan S. Osborn-King. (2018). Fines, Disgorgement, Injunctions, Disbarment: The UK Perspective. Dalam The Practitioner's Guide to Global Investigations Volume I: Global Investigations in the United Kingdom and the United States. Editor J. Seddon et al. Law Business Research Ltd. The United Kingdom.

Deming, S.H. (2014). Anti-Bribery Laws in Common Law Jurisdictions. Oxford University Press. The United States of America.

Feldis, K. (2016). Investigating and Prosecuting Transnational Corruption and Bribery. Presentasi pada International Business Integrity Conference (IBIC) 2016. 16-17 November 2016. Jakarta.

Ferguson, G. (2017). Global Corruption: Law, Theory, and Practice. International Centre for Criminal Law Reform and

Criminal Justice Policy. Vancouver, BC, CA.

Funk, T.M. dan A.S. Boutros. (2019). Deferred Prosecution Agreements, Nonprosecution Agreements, and Corporate Integrity Agreements. Dalam From Baksheesh to Bribery: Understanding the Global Fight Against Corruption and Graft. Editor T.M. Funk dan A.S. Boutros. Oxford University Press. The United States of America.

Goh, J. (2013). Proportionality – An Attainable Ideal in the Criminal Justice System. Manchester Student Law Review, Vol 2: 41, 2013, hlm. 41-72.

Hamzah, A. (2012). Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional. Rajawali Pers. Jakarta.

Hartman, B.M. et al. (2012). Sixth Amendment Requirement That Juries Find Facts Necessary to Impose Fines Above Statutory Maximum Raises New Questions for Environmental Prosecutions. K&L Gates Legal Insight.

Hiariej, E.O.S. (2014). Prinsip-prinsip Hukum Pidana. Cahaya Atma Pustaka. Yogyakarta.

http://www.ejtn.eu/PageFiles/6533/2014%20seminars/Omsenie/WetboekvanStrafrecht_ENG_PV.pdf. 10 Agustus 2019 (21:01).

https://thelawdictionary.org/summary-conviction/. 10 Agustus 2019 (21:00).

https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2018-01-01#BoekEerste_TiteldeelII. 10 Agustus 2019 (21:04).

https://www.gov.uk/government/news/unlimited-fines-for-serious-offences. 10 Agustus 2019 (21:02).

https://www.linklaters.com/en/insights/publications/uk-corporate-update/uk-corporate-update---1-april-2015/statutory-maximum-fine-now-unlimited. 10 Agustus 2019 (21:03).

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia.

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2006). Memahami untuk Membasmi. KPK. Jakarta.

Kooijmans, T. (2003). The Netherlands. Dalam L'Harmonisation des Sanctions Penales en Europe (Unite mixte de recherché de droit compare de Paris). Editor M. Delmas-Marty et. al. Societe de legislation comparee. Paris.

Kriekhoff, V.J. (2016). Penelitian Hukum Normatif dalam Hukum Pidana: Metode dan Aplikasinya. Dalam Demi Keadilan: Antologi Hukum dan Sistem Peradilan Pidana. Editor J. Rizal dan Suhariyono A.R. Kemang. Jakarta.

Lamintang, P.A.F. dan T. Lamintang. (2017). Hukum Penitensier Indonesia. Sinar Grafika. Jakarta.

Loughman, B.P. dan R.A. Sibery. (2012). Bribery and Corruption: Navigating the Global Risks. John Wiley & Sons. Hoboken, NJ.

Maradona. (2018). Corporate Criminal Liability in Indonesia: Regulation, Implementation,

and Comparison with The Netherlands. Doctoral Dissertation. Erasmus University Rotterdam. The Netherlands.

Marzuki, P.M. (2011). Penelitian Hukum. Kencana. Jakarta.

Mitchell, R.D. (2018). Fines, Disgorgement, Injunctions, Debarment: The US Perspective. Dalam The Practitioner's Guide to Global Investigations Volume I: Global Investigations in the United Kingdom and the United States. Editor J. Seddon et al. Law Business Research Ltd. The United Kingdom.

Murphy, A.G. (2011). Foreign Corrupt Practices Act: A Practical Resource for Manager and Executives. Wiley. Hoboken, N.J.

O'Shea, E. (2011). The Bribery Act 2010: A Practical Guide. Jordan Publishing. Bristol.

Olsen, W.P. (2010). The Anti-Corruption Handbook: How to Protect Your Business in the Global Marketplace. John Wiley & Sons. Hoboken, NJ.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1960. Perubahan Jumlah Hukuman Denda dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan dalam Ketentuan-ketentuan Pidana Lainnya yang Dikeluarkan Sebelum Tanggal 17 Agustus 1945.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1959. Memperberat Ancaman Hukuman terhadap Tindak Pidana Ekonomi.

Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Pidana Indonesia.

Reksodiputro, M. (1989). Hukum Positif mengenai Kejahatan Ekonomi dan Perkembangannya di Indonesia. Jurnal Hukum & Pembangunan, Vol. 19 No. 1, 1989, hlm. 38-49.

Samosir, C.D. (2016). Penologi dan Pemasyarakatan. Nuansa Aulia. Bandung.

Simanjuntak, J.T. et. al. (Forthcoming). Sanksi Pidana dan Pola Pengancaman Pidana dalam RUU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Soesilo, R. (1995). Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal. Politeia. Bogor.

Suhariyono A.R. (2012). Pembaruan Pidana Denda di Indonesia: Pidana Denda sebagai Sanksi Alternatif. Papas Sinar Sinanti. Depok.

Syarif, L.M. dan D. Valerian. (Forthcoming). Deferred Prosecution Agreement (DPA): Konsep dan Analisis Kompatibilitas Penerapannya di Indonesia.

Tak, P.J.P. (2003). The Dutch Criminal Justice System: Organization and Operation. The University of Nijmegen.

Tarun, R.W. dan P.P. Tomczak. (2019). The Foreign Corrupt Practices Act Handbook: A Practical Guide for Multinational Counsel, Transactional Lawyers, and White Collar Criminal Practitioners. American Bar Association. Lanham.

Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1955. Pengusutan,

Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001. Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999. Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009. Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009. Narkotika.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010. Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

United Kingdom Bribery Act 2010.

The United Kingdom Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (Fines on Summary Conviction) Regulations 2015.

United Kingdom Ministry of Justice (a). (2010). Bribery Act, 2010 Explanatory Notes.

United Kingdom Ministry of Justice (b). (2011). The Bribery Act 2010 Guidance about procedures which relevant commercial organizations can put into place to prevent persons associated with them from bribing (section 9 of the Bribery Act 2010).

The United States Alternative Fines Act.

United States Department of Justice dan United States Securities and Exchange Commission. (2012). FCPA: A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act. US Department of Justice dan US Securities and Exchange Commission. Washington, D.C.

The United States Foreign Corrupt Practices Act.

United States Sentencing Commission. (2018). Federal Sentencing: The Basics. United States Sentencing Commission. Washington, D.C.

United States Supreme Court (a). (2012). Southern Union Co. v. United States, Syllabus.

United States Supreme Court (b). (2000). Apprendi v. New Jersey, Syllabus.

United States Supreme Court (c). (2000). Charles C. Apprendi, Jr., Petitioner v. New Jersey, No. 99-478.

United States Supreme Court (d). (2012). Southern Union Company, Petitioner v. United States, No. 11-94.

UNODC. Country Review Report of the Netherlands.

Utrecht, E. (1994). Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II. Tinta Mas. Surabaya.

Verbruggen, A. (2018). Netherlands. Dalam The Anti-Bribery and Anti-Corruption Review. Editor M.F. Mendelsohn. Law Business Research. United Kingdom.

Von Hirsch, A. (1992). Proportionality in the Philosophy of Punishment. Crime and Justice, Vol. 16, hlm. 55-98.

Wetboek van Strafrecht Belanda.

Wignjosoebroto, W. (2011). Ragam-ragam Penelitian Hukum. Dalam Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi. Editor S. Irianto dan Sidharta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta.

Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, 5 (2), 117-131
e-ISSN/p-ISSN: 2615-7977/2477-118X
DOI: https://doi.org/10.32697/integritas.v5i2.473
©Komisi Pemberantasan Korupsi

Evaluasi Operasi Tangkap Tangan KPK

Rizky Oktavianto, Norin Mustika Rahadiri Abheseka
Universitas Janabadra
Universitas Gadjah Mada

rizkyokta27@gmail.com; rabheseka@gmail.com

Abstract

The implementation of Sting Operation as one of the strategies implemented by the Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) to crack down corruption cases in Indonesia raises pros and cons. The cons believe that Sting Operation has no significant impact on eradicating corruption in Indonesia, illegal and threatening privacy. Meanwhile, the pros believe that the KPK sting operation can reveal corruption cases quick and produce concrete evidence. By using the six evaluation criteria from Dunn, this article seeks to be a mediator between the two camps by conducting evaluative studies of the implementation sting operations in the eradication of corruption in Indonesia. The author found that sting operations become intensive activities of the KPK during 2015-2018. Hand arrest operations also effective and efficient to catch the corrupter's, as well as increasing public involvement in corruption eradication in Indonesia. However, the massive sting operations that are carried out at the national level to the regions have not yet provided significant impact on reducing corruption in Indonesia. Therefore, eradicating corruption cannot only be in terms of enforcement, but it also needs to be strengthened in the prevention side.

***Keywords**: KPK, Corruption, Evaluation, Sting Operation*

Abstrak

Pelaksanaan Operasi tangkap tangan (OTT) sebagai salah satu strategi yang digunakan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk menindak kasus korupsi di Indonesia menimbulkan pro dan kontra. Kubu kontra menilai OTT KPK tidak berdampak signifikan terhadap pemberantasan korupsi di Indonesia, ilegal dan mengancam privasi. Sementara kubu pro menilai OTT KPK mampu mengungkap kasus korupsi dengan cepat dan menghasilkan bukti konkret. Dengan menggunakan 6 (enam) kriteria evaluasi dari Dunn, artikel ini berusaha menjadi penengah diantara dua kubu tersebut dengan melakukan studi evaluatif terhadap pengimplementasian operasi tangkap tangan dalam pemberantasan korupsi di Indonesia. Penulis menemukan bahwa kebijakan pemberantasan korupsi menggunakan metode OTT yang gencar dilakukan KPK selama periode 2015-2018 efektif dan efisien meringkus koruptor, serta meningkatkan keterlibatan publik dalam pemberantasan korupsi di Indonesia. Hanya saja, masifnya operasi tangkap tangan yang dilakukan di tingkat nasional hingga daerah belum berdampak signifikan terhadap penurunan angka korupsi di Indonesia. Oleh karenanya, upaya memberantas korupsi tidak bisa dari segi penindakan saja, tapi juga perlu diperkuat sisi pencegahannya.

Kata Kunci: KPK, Korupsi, Evaluasi, Operasi Tangkap Tangan, OTT

Pendahuluan

Tulisan ini berusaha untuk mengevaluasi kebijakan pemberantasan korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yakni operasi tangkap tangan yang dilakukan sepanjang tahun 2015-2018. Dari hasil evaluasi tersebut penulis berusaha memberikan saran yang dapat berguna bagi pemberantasan korupsi di Indonesia.

Belakangan, kajian tentang korupsi di Indonesia makin menarik seiring dengan perdebatan revisi undang-undang KPK dan terpilihnya ketua baru Lembaga anti rasuah tersebut hingga memunculkan gelombang protes dari berbagai kalangan masyarakat sipil, seperti mahasiswa, akademisi, aktivis, dan pegawai KPK itu sendiri. Revisi undang-undang KPK dianggap tidak mempertimbangkan aspirasi publik dan poin-poin perubahannya dikhawatirkan dapat melemahkan kinerja Lembaga dalam memberantas korupsi. Sementara itu, penolakan terhadap terpilihnya Firli Bahuri sebagai ketua dikarenakan *track recordnya* yang dirasa kurang baik dalam pemberantasan korupsi. Firli pernah diduga melakukan pelanggaran kode etik saat menjabat sebagai Direktur Penindakan di KPK karena bertemu dengan beberapa tersangka atau saksi kasus korupsi dimasa penyelidikan atau pemeriksaan kasus (CNN, 2019).

Disadari memang jalan KPK dalam memberantas korupsi di Indonesia tidak pernah mudah. Posisinya sebagai Lembaga Negara independen[1] dengan fungsi yang "mengancam" membuat KPK beberapa kali mengalami indikasi upaya pelemahan. KPK sempat mengalami penolakan oleh DPR saat mengajukan anggaran untuk pembangunan Gedung dan pembentukan perwakilan di daerah (Puspitasari, 2017). KPK juga terancam eksistensinya saat berhembus wacana RUU tindak pidana korupsi (Tipikor) yang diisukan akan menghapuskan KPK. Puncaknya, upaya pelemahan KPK ditunjukkan dengan kriminalisasi para komisionernya, yakni Chandra M Hamzah dan Bibit Samad Rianto.

Kini, 21 tahun pasca reformasi, upaya pelemahan KPK masih terasa melalui poin-poin revisi UU KPK yang mana dalam proses perumusan hingga pengesahannya tidak mengindahkan aspirasi publik. Adapun poin-poin revisi undang-undang KPK yang dianggap melemahkan upaya pemberantasan korupsi sebagai berikut:

1. Mengubah kedudukan KPK yang semula sebagai Lembaga independen menjadi Lembaga penegak hukum pada rumpun eksekutif yang dalam pelaksanaan kewenangan dan tugasnya tetap independen.
2. Akan dibentuk Dewan Pengawas KPK yang independensinya perlu dipertanyakan karena Dewan pengawas dipilih oleh DPR berdasar usulan presiden.
3. Pelaksanaan fungsi penyadapan penggeledahan, dan/atau penyitaan, yang semakin rumit, salah satunya karena harus seizin tertulis Dewan Pengawas. Jika Dewan Pengawas tidak terbentuk, maka kewenangan ini tidak dapat dilakukan.
4. Kewenangan KPK untuk menerbitkan surat perintah penghentian penyidikan perkara tipikor jika penyidikan dan penuntutannya tidak selesai dalam jangka waktu satu tahun.
5. Penyidik yang sebelumnya tidak spesifik mengatur berasal dari mana, kini harus diangkat dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Agung Republik Indonesia, dan pegawai negeri sipil yang

[1]Dengan adanya revisi undang-undang yang membuat KPK menjadi lembaga negara menimbulkan kekhawatiran akan independensi KPK dalam memberantas korupsi yang sering kali dilakukan oleh pejabat negara.

diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

6. KPK harus berkoordinasi terlebih dahulu dengan Lembaga penegakan hukum lainnya dan pihak terkait sesuai dengan hukum acara pidana Kepolisian, Kejaksaan dan kementerian atau Lembaga lainnya dalam pelaksanaan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan perkara tipikor.
7. Sistem kepegawaian KPK yang tidak jelas antara menjadi aparat sipil negara atau pegawai kontrak.

Poin revisi ke 3 dan 6 disebut-sebut muncul sebagai respon dari operasi tangkap tangan (OTT) yang belakangan kerap dilakukan KPK sebagai metode dalam menangkap tangan tersangka kasus korupsi. Operasi tangkap tangan (*Hand Arrest Operation*) yang dilakukan KPK merupakan upaya pemberantasan korupsi melalui sebuah operasi rahasia *(silent operation),* dan terstruktur guna menangkap basah pelaku saat melakukan tindak korupsi (Asyari, 2017). Dalam perspektif hukum pidana (pasal 1 angka 19), definisi terangkap tangan adalah, " *Tertangkapnya seorang pada waktu sedang melakukan tindak pidana, atau dengan segera sesudah beberapa saat tindak pidana itu dilakukan, atau sesaat kemudian diserukan oleh khalayak ramai sebagai orang yang melakukannya, atau apabila sesaat kemudian padanya ditemukan benda yang diduga keras telah dipergunakan untuk melakukan tindak pidana itu yang menunjukkan bahwa ia adalah pelakunya atau turut melakukan atau membantu melakukan tindak pidana itu".*

Sepanjang tahun 2015-2019, operasi tangkap tangan yang dilakukan KPK telah berhasil menangkap langsung 72 kepala daerah, 173 legislatif dan 116 birokrat lintas Lembaga. Melalui operasi tangkap tangan ini pula KPK berhasil mengungkap kasus-kasus besar di antaranya kasus impor sapi yang melibatkan anggota legislatif Partai Keadilan Sejahtera (PKS) Luthfi Hasan Ishaq, kasus suap Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas) yang menyeret Rudi Rubiandini yang saat itu menjabat ketua, serta kasus suap jabatan di kementerian agama yang menghantarkan Romahurmuziy menjadi tahanan KPK.

Cerita-cerita keberhasilan operasi tangkap tangan dalam menindak koruptor tersebut semakin mengukuhkan kredibilitas KPK sebagai Lembaga pemberantas korupsi yang progresif di Indonesia. Tidak heran kemudian kinerja KPK memperoleh apresiasi, *exposure* dan legitimasi yang tinggi dari masyarakat. Akan tetapi, dalam praktiknya pengimplementasian kebijakan operasi tangkap tangan sebagai metode penindakan kasus korupsi memunculkan 2 (dua) kubu yang pro dan kontra.

Kubu pro menganggap operasi tangkap tangan KPK merupakan cara yang tepat untuk menangkap koruptor karena tidak memerlukan alur birokrasi yang panjang, tak terduga dan menghasilkan barang bukti konkret. Disisi lain, kubu kontra menganggap pelaksanaan operasi tangkap tangan menyalahi aturan KUHP karena *terms* yang tertulis dalam KUHP adalah *"tertangkap tangan*", bukan *"operasi tangkap tangan"* seperti yang selama ini dilakukan oleh KPK. Terlebih, penjebakan yang sering kali digunakan sebagai rangkaian operasi tangkap tangan tidak memiliki dasar hukum yang jelas dalam konteks pemberantasan korupsi (Lutfiasandh, 2019). Operasi tangkap tangan juga rawan melanggar privasi seseorang karena menggunakan penyadapan dan pengintaian. Kubu kontra merasa operasi tangkap tangan yang semakin sering dilakukan tidak berpengaruh signifikan pada penurunan angka korupsi di Indonesia yang tetap saja tinggi. Tercatat dalam periode 2015-2018, jumlah kasus korupsi di Indonesia yang berhasil ditindak oleh KPK, Kepolisian dan Kejaksaan mengalami

fluktuasi, namun tetap dalam jumlah besar (lihat Tabel 1).

Tabel 1. Tren Penindakan Kasus Korupsi

No.	Tahun	Kasus Korupsi	Tersangka
1.	2015	550	1124
2.	2016	482	1101
3.	2017	576	1298
4.	2018	454	1,087

Sumber: Laporan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2018 ICW hlm. 4

Pro-kontra pelaksanaan operasi tangkap tangan sebagai metode penindakan kasus korupsi oleh KPK juga terlihat dari *maintstream* studi yang berkembang belakangan ini. Kebanyakan dari studi tersebut menggunakan perspektif hukum untuk melihat legalitas dari operasi tangkap tangan (Hikmawati 2018; Akbar 2017; Sastiya 2018; Nugraha et al. 2018; Amanda 2019; Rahmadani, Iskandar, Radhali 2018; Nola 2013). Hasilnya, operasi tangkap tangan memang terbukti efektif mengungkap kasus korupsi dan prinsip-prinsipnya tidaklah menyalahi ketentuan hukum acara pidana. Hanya saja, *terms* penyebutannya yang memang berbeda dengan yang tercantum dalam KUHP.

Berangkat dari cerita di atas, berbeda dengan arus kajian yang berkembang belakangan, tulisan ini berusaha melihat bagaimana kebijakan operasi tangkap tangan sebagai metode penindakan korupsi yang digunakan oleh KPK berdampak terhadap upaya pemberantasan korupsi di Indonesia Tulisan ini berpijak pada satu pertanyaan utama, yakni apakah kebijakan operasi tangkap tangan KPK selama periode 2015-2018 telah berhasil dalam mencapai tujuan atau misi Lembaga KPK periode 2015-2019, yaitu meningkatkan efisiensi dan efektivitas penegakan hukum dan menurunkan tingkat korupsi di Indonesia melalui koordinasi, supervisi, monitor, pencegahan dan penindakan dengan peran serta seluruh elemen bangsa?

Studi ini bersifat evaluatif dengan berbasis pada data-data sekunder seperti laporan, berita dan literatur tentang pemberantasan korupsi di Indonesia sepanjang periode 2010-2018 yang menjadi landasan untuk menjustifikasi argumen dalam tulisan ini.

Tulisan ini terbagi dalam lima bagian, yakni bagian pertama yang mendiskusikan latar belakang tulisan ini sehingga studi ini menjadi penting untuk dibahas. Kedua, penulis menyajikan narasi tentang korupsi yang menjadi perhatian global dan nasional. Bagian ketiga penulis melihat pengimplementasian operasi tangkap tangan KPK dalam pemberantasan korupsi di Indonesia. Bagian keempat penulis melakukan evaluasi terhadap kebijakan operasi tangkap tangan dengan enam kriteria Dunn, yakni efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan. Di bagian lima atau terakhir, penulis memberikan kesimpulan dan rekomendasi untuk perbaikan kinerja Lembaga dan pemberantasan korupsi di Indonesia ke depannya.

Pembahasan

Evaluasi Kebijakan

Evaluasi merupakan salah satu bagian penting dalam siklus analisis kebijakan. Hal mendasar yang dilakukan tahap evaluasi adalah mencermati apakah kebijakan yang diimplementasi telah menghasilkan dampak sesuai dengan yang diharapkan atau tidak (Santoso, 2010).

Terdapat 3 pendekatan evaluasi, yakni evaluasi semua yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tanpa menanyakan manfaat, nilai dan hasil-hasil kebijakan pada individu, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Evaluasi formal yang mengevaluasi hasil berdasar pada tujuan

kebijakan yang diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan (Dunn, 2014). Dan evaluasi teoritis yang mengkaji hasil-hasil kebijakan yang dilakukan oleh pelaku kebijakan.

Menurut Dunn (2003), terdapat 6 kriteria evaluasi, yakni efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan. **Efektivitas** terkait erat dengan ketercapaian hasil sesuai tujuan kebijakan. **Efisiensi** berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk mencapai tujuan kebijakan. **Kecukupan** terkait dengan seberapa jauh hasil kebijakan memberi kepuasan terhadap pencapaian. **Pemerataan**, membahas tentang pemerataan dampak kebijakan terhadap kelompok-kelompok yang berbeda di masyarakat. **Responsivitas** terkait tentang seberapa jauh kebijakan mendapat respon dari publik. Sementara itu **ketetapan** merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Kriteria-kriteria ini menjadi tolok ukur untuk menjustifikasi berhasil atau tidaknya penerapan kebijakan terhadap target yang sudah dibuat diawal.

Adapun dalam konteks studi ini, penulis mengadaptasi pendekatan formal dengan menggunakan 6 (enam) kriteria dari Dunn untuk mengevaluasi kebijakan operasi tangkap tangan yang dilakukan KPK sebagai strategi untuk memberantas korupsi di Indonesia dengan operasionalisasi sebagai berikut:

Tabel 2. Operasionalisasi Kriteria Evaluasi

No.	Kriteria	Operasionalisasi
1	Efektivitas	Apakah operasi tangkap tangan telah berhasil mencapai tujuannya?
2	Efisiensi	Seberapa banyak operasi tangkap tangan diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
3	Kecukupan	Seberapa jauh hasil dari implementasi operasi tangkap tangan mampu memecahkan masalah korupsi di Indonesia?
4	Pemerataan	Apakah manfaat dari operasi tangkap tangan dirasakan oleh seluruh kelompok masyarakat?
5	Responsivitas	Apakah hasil operasi tangkap tangan memuaskan masyarakat?
6	Ketepatan	Apakah hasil dari operasi tangkap tangan berguna bagi masyarakat?

Sumber: William N. Dunn, 2003, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua, Yogyakarta; Gadjah Mada University Press Hal. 610

Korupsi: Cerita Lama yang Menjadi Isu Bersama

Tidak dipungkiri bahwa korupsi yang terjadi dalam tubuh Lembaga negara menjadi momok bagi penyelenggaraan pemerintahan di seluruh belahan dunia (Benson dan Baden, 1985; Djelantik, 2008; Johnston, 2005; Quah, 1988). Seperti parasit yang menggerogoti inangnya dari dalam, korupsi yang dilakukan oleh birokrat, kepala daerah dan aktor negara lainnya, secara tidak langsung telah mengancam praktik demokrasi dan melemahkan legitimasi pemerintahan yang sedang berjalan di mata warganya dan dunia.

Di Republik Rakyat Tiongkok (RRT), praktik korupsi sudah berlangsung selama ratusan tahun, sejak era kekaisaran hingga saat ini. Menyadari bahayanya korupsi bagi keberlangsungan negara, pemerintah RRT menerapkan hukuman seumur hidup hingga mati bagi pemberi dan penerima suap agar tidak ada lagi praktik-praktik korupsi (Darini, 2011). Amerika pun yang terkenal dengan kedigdayaannya tak luput dari praktik korupsi. Seperti hasil rilis

Transparency International (TI), indeks persepsi korupsi Amerika di era Donald Trump mengalami penurunan 6 poin yang salah satunya disebabkan tidak berjalan maksimal mekanisme *check and balance* (Hasan, 2019). Di Afrika, kasus korupsi yang dilakukan aktor negara bak jamur di musim hujan yang tumbuh semakin subur. Beberapa negara di benua Afrika mengalami masalah serius akibat korupsi. Kondisi ini menempatkan Afrika sebagai benua terkorup. Di Nigeria, korupsi sempat terjadi hampir di semua lini pemerintahan, dari level rendah sampai level yang paling tinggi (Aina, 1982).

Sementara itu, korupsi di Indonesia memiliki sejarah panjang, bahkan sejak negara ini belum merdeka hingga kini 20 tahun pasca reformasi. Bukan tanpa usaha dari berbagai elemen bangsa untuk menghentikan praktik korupsi di Indonesia. Di era orde lama, Presiden Soekarno menerbitkan Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/06/1957 tentang Pemberantasan Korupsi sebagai bentuk perhatian pada isu korupsi. Pada era orde baru, semangat pemberantasan korupsi dilanjutkan dengan membentuk tim pemberantasan korupsi sebagaimana tertuang dalam Keppres Nomor 28 Tahun 1967. Akan tetapi, dalam praktiknya, tim tersebut tidak mampu menjalankan tugasnya dan justru malah menimbulkan gelombang protes di kalangan masyarakat. Menindak lanjuti desakan-desakan dari masyarakat terkait pemberantasan korupsi pemerintah saat itu kemudian mengeluarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Selain itu dibuat juga Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tentang pemberantasan korupsi untuk lebih menguatkan Undang-Undang yang sudah ada sebelumnya (User, 2016).

Pasca reformasi dan diadaptasinya konsep *good governance*, pemerintah didorong untuk lebih transparan dan akuntabilitas sebagai upaya memberantas praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang pada era sebelumnya marak terjadi. Semangat ini yang kemudian diterjemahkan Presiden Abdurrahman Wahid dalam TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang pengelolaan negara yang bersih dan bebas KKN, yang kemudian disusul dengan pembentukan berbagai tim pemberantasan korupsi seperti Tim Gabungan Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK), Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN). Dilanjutkan pada pemerintahan Megawati Soekarnoputri, pemberantasan korupsi mulai menjadi isu prioritas yang ditunjukkan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menjadi dasar lahirnya KPK. Lahirnya KPK didasari pada kesadaran bahwa Kepolisian dan Kejaksaan tidak mampu memfokuskan diri dalam menangani tindak pidana korupsi di tengah berbagai tanggung jawab lain yang mereka miliki. Oleh karenanya perlu dibentuk sebuah Lembaga tersendiri yang fokus pada permasalahan korupsi secara profesional dan independen yakni KPK. Di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo, komitmen pemberantasan korupsi ditunjukkan melalui penguatan Lembaga antikorupsi (KPK).

Pemberantasan Korupsi di Indonesia

Argumen Lord Acton (1999*)* yang mengatakan bahwa *power tends to corrupt, absolut power corrupts absolutely*, tampak benar adanya. Dengan kekuasaan yang dimiliki, para aktor negara berpeluang untuk menyalahgunakannya demi kepentingan pribadi atau kelompok. Miris memang, di tengah rakyat berjuang untuk bertahan hidup, para elite yang memegang jabatan justru melakukan tindak-tindakan tidak terpuji untuk memperkaya diri sendiri.

Seperti yang terlihat pada Tabel. 1 kasus korupsi di Indonesia memang masih tinggi. Hal ini dapat disebabkan dua faktor, **pertama**, karena fungsi pencegahan belum yang berjalan maksimal. Faktor **kedua** adalah masifnya kinerja Lembaga pemberantasan korupsi, baik Kejaksaan, Kepolisian dan KPK dalam melakukan penindakan. Hal ini terlihat dengan tingginya angka kasus korupsi yang terungkap. Analoginya, semakin komprehensifnya Lembaga pemberantas korupsi dalam bekerja, maka semakin banyak pula kasus korupsi yang terungkap, begitu pun sebaliknya semakin pasif kinerja Lembaga pemberantas korupsi maka makin sedikit kasus yang ditindak (karena tidak ketahuan).

Tingginya kasus korupsi di Indonesia menempatkan negara agraris ini pada peringkat ke 89 dari 180 negara dan peringkat ke 4 se-Asia Tenggara dengan poin 38 dalam indeks persepsi korupsi dunia tahun 2018 (semakin tinggi poin maka semakin bersih dari korupsi). Poin ini mengalami perbaikan dari tahun sebelumnya (2017) dan menjadi yang tertinggi selama 5 tahun terakhir. Hanya saja, capaian ini masih jauh di bawah negara-negara Asia Tenggara lainnya, seperti Singapura (85), Brunei Darussalam (63) dan Malaysia (47) (Transparency International, 2018). Muncul pertanyaan kemudian, bagaimana keseriusan *stakeholder* terkait dalam pemberantasan korupsi di Indonesia?

Keseriusan dan kerja keras Lembaga penanganan korupsi dan berbagai elemen masyarakat yang peduli terhadap isu ini tidak perlu diragukan dan mesti diapresiasi bagaimana pun hasilnya. Akan tetapi, kita tidak boleh berpuas diri hanya dengan naiknya peringkat Indonesia. Dari catatan ICW (Indonesia Corruption Watch), dalam kurun waktu 5 tahun terakhir, terdapat 2062 penindakan kasus korupsi di Indonesia yang telah ditangani oleh Kejaksaan (59,5%), Kepolisian (32,4%) dan KPK (8,1%). Lagi-lagi, angka ini tidak bisa dibilang sedikit.

Tabel 3. Penindakan Kasus Korupsi Periode 2015-2018

No.	Tahun	Ka-sus	Kasus yang ditangani		
			Kepolisian	Kejaksaan	KPK
1.	2015	550	151	369	30
2.	2016	482	140	307	35
3.	2017	576	216	315	44
4.	2018	454	162	235	57

Sumber: Laporan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2018

Data Tabel 3 menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 4 tahun terakhir, Kejaksaan menjadi Lembaga yang paling banyak melakukan penindakan kasus korupsi dibanding 2 Lembaga lainnya. Akan tetapi, penindakan kasus korupsi oleh Kejaksaan mengalami tren penurunan dari tahun ke tahun. Kondisi ini dapat mengindikasikan bahwa kinerja Kejaksaan dalam memberantas korupsi sedang menurun atau memang sedang tidak fokus pada tugas tersebut (belum tentu mengindikasikan penurunan kinerja Kejaksaan di fungsi lain). Sementara itu dari tren penanganan kasus korupsi oleh Kepolisian, muncul tren yang fluktuatif. Sangat disayangkan memang, di tengah sumber daya manusia yang banyak dan tersebar di seluruh daerah serta anggaran yang cukup besar, kontribusi Kepolisian dalam penindakan korupsi di Indonesia belum bisa dikatakan maksimal dan konsisten. Hal ini tentu dipengaruhi berbagai faktor yang perlu dielaborasi lagi.

Data Tabel 3 turut memperlihatkan tren kenaikan penanganan kasus korupsi oleh KPK dari tahun ke tahun, meski secara persentase masih jauh di bawah dua Lembaga lainnya. Jauhnya selisih kuantitas kasus yang ditangani KPK dengan 2 Lembaga Penegak Hukum lain tidak terlepas dari karakteristik tiga Lembaga yang

berbeda-beda ini. Kejaksaan dan Kepolisian memiliki kantor perwakilan hingga ke daerah, sementara KPK hanya memiliki satu kantor yang berkedudukan di Ibukota Negara. Tidak heran kemudian jika KPK kewalahan dalam menangani kasus korupsi yang tersebar hingga ke daerah-daerah mengingat sumber daya manusianya yang terbatas.

KPK juga memiliki spesifikasi kasus yang dapat ditangani, yaitu kasus korupsi yang melibatkan penyelenggara negara dengan perkiraan kerugian negara di atas Rp 1.000.000.000 (satu miliar rupiah). Hal ini sesuai dengan yang tertulis dalam Undang-Undang No. 30 tahun 2002 tentang KPK yang berbunyi, "*Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi meliputi tindak pidana korupsi yang melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara; mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah*)". Oleh karenanya agar sesuai dengan koridor hukum dan tidak *overlapping* kewenangan dengan Lembaga lain, tidak semua kasus korupsi dapat ditangani KPK.

Operasi Tangkap Tangan KPK

Sebagai Lembaga independen yang fokus pada isu korupsi, KPK mengemban tugas berat dalam memberantas korupsi. Berdasarkan pada Undang-Undang No. 30 tahun 2002, KPK bertugas untuk melakukan pemberantasan dan pencegahan tindak pidana korupsi, melakukan koordinasi dan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, serta melakukan *monitoring* terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara. Sementara itu, tugas dan tanggung jawab Kepolisian dan Kejaksaan dalam konteks tindak pidana korupsi adalah melakukan pemeriksaan dan penyidikan tindak pidana korupsi dengan berkoordinasi bersama Lembaga-Lembaga terkait.

Dominannya peran KPK dalam pemberantasan korupsi di Indonesia menjadikan KPK sebagai sorotan utama dari publik ketimbang 2 Lembaga negara lainnya. Kepercayaan masyarakat pada KPK pun jauh lebih tinggi dibanding ke Lembaga negara lainnya. Menurut data LSI (2019), KPK menjadi Lembaga yang paling dipercayai publik (84%), disusul kemudian Presiden (79%), Kepolisian (72%), Pengadilan (71%), dan Dewan Perwakilan Rakyat atau DPR (61%). Hal ini tidak terlepas dari performa KPK sebagai Lembaga independen yang dirasa mampu mempertahankan independensinya di tengah berbagai wacana pelemahan dan kepentingan politik.

Citra positif KPK turut terbentuk oleh pemberitaan media yang juga dapat dijadikan sebagai saran akuntabilitas dan partisipasi publik. Belakangan, *exposure* media terhadap KPK semakin meningkat seiring dengan masifnya operasi tangkap tangan (lihat Tabel 4). Operasi tangkap tangan yang terjadi secara tiba-tiba dan melibatkan aktor-aktor penting sekelas kepala daerah, menteri atau legislatif menimbulkan efek *surprising* yang mampu menarik perhatian masyarakat. Tak heran jika kemudian operasi tangkap tangan menjadi *media darling*.

Tabel 4. Kasus Korupsi Indonesia dan OTT KPK

No.	Tahun	Korupsi ditangani KPK	OTT
1.	2015	30	5
2.	2016	35	17
3.	2017	44	19
4.	2018	57	30

Sumber : Laporan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2018 dan Laporan Akhir KPK Tahun 2015-2018

Selama 2015-2018, operasi tangkap tangan telah digunakan KPK untuk menindak hampir 50% dari keseluruhan kasus korupsi yang mereka tangani. Angka ini masih mungkin berkembang seiring dengan peningkatan kasus korupsi yang ditangani KPK. Beberapa diantaranya menyedot perhatian publik, seperti penangkapan ketua DPD RI, Irman Gusman, di rumahnya dalam kasus kuota impor gula pada tahun 2016. Di tahun 2017, dari 19 operasi tangkap tangan KPK, salah satunya menyasar pada hakim konstitusi, Patrialis Akbar, karena diduga terlibat suap untuk kepentingan *judicial review* undang-undang no 41 tahun 2014 tentang peternakan dan kesehatan hewan (Republika, 2018). Di tahun 2018, hampir 70% operasi tangkap tangan KPK menyasar pada kepala daerah dan sisanya ke hakim, anggota legislatif dan pejabat Lembaga negara (Rachman, 2018). Dan di tahun 2019, salah satu operasi tangkap tangan yang menggemparkan adalah penangkap tanganan Romahurmuziy (Rommy) di Surabaya dalam kasus jual beli jabatan di Kementerian Agama. Rommy yang saat itu menjabat Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan (PPP) diduga menerima sejumlah uang untuk memuluskan langkah salah satu kandidat dalam seleksi jabatan Kepala Kanwil di Kementerian Agama di Jawa Timur. Kasus ini sempat menjadi bola panas karena terjadi pada masa kampanye pemilu Presiden di mana Rommy memiliki afiliasi dengan salah satu calon.

Keberhasilan operasi tangkap tangan KPK menangkap orang-orang besar dan penting di Indonesia tidak dapat menjadi tolok ukur apakah metode ini cocok untuk diterapkan dalam upaya memberantas korupsi di Indonesia. Oleh karenanya penting dilakukan evaluasi terhadap kebijakan KPK tersebut.

Evaluasi Operasi Tangkap Tangan

Sesuai kerangka evaluasi pada bagian sebelumnya, bagian ini digunakan untuk melakukan pembahasan terhadap 6 kriteria evaluasi, yakni efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan.

a. Efisiensi

Pertanyaan kunci dalam kriteria ini adalah: Apakah operasi tangkap tangan telah berhasil mencapai tujuannya? Guna menjawab pertanyaan ini kita perlu mengetahui apa tujuan dari kebijakan operasi tangkap tangan yang dilakukan KPK. Secara visi, KPK berusaha mewujudkan Indonesia yang bersih dari korupsi. Pernyataan ini dapat menjadi *outcome* dari seluruh kebijakan yang dilakukan oleh KPK. Hanya saja, tentu masing-masing kebijakan memiliki *output* yang berbeda. Dalam konteks operasi tangkap tangan, jika kita gunakan pemaknaan *"tertangkap tangan"* dalam undang-undang KUHP, maka operasi tangkap tangan KPK dapat dimaknai sebagai strategi yang digunakan untuk menangkap basah seseorang yang terduga sedang melakukan tindak korupsi.

Seberapa berhasil operasi tangkap tangan menindak koruptor melalui operasi tangap tangan dapat dilihat dari besarnya tersangka yang dihasilkan dari operasi tersebut?

Tabel 5. OTT KPK Periode 2015-2018

No.	Tahun	OTT	Tersangka Hasil OTT
1.	2010	2	6
2.	2011	6	14
3.	2012	4	16
4.	2013	10	33
5.	2014	5	12
6.	2015	5	19
7.	2016	17	58
8.	2017	19	72
9.	2018	30	121

Sumber: Laporan Tahunan KPK 2010-2018

Dari Tabel 5 terlihat bahwa rata-rata persentase tersangka yang terjerat operasi tangkap tangan, pada periode 2010-2014 dengan jumlah operasi tangkap tangan yakni 1:3. Sedangkan pada periode 2015-2018 rasio antara operasi tangkap tangan dengan jumlah tersangka naik menjadi 1:3,8.

Selain itu, sepanjang periode 2015-2018, terdapat 270 tersangka korupsi atau setara dengan 49%, dari total 554 tersangka yang berhasil diringkus KPK dengan mekanisme operasi tangkap tangan (lihat Tabel 6).

Tabel 6. Tersangka Korupsi Periode 2015-2018

No.	Tahun	Total Tersangka	Tersangka Hasil OTT
1.	2015	62	19
2.	2016	103	58
3.	2017	128	72
4.	2018	261	121

Sumber: Laporan Tahunan KPK 2015; 2016; 2017; 2018;Alamsyah, Abid, & Sunaryanto, 2018

Persentase ini menunjukkan bahwa operasi tangkap tangan yang masif dilakukan KPK periode 2015-2018 tidak sekedar 'pepesan kosong' untuk menarik perhatian publik atau media karena terbukti efektif menjaring sejumlah koruptor dan mengungkap kasus korupsi yang ternyata melibatkan banyak pihak. Operasi tangkap tangan memberi keuntungan dimana barang bukti yang dihasilkan bersifat sempurna (*probatio plena*) yang mana bukti tidak lagi menimbulkan keraguan mengenai keterlibatan pelaku dalam suatu kejahatan. Oleh karenanya rasio orang-orang yang tertangkap saat operasi tangkap tangan untuk menjadi tersangka jauh lebih besar.

Dari kriteria evaluasi yang pertama, operasi tangkap tangan dapat dikatakan cukup berhasil untuk menindak para koruptor. Akan tetapi logika semakin banyak koruptor yang ditangkap maka kinerja pemberantasan korupsi efektif rasanya perlu dikritisi. Jangan sampai KPK yang saat ini gencar melakukan operasi tangkap tangan, hingga ke daerah-daerah hanya untuk mengejar kuantitas tersangka tanpa memikirkan kualitas pemberantasan korupsi. KPK masih memiliki tanggung jawab untuk menyelesaikan mega kasus korupsi Bank Century, BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia) dan E-KTP yang menyebabkan kerugian besar bagi Indonesia.

b. Efektivitas

Kriteria evaluasi kedua, efektivitas, memiliki pertanyaan kunci, yaitu seberapa banyak operasi tangkap tangan diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?

Dari data pada **Tabel.5** terlihat bahwa operasi tangkap tangan yang dilakukan KPK semakin masif pada periode 2015-2018 di bawah kepemimpinan Agus Raharjo CS dengan jumlah 71 operasi atau setidaknya meningkat 263% daripada periode 2010-2014 yang hanya 27 operasi saja. Kondisi ini menunjukkan bahwa peningkatan jumlah tersangka korupsi (koruptor) berbanding lurus dengan kenaikan pelaksanaan operasi tangkap tangan.

Fakta ini dapat dimaknai dari dua sisi, yakni untuk memberantas korupsi di Indonesia, operasi tangkap tangan perlu di masifkan, atau operasi tangkap tangan tidak cukup memunculkan *scare off effect* dan rasa jera bagi koruptor dan atau calon koruptor, seperti dalam kasus Bupati Kudus yang sudah 2 kali terjerat pidana karena kasus korupsi. Jika saja *scare off effect (efek menakut-nakuti)* dari operasi tangkap tangan terjadi, maka kebijakan ini dapat berperan sebagai strategi penindakan dan pencegahan kasus korupsi di Indonesia.

c. Kecukupan

Pertanyaan kunci dari kriteria evaluasi kecukupan adalah seberapa jauh hasil dari implementasi operasi tangkap

tangan mampu memecahkan masalah korupsi di Indonesia?

Sejalan dengan pembahasan pada bagian sebelumnya, keberhasilan operasi tangkap tangan mencokok cukup banyak tersangka, namun gagal menimbulkan *scare off effect* membuatnya tidak banyak berperan terhadap penurunan angka korupsi di Indonesia. Angka korupsi di Indonesia masih fluktuatif dan tidak menunjukkan penurunan signifikan meski telah dilakukan beberapa kali operasi tangkap tangan (lihat Tabel 7).

Tabel 7. Kasus Korupsi dan OTT KPK

No.	Tahun	Kasus Korupsi	Korupsi ditangani KPK	OTT
1.	2015	550	30	5
2.	2016	482	35	17
3.	2017	576	44	19
4.	2018	454	57	30

Sumber : Laporan Tahunan KPK 2016; 2017; 2018; Alamsyah, Abid, & Sunaryanto, 2018

d. Pemerataan

Operasionalisasi kriteria pemerataan dalam studi ini dapat dilihat melalui pertanyaan apakah manfaat dari operasi tangkap tangan dirasakan oleh seluruh kelompok masyarakat?

Pengimplementasian operasi tangkap tangan membuat berjalannya penindakan kasus korupsi dan tertangkapnya para koruptor di level nasional, hingga regional. Hal ini menunjukkan bahwa manfaat dari kebijakan ini terdistribusi hingga ke daerah-daerah.

Operasi tangkap tangan juga tidak hanya menangkap pejabat publik seperti Gubernur, Bupati/Walikota, atau anggota legislatif, akan tetapi juga ke pejabat struktural, seperti pada kasus operasi tangkap tangan Bupati Lampung (2019) dimana 2 kepala dinas ditetapkan sebagai tersangka. Hal ini menunjukkan bahwa operasi tangkap tangan ini mampu menyentuh hingga ke jabatan struktural di daerah yang dampaknya langsung bisa dirasakan oleh masyarakat.

e. Responsivitas

Apakah hasil operasi tangkap tangan memuaskan masyarakat? Pertanyaan ini tentu tidak dapat dengan mutlak dijawab dengan, "Ya". Seperti pembahasan pada awal tulisan ini, operasi tangkap tangan menimbulkan 2 kubu, yakni pro dan kontra, yang berarti ada kelompok-kelompok masyarakat yang tidak setuju dengan pengimplementasian kebijakan ini. Akan tetapi, tidak dapat dipungkiri bahwa operasi tangkap tangan memiliki daya tarik bagi masyarakat dan media massa. Efek *surprisingly* dari operasi tangkap tangan yang dapat diartikan juga sebagai *silent operation* ini menyedot perhatian publik. Lebih-lebih, orang yang tertangkap pada umumnya merupakan pejabat publik atau anggota dewan yang nama dan wajahnya malang melintang di media. Tidak heran jika kemudian operasi tangkap tangan menjadi *media darling.*

Respon positif masyarakat terhadap operasi tangkap tangan KPK dapat terlihat juga dari masifnya operasi KPK. Hal ini disebabkan karena operasi tangkap tangan tidak dapat dijalankan tanpa adanya laporan dan pengaduan dari masyarakat terlebih dahulu untuk kemudian dapat dilakukan pengumpulan keterangan. Dari keterangan tersebut, jika ditemukan indikasi transaksi mencurigakan, maka akan ditindaklanjuti dengan gelar perkara dan dikeluarkan sprinlidik (surat perintah penyelidikan). Dalam sprinlidik, KPK bisa melakukan penyadapan dan pengintaian bila memang diperlukan. Jika dalam penyadapan dan kegiatan lain ditemukan ada indikasi penyerahan uang, maka dibentuk satuan tugas (satgas) untuk kemudian diproses hingga terjadilah operasi tangkap tangan (Boy, 2017).

Mekanisme operasi tangkap tangan yang memerlukan laporan untuk bisa ditindaklanjuti ini secara tidak langsung membuka peluang keterlibatan seluruh elemen masyarakat dalam proses pemberantasan korupsi, serta membentuk kultur kritis di masyarakat. Dengan aktif melaporkan hal-hal mencurigakan di sekitarnya, diharapkan akan terbentuk lingkungan masyarakat yang bersih dan bebas korupsi yang menjadi dambaan seluruh kelompok masyarakat.

Hanya saja, perlu diwaspadai jangan sampai tingginya antusiasme publik terhadap pemberantasan korupsi membuat KPK terlena dan hanya mengandalkan laporan dari masyarakat saja. Permasalahan korupsi memang seharusnya menjadi isu dan tanggung jawab bersama seluruh elemen bangsa dengan ujung tombak perjuangan pada 3 Lembaga penegak hukum, yakni Kejaksaan, Kepolisian dan KPK. Oleh karenanya kontribusi aktif masyarakat sangat diperlukan untuk memaksimalkan peran ketiga Lembaga tersebut dalam rangka pemberantasan korupsi.

f. Ketepatan

Apakah hasil dari operasi tangkap tangan berguna bagi masyarakat? Berjalannya penindakan kasus korupsi dan tertangkapnya para koruptor sebagai hasil dari operasi tangkap tangan memang tidak secara langsung dapat dirasakan manfaatnya bagi kehidupan masyarakat, namun dengan terjadinya peristiwa ini diharapkan terjadi perubahan dalam sistem dan cara kerja penyelenggaraan negara ke arah yang lebih baik, sehingga tidak lagi ada peluang penyalahgunaan uang rakyat.

Penutup

Kesimpulan

Kinerja KPK sebagai *leading institution* dalam pemberantasan korupsi di Indonesia memang perlu diapresiasi. Akan tetapi kondisi ini tidak serta merta menjadikan KPK sebagai Lembaga *super power*, kebal hukum dan selalu benar tanpa cela. Oleh karenanya evaluasi terhadap kinerja KPK menjadi penting sebagai mekanisme *check and balance*. Oleh karenanya studi ini mengambil operasi tangkap tangan yang dilakukan KPK sebagai objek evaluasi kinerja Lembaga anti rasuah di Indonesia ini.

Terlepas dari pro kontranya, berdasarkan 6 kriteria evaluasi Dunn, tak dapat dipungkiri bahwa operasi tangkap tangan yang dilakukan KPK mampu memenuhi seluruhnya dengan beberapa catatan. **Efektivitas**, operasi tangkap tangan mampu meringkus tersangka dengan akurat. **Efisien**, semakin banyak operasi tangkap tangan, semakin banyak tersangka. **Kecukupan**, operasi tangkap tangan tidak cukup berpengaruh terhadap penurunan angka korupsi di Indonesia. **Pemerataan**, manfaat operasi tangkap tangan dapat dirasakan di level nasional hingga daerah. **Responsivitas**, operasi tangkap tangan mendapat sambutan yang sangat baik dari masyarakat, meski ada pula yang kontra. **Ketepatan**, hasil operasi tangkap tangan memang tidak dapat langsung dirasakan dampaknya oleh masyarakat, namun dapat mengubah sistem secara perlahan.

Masifnya operasi tangkap tangan yang dilakukan KPK hingga ke level daerah menunjukkan bahwa Lembaga ini fokus dalam penindakan kasus korupsi. Pilihan ini tentu tidak salah, hanya saja perlu disadari bahwa dalam upaya memberantas korupsi di Indonesia tidak bisa hanya dari segi penindakan saja, namun secara keseluruhan di mana pencegahan dan penindakan berjalan secara seimbang.

Rekomendasi

KPK yang sudah cukup baik dalam melakukan penindakan terhadap kasus korupsi, perlu meningkatkan perannya

dalam pencegahan demi mewujudkan Indonesia yang bersih dari korupsi. Fungsi pencegahan korupsi sebenarnya dapat dilakukan dengan beragam cara dan oleh berbagai aktor. Bagi Lembaga pemberantas korupsi, pencegahan bisa dilakukan dengan melakukan sosialisasi, maupun pendampingan pada Lembaga negara seperti yang sudah dilakukan KPK selama ini dengan Asistensi Pengisian dan Pengumpulan (APP) LHKPN, Bimbingan Teknis (Bimtek) LHKPN dan Bimbingan Teknis Aplikasi, Klinik Konsultasi LHKPN, Sosialisasi LHKPN, Sosialisasi Pengendalian Gratifikasi di Lingkungan Kementerian/Lembaga Negara maupun di tataran Pemerintah Daerah. Selain itu KPK juga dapat memanfaatkan penggunaan teknologi yaitu mengembangkan aplikasi JAGA yang bertujuan untuk memberikan informasi terkait pelayanan publik secara transparan (Laporan Tahunan KPK 2016; 2017; 2018). Bagi pemerintah, andil dalam pencegahan dapat dengan memperkuat regulasi yang hingga kini masih memberi celah untuk terjadinya tindak korupsi. Sementara itu, bagi masyarakat sipil juga turut andil dengan menjadi agen sosialisasi maupun berperan aktif dan kritis dalam mengawasi pelaksanaan kekuasaan di sekitarnya.

Upaya pencegahan korupsi juga dapat menyasar berbagai kalangan masyarakat dan lintas generasi. Di mulai dari generasi muda, pendidikan anti korupsi dapat dimasukkan dalam kurikulum pendidikan sekolah dasar hingga menengah. Sekolah menjadi agen yang tepat untuk menanamkan nilai-nilai anti korupsi seperti kejujuran, kredibilitas, integritas dan tanggung jawab mengingat anak-anak hampir menghabiskan setengah waktunya di sekolah. Penanaman nilai secara terus menerus secara tidak langsung dapat menghegemoni siswa untuk anti terhadap korupsi.

Bagi generasi yang lebih senior, upaya penanaman nilai anti korupsi dapat dilakukan dengan mengoptimalkan peran institusi informal seperti keluarga dan lingkungan sosial sebagai mekanisme kontrol. Keluarga dan lingkungan sosial berperan besar dalam membentuk karakter individu. Oleh karenanya, KPK dapat menggunakan keluarga dan masyarakat sebagai agen pencegahan korupsi.

Pemberantasan korupsi memang tidak seharusnya hanya menjadi urusan KPK, Kepolisian ataupun Kejaksaan saja, melainkan menjadi tanggung jawab kita bersama sebagai anak bangsa. Berkomitmen untuk tidak melakukan korupsi pada akhirnya menjadi salah satu upaya konkret yang dapat mulai kita tanamkan dalam diri untuk memutus mata rantai masalah ini.

Referensi

2016, T. P. L. T. K. (2017). Laporan Tahunan 2016. Jakarta.

2017, T. P. L. T. K. (2018). Laporan Tahunan 2017: Demi Indonesia untuk Indonesia. Jakarta.

2018, T. P. L. T. K. (2019). Laporan tahunan 2018. Jakarta.

Aina, S. (1982). Bureaucratic Corruption in Nigeria: The Continuing Search for Causes and Cures. International Review of Administrative Sciences. https://doi.org/10.1177/0020852382048001 08.

Akbar, M. R., Rifai, E., & Raharjo, E. (2016). Kebijakan KPK Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi Melalui Operasi Tangkap Tangan. Jurnal Poenale, 4, 1–13.

Alamsyah, W., Abid, L., & Sunaryanto, A. (2018). Laporan Trend Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2018. Jakarta.

Amanda, A. (2019). Legalitas Wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Operasi Tangkap Tangan (OTT) Terhadap Tersangka Kasus Korupsi Berdasarkan KUHAP. 5(1), 141–150. https://doi.org/https://doi.org/10.15294/snh.v5i01.29709.

Asyari, F. (2017). Operasi Tangkap Tangan (OTT) Di Pusat dan Daerah Untuk Meraih WTP Terkait Masalah Pelanggaran Hukum. Legalitas.

Benson, B. L., & Baden, J. (1985). The Political Economy of Governmental Corruption: The Logic of Underground Government. The Journal of Legal Studies, 14(2), 391-41-. https://doi.org/10.1086/467777.

Boy. (2017). KPK Beberkan Cara Lakukan OTT. Retrieved from jpnn.com website: https://www.jpnn.com/news/kpk-beberkan-cara-lakukan-ott.

Darini, R. (2011). Korupsi di RRT: Perspektif Sejarah. INFORMASI. https://doi.org/10.21831/informasi.v1i1.4464.

Djelantik, S. (2008). Korupsi, Kemiskinan Dan Masalah Di Negara Berkembang. Jurnal Administrasi Publik Unpar.

Dunn, William N. (2003). Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Kedua). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Dunn, W. (2014). Public Policy Analysis (5th ed.). England: Pearson Education Limited.

Hasan, R. A. (2019). Indeks Korupsi Internasional: Posisi RRT dan AS Turun, RI Naik. Retrieved September 28, 2019, from Liputan6.com website: https://www.liputan6.com/global/read/3882732/indeks-korupsi-internasional-posisi-RRT-dan-as-turun-ri-naik.

Hikmawati, P. (2018). Operasi Tangkap Tangan Dalam Penanganan Kasus Korupsi (Arrest Hand Operation In Handling Corruption Case). Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan. https://doi.org/10.22212/jnh.v9i1.998.

Johnston, M. (2005). Syndromes of Corruption: Wealth, power, and democracy. In Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy. https://doi.org/10.1017/CBO9780511490965.

Lutfiasandh, K. (2019). Konsep Operasi Tangkap Tangan Tindak Pidana Korupsi Oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. Universitas Airlangga.

Nola, L. F. (2013). Operasi Tangkap Tangan oleh KPK. P3Di, Vol.V(24), 1–4.

Nugraha, U. P., Ablisar, M., Sunarmi, & Mulyadi, M. (2018). Analisis Yuridis Operasi Tangkap Tangan dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Sebagai Upaya Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi (Studi Pada POLRESTABES Medan). USU LAW JOURNAL, 6, 144–162.

Puspitasari, M. A. (2017). 8 Upaya Pelemahan KPK Oleh DPR Menurut Catatan ICW. Retrieved September 28, 2019, from Tempo.co website: https://nasional.tempo.co/read

/885616/8-upaya-pelemahan-kpk-oleh-dpr-menurut-catatan-icw.

Quah, J. S. T. (1988). Corruption in Asia with Special Reference to Singapore: Patterns and Consequences. Asian Journal of Public Administration. https://doi.org/10.1080/02598272.1988.10800199.

Rahmadani, W., Iskandar, S., & Radhali. (2018). Legalitas Operasi Tangkap Tangan (OTT) Komisi Pemberantasan Korupsi Terhadap Gubernur Aceh. Syiah Kuala Law Journal, 2(3), 455–470.

Santoso, P. (2010). Modul Pembelajaran Analisis Kebijakan Publik. In U. Parlindungan (Ed.), (Vol. 6). Yogyakarta: Research Centre for Politics and Governement.

Sastiya, N. (2018). Efektivitas operasi tangkap tangan komisi pemberantasan korupsi dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Universitas Islam Jakarta, Syarif Hidayatullah.

Transparency International. (2018). Corruption perceptions. Retrieved from.

User, S. (2016). Sejarah Panjang Pemberantasan Korupsi Di Indonesia. Retrieved September 28, 2019, from https://acch.kpk.go.id/id/artikel/fokus/sejarah-panjang-pemberantasan-korupsi-di-indonesia.

Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, 5 (2), 133-150
e-ISSN/p-ISSN: 2615-7977/2477-118X
DOI: https://doi.org/10.32697/integritas.v5i2.475
©Komisi Pemberantasan Korupsi

Kesenjangan dalam Wacana Antikorupsi di Indonesia: Temuan dari Literatur Studi Korupsi Kritis

Kanti Pertiwi
Universitas Indonesia

kanti.pertiwi@ui.ac.id

Abstract

Indonesia's anti-corruption movement has occupied public discourse within the last two decades. Various programs have been carried out by the vanguard in eradicating corruption in this country, the Corruption Eradication Commission (KPK). However, the journey was not free from turbulence and ambiguity, both in the realm of law and in the social sphere. Using a critical discourse analysis approach, this paper examines (anti)corruption discourses in Indonesia and how they are positioned against each other. Previous studies suggest that there is a strong emphasis on universal morality within the dominant discourses on (anti)corruption in Indonesia. Using illustrations which are drawn from in-depth anthropologically-oriented studies, I demonstrate that corruption needs to be understood through the lens of morality-in-context. This further suggests there is a serious gap between the dominant and marginalized discourses of (anti)corruption in Indonesia.

Keywords: *Anti-Corruption Discourse, Discourse Analysis, Business-Government Relations, Governance*

Abstrak

Gerakan antikorupsi telah mendominasi wacana publik di Indonesia dalam dua dekade terakhir. Berbagai program telah dilakukan oleh garda depan dalam memberantas korupsi di negeri ini, yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Namun, perjalanan itu tidak bebas dari turbulensi dan ambiguitas, baik di ranah hukum maupun di ranah sosial. Menggunakan pendekatan analisis wacana kritis, makalah ini mencoba mengidentifikasi wacana dominan dan wacana alternatif (anti)korupsi di Indonesia dan bagaimana mereka diposisikan satu sama lain. Studi-studi terdahulu menunjukkan bahwa ada penekanan kuat pada moralitas universal dalam wacana dominan tentang (anti)korupsi. Dengan menggunakan ilustrasi yang diambil dari tiga studi beorientasi antropologi, saya menunjukkan bahwa korupsi perlu dipahami lewat konsep moralitas dalam konteks. Ini juga menunjukkan adanya kesenjangan serius antara wacana dominan (anti)korupsi yang dominan dan terpinggirkan di Indonesia.

Kata kunci: Wacana Antikorupsi, Analisa Wacana Kritis, Hubungan Bisnis-Pemerintah, Tata Kelola

Pendahuluan

Gerakan antikorupsi di Indonesia secara umum telah mendapatkan dukungan publik yang kuat sejak kemunculannya dua dekade silam. Diawali dengan lahirnya UU Tipikor di tahun 1999 yang kemudian direvisi tahun 2001, dilanjutkan dengan dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) lewat UU KPK tahun 2002 yang kemudian mulai beroperasi tahun 2004 (Schutte, 2012), KPK telah melewati berbagai episode turbulensi di tengah upayanya menjalankan mandat membersihkan Indonesia dari korupsi.

Dari sisi kinerja, KPK memiliki kontribusi besar dalam meningkatkan Indeks Prestasi Korupsi (IPK) Indonesia dari peringkat 137 dari 146 negara pada tahun 2004 ke peringkat 89 dari 180 negara pada tahun 2018. Namun demikian, ada beberapa catatan baik dari para sarjana *(scholar)* dan pengamat yang menarik untuk dicermati. Di ranah hukum, misalnya, Butt (2009) menulis bahwa klausul "perbuatan melawan hukum" dalam UU Tipikor meninggalkan ambiguitas yang tinggi, apalagi jika dikaitkan dengan norma sosial yang umum dipahami oleh masyarakat. Beberapa putusan yang dinilai bermasalah dari segi hukum kemudian dianggap sebagai "*collateral damage"* (hal. 25), untuk menjaga momentum dari pemberantasan korupsi yang berfokus pada keinginan mengubah perilaku pejabat negara. Riset terbaru oleh Wibowo (2018) mengungkap hal senada bahwa ada persoalan yang terus berulang dalam hal interpretasi UU Antikorupsi, yang memiliki kaitan dengan kencangnya iklim antikorupsi yang ada. Aparat penegak hukum berada di bawah tekanan dalam menunjukkan komitmen mereka terhadap pemberantasan korupsi, dan menyisakan sedikit sekali ruang untuk kritik dan refleksi.

Sementara sarjana lainnya mengungkap bahwa instrumen pemberantasan korupsi yang ada saat ini masih menyisakan ambiguitas dalam hal memidanakan korupsi di sektor privat (Wibisana dan Marbun, 2018). Di ranah sosial, dari perspektif sosiologi, Ganie-Rochman dan Achwan (2016) menegaskan bahwa pendekatan pemberantasan korupsi yang dijalankan KPK telah tersandera oleh aspek formal dan cenderung mengabaikan *"informal arrangements"* yang membentuk hubungan antarindividu dan antarlembaga yang memberikan jalan untuk praktik-praktik yang sering disebut sebagai korupsi. Selain temuan-temuan di ranah akademik, tidak sedikit elit pemerintahan maupun pengamat yang mengungkapkan bahwa gerakan antikorupsi telah menyebabkan melambatnya kinerja birokrasi (Hotland dan Taufiqurrahman, 2006), dikarenakan iklim kecemasan yang muncul seiring makin gencarnya gerakan pemberantasan korupsi.

Seiring dengan perkembangan di atas, telah berkembang pula studi kritis (anti)korupsi *(critical corruption studies)* (Brown dan Cloke, 2011) yang menggunakan metodologi analisa wacana atau metodologi kualitatif lainnya. Studi-studi ini bersifat multidisplin dan dapat ditemukan di literatur hukum, antropologi, studi organisasi, sosiologi, juga ilmu politik dan hubungan internasional. Studi kritis menangkap apa-apa yang disebut sebagai persoalan "makna yang ambigu" oleh Butt, yang disebut sebagai "masalah interpretasi" oleh Wibowo (2018), yang disebut sebagai *informal arrangements* oleh Ganie-Rochman dan Achwan (2016), maupun yang diidentifikasi sebagai ambiguitas di ranah pidana korupsi korporasi oleh Wibisana dan Marbun (2018). Salah satu *thesis* utama literatur studi korupsi kritis

(critical corruption studies) adalah bahwa ada kesenjangan antara wacana dominan dan wacana alternatif terkait (anti)korupsi di berbagai konteks (lihat Marquette (2004) dan Bukovansky (2006).

Melanjutkan tradisi ini, maka diperlukan sebuah studi yang mengidentifikasi wacana-wacana dominan dan wacana-wacana alternatif (anti)korupsi yang berangkat dari pemahaman bahwa korupsi memiliki makna majemuk dan konteksual. Tulisan ini merupakan upaya awal untuk memetakan apa saja wacana dominan dan wacana alternatif tersebut, khususnya untuk konteks Indonesia. Tulisan ini menjadi penting karena perspektif kritis dalam studi korupsi di Indonesia belum banyak dikenal. Padahal, studi kritis memiliki beberapa kontribusi potensial khususnya dalam mengevaluasi strategi antikorupsi di Indonesia baik dalam tataran konsep maupun praktis, sekaligus mencoba mengatasi keterbatasan-keterbatasan yang ada. Makalah yang disajikan saat ini berfokus pada tinjauan konseptual dengan menganalisa studi-studi terdahulu dan survei dokumen otoritatif, serta studi berorientasi antropologi yang menampilkan konteks Indonesia, negara yang telah mengadopsi agenda antikorupsi global sebagai kelanjutan dari gerakan reformasi yang dicetuskan tahun 1998.

Sebelum membahas studi-studi tersebut, terlebih dahulu akan dijelaskan lensa teoritis dan metode yang jamak digunakan oleh para sarjana korupsi kritis *(critical corruption scholars*) yaitu analisa wacana kritis *(critical discourse analysis).* Analisa wacana kritis merupakan sebuah pendekatan yang menekankan pada analisa teks sekaligus praktik sosial yang menggarisbawahi kelit kelindan *power-knowledge* dalam me(re)produksi sebuah wacana (Hall, 2001), untuk mengungkap asumsi maupun ideologi yang tersembunyi dalam memahami sebuah fenomena, dengan tujuan emansipatif yaitu menggugat ketidakadilan-ketidakadilan yang ada di ruang-ruang sosial. Makalah akan dilanjutkan dengan penjelasan tentang wacana dominan antikorupsi, kritik atas wacana tersebut yang diperkaya lewat analisa teks otoritatif dan identifikasi wacana alternatif dengan menyajikan temuan dari studi berorientasi etnografis oleh Pertiwi (2016), Tidey (2016) dan Jakimow (2018), dan ditutup dengan diskusi dan kesimpulan. Di bagian akhir, penulis akan menjabarkan beberapa implikasi terkait temuan penelitian ini.

Lensa Teoritis dan Metode: Analisa Wacana Kritis

Analisa wacana kritis merupakan sebuah teori sekaligus metodologi (Jørgensen dan Phillips, 2002) yang jamak digunakan oleh sarjana korupsi kritis. Analisa ini berlandaskan epistemologi *social constructionism*, yang meyakini bahwa realita sosial manusia tidak memiliki fitur objektif, melainkan inter-subjektif. Ia juga meyakini bahwa realita sosial bersifat majemuk, tidak tunggal. Dalam konteks korupsi, para analis diskursus *(discourse analyst)* akan memandang korupsi sebagai fenomena yang memiliki pemaknaan yang beragam dan cair, dipengaruhi oleh konteks di mana ia hadir. Korupsi, sebagaimana juga konstruksi sosial *(social construct)* lainnya seperti pembangunan *(development),* kesejahteraan *(wealth),* integritas *(integrity),* akuntabilitas *(accountability),* keadilan *(justice),* tidak memiliki makna yang objektif dan tetap *(fixed)*, melainkan maknanya dapat berubah dari satu konteks ke konteks lainnya, dan seringkali mencerminkan kepentingan dan posisi aktor sosial terkait yang berupaya mendefinisikannya (Fairclough, 2001).

Proses memberi atau menetapkan makna terjadi melalui bahasa dan bahasa bekerja melalui representasi - didefinisikan oleh Hall (1997:3) sebagai berikut:

"…it is by our use of things, and what we say, think and feel about them – how we represent them – that we give them meaning. In part, we give objects, people, and events meaning by the frameworks of interpretation which we bring to them. In part, we give things meaning by how we use them, or integrate them in our everyday practices… in part we give things meanings by how we represent them – the words we use about them, the ways we classify and conceptualise them, the values we place on them."

(kita memberi makna dengan menggunakan hal-hal di sekitar kita, dan apa yang kita katakan, pikirkan dan rasakan tentang hal-hal tersebut - bagaimana kita membuat representasi tentang mereka - kita memberi mereka makna. Kita juga memberi makna benda, orang, dan peristiwa dengan kerangka interpretasi yang kita bawa kepada mereka. Kita juga memberi makna sesuatu dengan cara kita menggunakannya, atau mengintegrasikannya dalam praktik kita sehari-hari ... sebagian kita memberi makna pada hal-hal dengan cara kita mewakili mereka - kata-kata yang kita gunakan tentang mereka, cara kita mengklasifikasikan dan membuat konsep mereka, nilai-nilai yang kita tempatkan pada mereka).

Representasi yang berbeda menghasilkan pengetahuan yang berbeda, cara berpikir yang berbeda tentang sesuatu dan cara bertindak yang berbeda di dunia. Pada saat yang sama, pengetahuan bergantung pada praktik sosial, mereka dikonstruksikan dari interaksi manusia dengan dunianya, dan menjadi berkembang dan terdiseminasi dalam sebuah konteks sosial (Crotty, 1998).

Representasi tertentu mungkin menjadi lebih dominan daripada yang lain, sebagian sebagai akibat dari pelaksanaan kekuasaan *(power exercise)*. Disaat yang sama, lewat proses yang kompleks dan penuh ambiguitas dan kontradiksi, aktor-aktor lainnya akan mencoba untuk mempengaruhi proses menetapkan *(fixing)* makna melalui produksi dan konsumsi teks (Hardy dan Phillips, 2004) yang menghasilkan variasi dan keluwesan makna. Salah satu cara memahami representasi dan efek kuasanya adalah melalui konsep wacana - sekumpulan teks yang saling terkait dan juga praktik-praktik yang menghasilkan, menyebarluaskan, dan membaca teks-teks yang berbeda, yang membawa objek atau ide menjadi "ada" dan "nyata" (Fairclough, 1992; Phillips dan Hardy, 1997). Di saat yang sama, keberadaan wacana membatasi apa yang dapat dikatakan dan dilakukan dalam kaitannya dengan objek tertentu karena wacana adalah cara "realitas sosial diproduksi dan dibuat nyata" dan dibuat bermakna (Phillips dan Hardy, 2002:3).

Sebagai contoh, wacana tentang "anak jalanan" (Dewayani, 2015), merupakan kumpulan berbagai praktik sosial dan teks-teks yang diproduksi dan direproduksi secara massal oleh beragam aktor, yang menghasilkan cara berbicara dan cara berlaku tertentu tentang sebuah isu, khususnya terkait mereka yang diklasifikasikan sebagai "anak jalanan". Dalam wacana ini, orang-orang dituntut untuk paham tentang bagaimana "anak jalanan" harus diatasi, berbagai dampak sosial negatif terkait keberadaan anak jalanan dan instrumen-instrumen untuk mengentaskan mereka. Di saat yang sama, segala tingkah laku anak jalanan menjadi dipengaruhi bahkan didisiplinkan *(disciplinary effects)* lewat norma-norma

yang hadir bersamaan dengan konstruksi sosial terkait anak jalanan tersebut. "Anak jalanan" sering dianggap sebagai sumber ketidaktertiban bahkan bibit kriminalitas. Cara kita berpikir tentang "anak jalanan" menjadi terbatas atau dibatasi oleh wacana yang ada. Mustahil untuk memposisikan "anak jalanan" sebagai individu yang penuh kreatifitas, empati, dan memiliki *resiliensi* dalam menghadapi kehidupan yang penuh tantangan. Hal ini disebabkan sifat wacana tersebut yang tak jarang membungkam pengalaman hidup si anak jalanan yang menjadi subjek berbagai intervensi. Karena sifat wacana yang mengungkap satu sisi namun menutup yang lainnya (Hardy dan Phillips, 2004), persoalan struktur sosial dan ketidakadilan ekonomi yang seharusnya digugat tetap terbungkus rapi di balik mobilisasi wacana dominan. Sebuah wacana dapat menempati posisi dominan di ruang publik, ketika disuarakan oleh pihak-pihak yang memiliki posisi dominan di masyarakat dilihat dari kelas sosial mereka, tingkat pendidikan, penghasilan, dan lain-lain.

Analisa wacana memiliki persamaan dengan studi kualitatif lainnya yaitu memandang realita sosial manusia sebagai realita yang sarat makna. Satu perbedaan yang mencolok adalah bahwa dalam analisa wacana, peneliti akan menelusuri aspek historis dari sebuah fenomena sosial, teks-teks apa saja yang saling terhubung satu sama lain yang berperan dalam "melahirkan" sebuah wacana yang akhirnya membuatnya dirasakan sebagai sebuah realita sosial yang "nyata"? Karena sifatnya yang dipengaruhi oleh filosofi sosial *konstruksionisme*, bahwa sebuah fenomena adalah hasil konstruksi sosial, analisa wacana menjadi metodologi penelitian yang berguna untuk membuat terlihat *(to make visible)* ideologi maupun struktur kuasa *(power structure)* yang sering tidak tampak dalam sebuah wacana (Jørgensen dan Phillips, 2002). Lewat analisa wacana, temuan penelitian akan mengungkap suara-suara yang dominan dan suara-suara yang sering diabaikan yang berkelit kelindan dalam sebuah wacana.

Dalam menganalisa wacana, seorang peneliti akan menelaah teks dengan mengidentifikasi makna dikaitkan dengan konteks yang melatarbelakanginya. Selain itu, peneliti juga melakukan defamiliarisasi (Alvesson dan Deetz, 2000) atau membuat asing berbagai konsep yang selama ini sering diterima begitu saja. Dalam menganalisa makna, penulis memulai dengan pembacaan yang mendalam *(close reading),* identifikasi pola, dan proses *reiterasi* yang terdiri dari membaca sebagian dari teks lalu membaca teks secara keseluruhan, sebagai proses dimana peneliti bergerak dari fase pengumpulan data dan fase inferensi data penelitian, hingga dicapai sebuah kesimpulan. Proses analisa teks bukanlah proses yang berlangsung secara linear (Spiggle, 1994), melainkan proses yang dinamis melibatkan tahapan *coding* dan *abstraction,* dengan menghadirkan istilah-istilah yang digunakan oleh penulis, dan juga pengalaman, pengetahuan, dan ide penulis yang bersangkutan. Bergantung pada desain studi, seorang analis wacana bisa memfokuskan analisanya pada tema-tema tertentu atau pada teknik linguistik tertentu seperti penggunaan metafora dan ekspresi kebahasaan lainnya (Phillips dan Hardy, 2002).

Pembahasan

Gerakan Antikorupsi Global

Dalam konteks global, wacana antikorupsi telah menghasilkan konsensus yang kuat tentang perlunya aktor internasional untuk terlibat dalam apa yang sebelumnya dianggap sebagai urusan domestik negara-negara yang kurang kuat, dengan mengusung slogan tata kelola

(governance) atau pengentasan kemiskinan *(poverty eradication)* (Mawuko-Yevugah, 2014). Pada saat yang sama, negara-negara yang kurang kuat *(third world countries)* ini semakin didorong untuk menyediakan lingkungan yang lebih menguntungkan bagi pemilik kapital transnasional (Bratsis, 2014). Dalam wacana tersebut direproduksi ide-ide bahwa korupsi bekerja sebagai penghambat demokratisasi, menipiskan kekayaan nasional, merusak kepercayaan publik pada lembaga-lembaga sosial dan merusak lingkungan (Transparency International, 2019). Banyak masalah sosial dewasa ini, mulai dari perang dan kemiskinan hingga transportasi umum yang buruk, jika dilihat dari perspektif yang dominan ini, dikatakan disebabkan oleh korupsi. Antikorupsi menjadi kerangka pamungkas untuk merumuskan solusi untuk setiap masalah sosial. Seperti yang dicatat oleh Bratsis (2003:9), *"it would seem that there is hardly any contemporary political tendency that does not contain some form of anti-corruption agenda"*. (Tampaknya hampir tidak ada kecenderungan politik kontemporer yang tidak mengandung beberapa bentuk agenda antikorupsi).

Di konteks Indonesia, wacana antikorupsi yang direproduksi oleh aktor-aktor supranasional seperti Bank Dunia dan Transparansi Internasional di atas kemudian direproduksi juga oleh aktor lokal seperti KPK dan *Indonesian Corruption Watch (ICW),* yang kemudian dapat dikatakan telah mencapai posisi dominan di masyarakat. Telah terdapat konsensus bahwa perbuatan-perbuatan tertentu yang dulunya tidak dikenal sebagai "korupsi" kini dipandang sebaliknya. Namun demikian, wacana yang dominan ini memiliki beberapa kelemahan, yang sebagai konsekuensinya tidak sepenuhnya mampu mengendalikan perilaku masyarakat sebagaimana diharapkan. Dalam bagian selanjutnya, penulis akan membahas beberapa kritik atas wacana dominan tersebut berdasarkan studi-studi terdahulu.

Kritik atas Wacana Antikorupsi Global

Kritik pertama dan utama yang hadir dalam literatur yang membedah wacana antikorupsi adalah terkait minimnya analisa korupsi yang sensitif pada konteks. Ini dipengaruhi juga oleh asumsi rasionalis yang sering melatarbelakangi studi korupsi: Bahwa korupsi dilakukan oleh aktor ekonomi yang ingin memaksimalkan keuntungan pribadi semata dan terlepas dari konteks sosialnya. Studi rasionalis sering berasumsi bahwa pelaku korupsi adalah aktor yang senantiasa melakukan kalkulasi atas tindakan-tindakannya dan menimbang secara seksama lewat proses berpikir yang *ekstensif deliberatif* serta independen, sebelum melakukan tindakan yang jamak disebut sebagai korupsi. Asumsi ini kerap dipertanyakan dalam kaitannya dengan temuan peneliti lain yang mengungkap bahwa korupsi dapat terjadi sebagai bagian dari *habitus* (Bourdieu, 2004) yang mengatur perilaku seseorang tanpa proses berpikir yang penuh kesadaran *(mindlessness),* dan dapat terjadi karena tekanan atau ekspektasi sosial yang melingkupi individu (Pertiwi, 2018).

Selain abai pada konteks, wacana antikorupsi juga bersifat ahistoris. Dalam bukunya yang berjudul *Corruption: An Empty Signifier,* Koechlin menyoroti bagaimana jargon antikorupsi telah menikmati posisi hegemoni, terutama terkait posisinya sebagai yang dilegitimasi sebagai sebuah upaya serius yang melintasi batas negara dan sektor. Mengutip Koechlin (2013:1):

In the past two decades a general consensus has emerged condemning corruption as one of the most damaging factors for

development. Corruption is seen to undermine the cohesion and strength of whole societies, to threaten precarious economic and social progress made in developing countries, and to increase the vulnerability of lives and livelihoods of the poor. What is new is not only the wave of concern, but that the condemnation of corruption transcends all boundaries and sectors.
(Dalam dua dekade terakhir, sebuah konsensus umum telah muncul mengutuk korupsi sebagai salah satu faktor paling merusak bagi pembangunan. Korupsi dipandang melemahkan kohesi dan kekuatan seluruh masyarakat, mengancam kemajuan ekonomi dan sosial yang genting di negara-negara berkembang, dan meningkatkan kerentanan hidup dan mata pencarian orang miskin. Apa yang baru bukan hanya gelombang kekhawatiran, tetapi bahwa kutukan korupsi melampaui semua batas dan sektor.)

Ini terlihat ketidaksadaran *(lack of awareness)* dalam mengenali wacana alternatif dari masa ke masa seperti yang diungkap oleh cendikia Harvard, Nathaniel H. Leff yang berargumen bahwa pada masa tertentu, korupsi pernah dipandang "menekan ketidakpastian dan meningkatkan investasi" (Leff, 1964:10). Dalam tulisannya, Leff mengungkap berbagai penjelasan bahwa korupsi, meski dilihat sebagai hal yang merugikan dari kacamata bangsa Barat dan juga pengusaha domestik, justru dilihat sebagai hal yang positif untuk kompetisi, inovasi, dan juga sebagai *hedging-policy* atas kegagalan kebijakan pemerintah. Theobald (1999) mengkritik pesatnya perkembangan wacana akademik tentang korupsi sebagai bentuk superioritas 'modernitas' versi Barat, yang perlu ditiru dan diidamkan oleh negara-negara berkembang. Theobald juga mempertanyakan *"eerie silence"* (kebisuan) yang berlangsung selama kurang lebih 30 tahun lamanya terkait praktik-praktik yang kemudian diberi label "korupsi". Selanjutnya, semangat menggebu memberantas korupsi tampak memiliki titik berat pada negara-negara tertentu saja, khususnya negara dunia ketiga, sementara korupsi di negara-negara dunia pertama sering kali tidak dianggap sebuah persoalan yang serius. Korupsi menjadi *"…nationally sited, 'over there'."* (Bracking, 2007:16).

Dari bahasan di atas nampak jelas bahwa korupsi memiliki makna yang dapat berubah seiring perubahan waktu dan konteks, termasuk kondisi ekonomi dan geopolitik negara-negara di dunia, khususnya di akhir era 1990an. Sebagaimana diulas oleh Polzer (2001), sejarah gerakan antikorupsi global memiliki latar belakang kondisi yang dihadapi Bank Dunia yang saat itu mengalami krisis legitimasi terkait pinjaman-pinjaman yang diberikannya ke negara-negara Dunia Ketiga termasuk Indonesia. Jargon antikorupsi memiliki kesamaan dengan konsep pembangunan *(developmentalism)* yang didominasi perspektif masyarakat Barat (Heryanto, 1988) yang cenderung mengabaikan *trajektori* historis negara-negara dunia ketiga seperti Indonesia.

Selanjutnya, studi-studi terdahulu juga menemukan bahwa moralitas universal menjadi salah satu tema besar yang begitu kental mewarnai wacana dominan yang di(re)produksi oleh aktor-aktor berkuasa (lihat Bukovansky, 2006) termasuk Bank Dunia, Transparansi Internasional, *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD),* dan pemerintah yang berkuasa di negara tertentu. Penulis akan membahasnya di bagian selanjutnya.

Moralitas Universal

Dalam tema ini, teks-teks yang direproduksi secara masif oleh pemerintah *(state)* yang kemudian berlaku sebagai *official discourse* atau wacana resmi sangat kental dengan nuansa moralisasi. Artinya, persoalan korupsi yang sejatinya sangat kompleks sering direduksi ke dalam persoalan ketidakmampuan seorang aktor sosial untuk memilih perilaku yang moral atau etis, baik itu dikarenakan pemahaman yang keliru maupun moralitas yang cacat (Bracking, 2007; Bukovansky, 2006; Gebel, 2012; Marquette, 2012), berdasarkan standar tertentu yang berlaku lintas ruang dan waktu. Para sarjana *(scholar)* ini menyoroti analisis korupsi yang terjebak pada dikotomi publik versus swasta *(public vs private)* yang banyak dipengaruhi konsep birokrasi ala Weber (Bukovansky, 2006), maupun paradigma legalrasional yang sempit, yang sering berbenturan dengan logika sosial-budaya dalam praktik keseharian masyarakat dunia ketiga. Bracking (2007), selain cendikia lainnya, memproblematisasi bagaimana praktik-praktik sosial yang memiliki wujud dan akar persoalan yang berbeda-beda dapat diklasifikasikan ke dalam satu kategori yaitu 'korupsi'. Selanjutnya, berbagai praktik ini sering diasumsikan sebagai konsekuensi dari sifat keinginan mewujudkan kepentingan pribadi *(self-interested nature),* sehingga obat untuk korupsi adalah meregulasi sifat-sifat mementingkan kepentingan pribadi ini lewat beragam instrumen seperti kode etik perilaku yang disusun lewat kacamata tertentu dan seringkali mengabaikan kompleksitas di lapangan.

Sementara itu, Bukovansky (2006) dalam makalahnya yang diberi judul *"The hollowness of anti-corruption discourse",* berargumen bahwa gerakan antikorupsi yang kental mempromosikan persoalan korupsi sebagai pertarungan antara si baik dan si jahat, antara perilaku yang bermartabat dan perilaku tamak, merupakan wujud dari pendekatan liberal-rasional. Sebagai contoh, tulis Bukovansky, *preambul* dari *OECD Convention* secara eksplisit menggunakan kata "moral" dalam kalimat pertama:

'Considering that bribery is a widespread phenomenon in international business transactions, including trade and investment, which raises serious moral and political concerns, undermines good governance and economic development, and distorts international competitive conditions; …' (OECD, 1997).

(Menimbang bahwa penyuapan adalah fenomena yang tersebar luas dalam transaksi bisnis internasional, termasuk perdagangan dan investasi, yang menimbulkan masalah moral dan politik yang serius, merusak tata kelola yang baik dan pembangunan ekonomi, dan mengubah kondisi persaingan internasional; ... (OECD, 1997))

Pendekatan demikian mendatangkan problematika baru, tidak hanya soal etika, tetapi juga problematika yang lebih pragmatis. Secara etika, di mana tanggungjawab para pegiat antikorupsi global dan nasional yang secara sepihak menentukan standar-standar perilaku antikorupsi tanpa melibatkan masyarakat yang menjadi objek penerapan standar tersebut? Dengan mengusung konsep moralitas yang universal, para aktor antikorupsi global menganggap bahwa apa-apa yang dianggap baik oleh konteks sosial tertentu maka akan berlaku pula di konteks sosial lainnya. Sementara itu, secara pragmatis, Bukovansky (2006:184) menulis: *"Externally imposed standards will lack legitimacy unless they are embraced and internalized by the culture on which they are imposed."* (Standar yang diberlakukan secara eksternal tidak akan memiliki legitimasi kecuali jika mereka

dianut dan diinternalisasi oleh budaya yang menjadi dasar penerapannya). Standar universal inilah yang sering menjadi persoalan ketika organisasi dihadapkan pada dua pilihan antara mematuhi standar atau menyelamatkan kepentingan-kepentingannya (Kuncoro, 2018) di tengah kondisi iklim politik-ekonomi yang masih jarang menjadi perhatian.

Wacana Resmi *(Official Discourse)* Antikorupsi di Indonesia

Untuk memperkaya bahasan di atas, penulis akan mengidentifikasi wacana dominan antikorupsi di Indonesia. Penulis mengumpulkan data berupa teks otoritatif yang dipandang memiliki pengaruh yang sentral dalam membentuk wacana resmi antikorupsi di Indonesia. Teks otoritatif tersebut terdiri dari dokumen-dokumen resmi yang di(re)produksi oleh Pemerintah Indonesia yaitu: Peraturan Presiden No. 55/2012 tentang Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Jangka Panjang Tahun 2012-2025 dan Jangka Menengah Tahun 2012-2014, Peraturan Presiden No. 54/2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi, dan Laporan Tahunan KPK Tahun 2018.

Peraturan Presiden No. 55 tahun 2012 diterbitkan di masa kepresidenan Susilo Bambang YudhoyoNo. Teks ini dipandang otoritatif karena memuat visi, misi, sasaran, strategi, dan fokus kegiatan pencegahan dan pemberantasan korupsi yang selanjutnya akan dilakukan oleh Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah. Strategi nasional tentang pencegahan dan pemberantasan korupsi (Stranas PPK) yang dimuat dalam Peraturan Presiden ini secara eksplisit juga mengidentifikasi indikator hasil utama berupa Indeks Persepsi Korupsi (IPK), ketentuan *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC*) dan indeks Sistem Integritas Nasional (SIN). Hal ini menunjukkan bagaimana wacana antikorupsi di Indonesia sangat kental dipengaruhi oleh wacana dominan yang di(re)produksi oleh aktor-aktor antikorupsi global.

Selanjutnya, di era presiden Joko Widodo tahun 2018, terbit Peraturan Presiden No. 54 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi (Stranas PK) yang menggantikan Peraturan Presiden No. 55/2012 yang dipandang sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan kebutuhan pencegahan korupsi, tanpa menjelaskan perkembangan kebutuhan apa yang dimaksud. Peraturan ini masih merujuk pada Pengesahan UNCAC namun memiliki perbedaan signifikan yaitu hilangnya kata "pemberantasan", dan menggunakan istilah strategi nasional pencegahan korupsi, juga tanpa menjelaskan ekstensif mengapa istilah "pemberantasan" dihapuskan. Selain itu, berbeda dari Stranas PPK, Stranas PK yang baru juga tidak mencantumkan periode waktu berlakunya stranas tersebut.

Laporan Tahunan KPK tahun 2018 menjadi dokumen penting ketiga yang menjabarkan visi misi sekaligus kinerja lembaga yang merupakan garda terdepan pemberantasan korupsi di Indonesia. Laporan Tahunan tersebut memiliki tiga bagian besar yang disusun dengan tema sederhana dan mudah diingat yaitu: Lihat, Lawan, dan Laporkan. Ini menunjukkan bahwa laporan tersebut sengaja disusun untuk pembaca awam, dan memiliki nuansa *marketing* yang kental dilihat dari desain visual dan verbalnya. Para pimpinan KPK ditampilkan dalam wujud kartun dan diberi titel "Nahkoda", dan penggunaan bahasa berima meninggalkan kesan popular yang amat kental. Telaah yang penulis lakukan atas tiga dokumen sentral yang dipandang berpengaruh dalam gerakan antikorupsi dari periode 2012 hingga batas waktu yang belum

ditentukan menunjukkan beberapa hal berikut.

Pertama, bahwa ada dua penyebab utama dari korupsi: (1) minimnya mekanisme *reward and punishment* dalam pelayanan publik, dan (2) ketiadaan sistem yang "berintegritas". *Reward and punishment* memiliki kaitan erat dengan asumsi rasionalitas aktor di birokrasi yang dianggap akan merespon secara linier terhadap mekanisme tersebut, terlepas dari konteks sosialnya. Sementara argumen perlunya sistem yang "berintegritas" erat kaitannya dengan asumsi bahwa individu yang memiliki "integritas" akan mampu mencegah dirinya dari melakukan hal-hal yang digolongkan sebagai korupsi. Dengan demikian, "integritas" menjadi esensi yang harus dimasukkan ke dalam pribadi individu, sebagai bekal ia melawan korupsi. Sebagaimana tertera dalam hal. 24:

"Salah satu akar penyebab berkembangnya praktik korupsi patut diduga berasal dari rendahnya integritas para pelakunya dan masih kentalnya budaya permisif terhadap tindakan korupsi."

Selanjutnya: Masyarakat dengan kultur yang mendorong struktur sosial berperilaku koruptif perlu diubah pola pikirnya agar terbebas dari nilai-nilai koruptif, terlebih lagi agar menjunjung integritas."

Sebagai konsekuensi logis dari asumsi demikian, yang dirujuk sebagai peranti antikorupsi adalah seperangkat *formal rules* yang perlu diadopsi oleh institusi publik di Indonesia, guna memberantas korupsi yang "masif dan sistematis" (hal. 8). *Formal rules* tersebut diantaranya: profil *assessment* - yang mengevaluasi rekrutmen, mutasi, promosi seorang pegawai publik dengan mengukur kompetensi dan "integritas" nya, kode etik - yang merupakan pedoman etika yang berlaku universal dan seringkali hanya menjadi aktivitas *box-ticking* semata, dan juga pakta integritas – yang sekali lagi menitikberatkan pada komitmen individu dan "kesanggupan untuk tidak melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme." (hal. 41). *Formal rules* dianggap dapat meregulasi perilaku seorang aktor rasional yang senantiasa memperhitungkan untung-rugi perbuatannya secara cermat dan dikawal dengan seperangkat kemampuan batiniah universal yang dinamakan "integritas", sekali lagi tanpa memperhitungkan konteks sosialnya. Sementara istilah "korupsi" dan "integritas" digunakan dengan mudahnya seakan apa yang dimaksud dengan "korupsi" dan bukan "korupsi", "integritas" dan bukan "integritas" telah dianggap transparan, terpampang jelas tanpa persengketaan *(dispute)* diantara kelompok yang dijadikan objek atas peranti antikorupsi tersebut.

Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi tahun 2018 juga menegaskan bahwa korupsi dapat diberantas dengan mereformasi moralitas individu, sebagaimana tertuang dalam tiga poin bernama Rencana Aksi Implementasi Pendidikan Karakter dan Budaya Antikorupsi (hal. 41) sebagai berikut:

"1. Menyusun kebijakan yang mewajibkan pembelajaran yang memuat nilai-nilai Pendidikan Karakter dan Budaya Antikorupsi di kurikulum setiap jenjang pendidikan selambat-lambatnya bulan Juni tahun 2019;

2. Menyusun dan mendistribusikan materi pembelajaran yang memuat nilai-nilai pendidikan Karakter dan Budaya Antikorupsi di setiap jenjang pendidikan;

3. Melakukan pendampingan pelaksanaan Pendidikan Karakter dan Budaya Antikorupsi bagi satuan pendidikan;…"

Konsekuensi dari fokus atas moralitas individu yang diproblematisasi lewat kacamata moralitas universal adalah menjadi terbatasnya bahasan dalam wacana dominan tersebut terkait hal-hal lain yang juga membutuhkan perhatian karena merupakan persoalan yang serius dan mendasar. Sebagai contoh, wacana dominan antikorupsi menjadi dijauhkan dari persoalan membongkar struktur kuasa yang tidak adil (Bukovansky, 2006), persoalan ketimpangan kesejahteraan antara segmen-segmen di masyarakat (Budiman, Roan, dan Callan, 2013), maupun hegemoni wacana negara dunia pertama atas praktik dan perilaku negara dunia ketiga yang kental di dalam wacana pemberantasan korupsi.

Kedua, setelah dikeluarkannya Perpres no 54/2018, yang tidak lagi menyebutkan kata "pemberantasan" melainkan "pencegahan" tanpa elaborasi dan argumentasi khusus, seharusnya menimbulkan pertanyaan di kalangan pegiat antikorupsi tentang perubahan ini. Di samping itu, nampak bahwa gerakan antikorupsi telah beralih fokus ke sektor bisnis dan keuangan negara, sementara persoalan reformasi moral tampak telah sedikit merosot dalam skala prioritas. Gerakan antikorupsi menjadi semakin erat kaitannya dengan penciptaan iklim yang baik untuk bisnis, dan konsolidasi tatanan keuangan dan investasi global. Hal ini senada dengan argumen beberapa cendikia (Bedirhanlu, 2007; S. L. Bracking, 2009; Brown dan Cloke, 2004, 2005; Walton, 2013, 2016) yang menggarisbawahi bahwa gerakan antikorupsi merupakan salah satu gerbong dalam reformasi neoliberal yang mengusung kebijakan ramah-pasar dan pembatasan peran negara sebagai sebuah *system of thought* (Lazzarato, 2009).

Sejauh ini penulis telah menghadirkan hasil analisa atas wacana dominan antikorupsi di Indonesia dengan mensurvei tiga dokumen resmi yang diproduksi oleh aktor pemerintah. Selanjutnya, penulis akan mengidentifikasi wacana alternatif antikorupsi lewat telaah atas temuan studi beriorientasi antropologi yang dilakukan oleh Pertiwi (2016), Tidey (2016) dan Jakimow (2018). Ketiga studi ini memiliki kesamaan yaitu tidak menerima begitu saja pendefinisian korupsi yang kerap muncul dalam literatur arusutama yaitu "penyalahgunaan wewenang pejabat publik untuk kepentingan pribadi". Ketiganya juga mengadopsi pendekatan antropologis (Torsello dan Vernard 2016, Pertiwi 2018), yang memberikan ruang untuk pemaknaan dari sudut pandang aktor terkait yang sering dikenal sebagai perspektif "emic".

Wacana Alternatif Antikorupsi di Indonesia

Studi oleh Pertiwi (2016) mengangkat isu korupsi dalam konteks hubungan bisnis-pemerintah di Indonesia. Studi lapangan yang ia lakukan melibatkan 40 partisipan dengan latar belakang beragam diantaranya aktor pemerintah, pelaku bisnis, dan pegiat antikorupsi di Indonesia. Pertiwi memfokuskan penelitiannya untuk menangkap bagaimana korupsi dimaknai oleh para pemangku kepentingan (anti)korupsi di Indonesia, untuk menunjukkan bahwa korupsi memiliki makna yang jamak dan tidak dapat dilepaskan dari kondisi sosial-ekonomi sekaligus isu relasi kuasa yang melatarbelakanginya.

Sementara itu, Tidey (2016) meneliti bagaimana korupsi dimaknai oleh para Aparatur Sipil Negara (ASN) di kota Kupang di tengah gencarnya kampanye antikorupsi di kota tersebut. Kupang adalah kota yang mendapat gelar kota paling korup untuk tahun 2008. Pertanyaan riset yang diajukan oleh Tidey adalah terkait dampak program

antikorupsi pada bagaimana ASN menavigasi lansekap moral-etika di era birokrasi pasca-Suharto. Khususnya seperti apa dilema etika yang dihadapi oleh para ASN di Kupang yang merupakan lulusan Institut Pemerintahan Dalam Negeri yang memiliki reputasi yang harus dijaga. Tidey secara eksplisit menggugat perspektif modernisasi yang menjadi paradigma dominan dalam merumuskan gerakan antikorupsi.

Studi terakhir yang menjadi bagian dari telaah literatur penulis adalah studi oleh Jakimow (2018). Dalam studinya, Jakimow memberi perhatian lebih pada berbagai praktik sosial yang muncul di masyarakat kota Medan, Sumatera Utara. Jakimow melakukan wawancara dan observasi untuk mendapatkan pemahaman tentang praktik "bagi-bagi", praktik yang begitu jamak dan erat kaitannya dengan dimensi emosi dan afeksi, yang dipengaruhi pula oleh lansekap pembangunan dan narasi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang begitu mendominasi di tengah-tengah masyarakat setelah era Reformasi.

Moralitas dalam Konteks *(Morality in Context)*

Salah satu tema penting yang menjadi bagian dari wacana alternatif antikorupsi di Indonesia berdasarkan studi oleh Pertiwi (2016), Tidey (2016) dan Jakimow (2018) adalah terkait konsep moralitas yang cair, jamak, dan kontekstual. Alih-alih mengadopsi ide bahwa korupsi merupakan perilaku yang melanggar standar moral yang universal, ketiga studi di atas secara tidak langsung menggugat pemahaman dominan ini. Lewat studinya, Pertiwi (2016) menunjukkan bahwa partisipan dalam studi mereka memiliki penalaran moral yang berbeda, yang seringkali dimarjinalisasi dalam literatur korupsi arusutama. Partisipan dalam studi Pertiwi mengungkap bahwa perbuatan yang oleh orang luar dilihat sebagai korupsi ternyata memiliki makna-makna alternatif, diantaranya sebagai alat mempertahankan kelayakan hidup (*corruption gets things done)* dan memenuhi tanggungjawab sosial *(corruption maintains social obligations)* para aktor di tengah lingkungan sosial yang menunjukkan kondisi kesenjangan ekonomi dan berbagai keterbatasan dari sisi sistem dan institusi. Partisipan dalam studi Pertiwi mempertanyakan doktrin-doktrin antikorupsi yang seakan abai pada kondisi spesifik yang dialami oleh negara-negara pascakolonial seperti Indonesia.

Ini senada dengan apa yang diserukan dalam penelitian terbaru terkait moralitas yang ditulis oleh Shadnam (2015). Ia mengemukakan bahwa konteks membentuk moralitas – apa yang dianggap baik dan buruk dalam kondisi ruang dan waktu tertentu. Shadnam berargumen bahwa memahami moralitas merupakan praktik yang sangat reflektif, di mana individu diberikan kesempatan untuk memberikan perspektifnya sendiri *(self-account)* dikaitkan dengan norma-norma yang melingkupinya, yang boleh jadi saling bertentangan satu sama lain. Pentingnya memahami konteks, yang didefinisikan oleh Shadnam sebagai segala sesuatu selain dari pada "teks", artinya termasuk juga kalimat, atau segala kondisi sosial yang melatarbelakangi sebuah "teks" seperti istilah "korupsi" itu sendiri, menjadi sangat sentral dalam memahami konsep ini. Shadnam juga menegaskan bahwa moralitas harus dibedakan dari norma penilaian *(evaluative norm)* lainnya khususnya norma-norma yang dipaksakan dari luar seperti dalam ilustrasinya tentang demokrasi. Demokrasi, di beberapa negara seperti Afganistan, Irak, Libya, kekuatan Barat telah memaksakan sebuah norma berupa demokrasi yang pada akhirnya justru menegasikan prinsip

demokrasi itu sendiri karena menghilangkan hak rakyat di negara-negara tersebut untuk memilih pemimpinnya sendiri, dan bukan pemimpin boneka yang dikehendaki oleh para promotor demokrasi liberal.

Ini mengingatkan kita pada label "korupsi" yang senantiasa disematkan kepada berbagai praktik yang dianggap sebagai penyakit masyarakat tanpa memperhatikan konteks. Di sisi lain, Tidey (2016) juga mengungkap bahwa upaya-upaya antikorupsi tidak jarang melahirkan kebingungan atau ketidakpastian terkait konstruksi perbuatan etis, dan bagaimana menjadi individu yang beretika.

"…anticorruption efforts heighten uncertainty regarding what corruption is and facilitate slippage between various constructions of ethical selfhood."

("... upaya antikorupsi meningkatkan ketidakpastian mengenai apa itu korupsi dan memfasilitasi selip di antara berbagai konstruksi kedirian etis).

Ketidakpastian *(uncertainty)* yang dimaksud oleh Tidey memiliki akarnya pada kesenjangan antara wacana dominan antikorupsi yaitu *"good governance"* yang menekankan pada kepatuhan pada peraturan *(rule-following)* dan konstruksi terkait kondisi dan ekspektasi sosial yang digambarkan lewat istilah-istilah seperti "anak yang baik", "pegawai yang setia pada atasan", dan seterusnya. Lebih penting lagi, ketidakpastian ini disebabkan masih sedikitnya pemahaman terkait moralitas dalam konteks *(morality in context)*, yang selama ini masih menjadi bagian dari wacana alternatif antikorupsi di Indonesia. Tidey menggambarkan bagaimana seorang ASN kerap dimintai tolong oleh saudaranya untuk mendapatkan pekerjaan di instansi tempat ia bekerja. Ia menghadapi situasi ambigu antara keharusan menaati peraturan dan melakukan apa yang dianggap baik oleh lingkungan sosialnya. Tidey berkesimpulan bahwa upaya reformasi yang berlangsung di berbagai wilayah di Indonesia tidak berhasil mengurangi korupsi, namun menegaskan kembali sentralitas hubungan keluarga dalam mengatasi ketidakpastian akibat program reformasi yang tidak peka terhadap konteks. Di sinilah pentingnya memahami konsep moralitas yang kontekstual, dimana perbuatan-perbuatan yang oleh orang luar dipandang sebagai sebuah pelanggaran moral/etika, ternyata dimaknai sebaliknya oleh aktor terkait.

Senada dengan Pertiwi dan Tidey, Jakimow (2018) juga berbicara tentang korupsi yang memiliki makna kontekstual terkait moralitas, yang sering diabaikan. Jakimow memberikan ilustrasi bagaimana aktor pembangunan khususnya penerima dana bantuan dari pemerintah mengikuti *moral logic* "bagi-bagi" dalam menavigasi tuntutan yang sering saling bertentangan dalam interaksi sosial mereka. Jakimow menggarisbawahi konflik yang terjadi ketika seseorang berupaya mengikuti wacana dominan terkait antikorupsi dan tata kelola, namun di saat yang sama ia juga tak dapat melepaskan diri dari kompleksitas hubungan sosial yang melingkupinya yang juga menuntutnya untuk berlaku sebagaimana diharapkan oleh kelompok sosialnya. Jakimow melanjutkan analisanya dengan menawarkan konsep *moral atmosphere* di mana perilaku-perilaku tertentu dapat dilihat dengan penuh kecurigaan *(suspicion),* kecemburuan *(jealousy),* sinisme *(cynicism)* dan rasa bersalah *(guilt)* sebagai konsekuensi dari wacana antikorupsi yang begitu dominan. Lewat analisa dengan mengambil perspektif "emic", kesenjangan antara wacana dominan dan wacana alternatif antikorupsi di Indonesia ini menjadi tampak semakin jelas.

Penutup

Makalah ini telah membahas bagaimana pemberantasan korupsi dapat dievaluasi dengan memeriksa asumsi-asumsi yang melandasinya maupun ideologi-ideologi yang memengaruhinya lewat lensa analisa wacana kritis yang dilakukan oleh studi-studi terdahulu. Metodologi ini berbeda dari metodologi arusutama dengan menggarisbawahi fitur korupsi sebagai konstruksi sosial. Sebagai konsekuensinya, bagaimana (anti)korupsi dimaknai tidaklah terlepas dari kontes sosial-ekonomi-politik dimana (anti)korupsi muncul, dan relasi kuasa yang melatarbelakanginya.

Dengan menghadirkan literatur-literatur terdahulu dan survei atas dokumen otoritatif, makalah ini telah mengetengahkan beberapa kritik untuk gerakan antikorupsi global dan lebih khususnya lagi di Indonesia. Dari bahasan yang telah disajikan, nampak bahwa wacana maupun praktik antikorupsi memiliki kesenjangan dengan praktik sehari-hari masyarakat yang menjadi sasaran gerakan ini. Kesenjangan terjadi karena adanya dominasi wacana global atas praktik lokal, dan dominasi wacana pemerintah dan kelompok pegiat antikorupsi atas kelompok-kelompok lain di masyarakat yang mengalami marjinalisasi lewat narasi moralitas universal.

Kesenjangan ini dapat pula dijelaskan lewat konsep *discursive struggle,* sebuah kondisi ketika wacana-wacana saling berkompetisi untuk mencapai hegemoni dengan menawarkan versi tertentu dalam memahami sebuah fenomena sosial (Jørgensen dan Phillips 1999:15). Di satu sisi kita mendapati pemaknaan korupsi yang dominan lewat definisi yang mempertentangkan ranah publik-privat, yang bergulat dengan pemaknaan yang *local-specific* yang berangkat dari kondisi sosial-ekonomi yang sarat ketimpangan.

Kesenjangan ini muncul dalam berbagai penelitian yang mengungkap bahwa alih-alih mempersoalkan moralitas, agen pemerintah yang sering menjadi sasaran gerakan antikorupsi melihat bahwa korupsi tidak bisa dilepaskan dari belum meratanya kesejahteraan (Budiman et al., 2013; Pertiwi, 2018). Seruan untuk memperbaiki kesejahteraan pegawai publik pernah menikmati konsensusnya di awal masa reformasi, namun dengan alasan belum memenuhi syarat-syarat pembenahan birokrasi, perbaikan kesejahteraan ini baru diterapkan secara parsial (Afriyadi, 2019). Sifat parsial ini juga nampak pada program-program peningkatan kesejahteraan serupa seperti pemberian Raskin dan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) dimana sumber daya yang disiapkan dibuat sangat terbatas dengan berbagai alasan dan tidak menjamin pemerataan bagi semua (Jakimow, 2018). Gerakan antikorupsi yang mengedepankan "reformasi moral" dan mengenyampingkan realita sosial-ekonomi pegawai publik secara perlahan telah menggerus komitmen mereka yang merasa dianaktirikan dalam reformasi birokrasi dan perlahan menggerus pula legitimasi gerakan pemberantasan korupsi secara keseluruhan. Dukungan masyarakat khususnya mereka yang berprofesi sebagai ASN menjadi melemah ketika gerakan antikorupsi menjadi terjebak pada esensialisasi moral dan demonisasi kelompok pegawai publik sebagai kelompok *liyan*, atau *"the Other",* yang terbelakang, yang tercela. Remunerasi yang seharusnya menjadi *necessary but insufficient condition* untuk perubahan perilaku malah dijadikan "imbalan" yang hanya diberikan jika pegawai publik telah berhasil menunjukkan perubahan yang ditentukan secara sepihak oleh para elit Reformasi

Birokrasi. Dengan demikian, selain kesenjangan, narasi moralisasi telah mengalienasi kelompok-kelompok yang dianggap secara total telah mengalami kebangkrutan moral.

Pemberantasan korupsi seharusnya tidak terjebak oleh narasi moral maupun terpaku pada *rule-following* guna memenuhi kepentingan donor semata (Toeba, 2018), namun harus memahami betul konteks sosial-ekonomi masyarakat berikut *trajektori* historis Indonesia sebagai negara pascakolonial. Pemahaman tersebut hanya dapat diperoleh lewat studi-studi yang memberi perhatian khusus pada elemen teks dan praktik sosial secara bersamaan. Analisa teks dan praktik sosial yang berupaya menyelami realita sosial yang majemuk lewat beragam sudut pandang aktor sosial perlu terus digalakkan, termasuk yang menindaklanjuti kerangka teori *morality in context* yang dikemukakan Shadnam (2015). Selain studi wacana kebijakan antikorupsi, studi selanjutnya dapat secara mendalam melihat wacana di media, baik itu media cetak, televisi maupun media sosial.

Di saat yang sama, untuk mengatasi kesenjangan antara wacana resmi dan *local realities,* diperlukan lebih banyak lagi studi kualitatif yang melihat bagaimana korupsi dikonstruksikan di kalangan elit politik dan elit pemerintahan, dan juga dikelompok-kelompok yang suaranya masih sering dipinggirkan, seperti ASN di daerah, kelompok ekonomi rentan dari berbagai usia, kelompok buruh perempuan, dan lainnya. Studi ini merupakan langkah awal untuk membangun literatur studi kritis korupsi khususnya di Indonesia. Studi kritis tersebut diperlukan guna menyusun strategi pencegahan yang lebih peka terhadap sudut pandang yang sering dimarjinalkan dalam wacana hegemonik antikorupsi. Sebaliknya, studi-studi di masa datang juga perlu melihat posisi sektor swasta secara lebih berimbang, tidak hanya sebagai *champion,* tetapi juga sebagai muara dari praktik-praktik yang jamak disebut sebagai korupsi. Studi atas peran sektor swasta perlu mengidentifikasi potensi konflik kepentingan yang muncul dalam wacana antikorupsi yang mereka (re)produksi, dan hal-hal apa saja yang dipinggirkan maupun disembunyikan dalam wacana tersebut.

Sebagaimana teoris pasca-pembangungan *(postdevelopment)* Escobar (2004) menulis, apa yang nampak sebagai kemajuan yang telah dicapai oleh negara-negara dunia pertama, tidak dapat dipisahkan dari posisi mereka yang diuntungkan lewat proses kolonialisasi negara-negara dunia ketiga. Ketidaksabaran yang sering tersirat dalam wacana antikorupsi telah berdampak diskoneksi dan alienasi di beberapa segmen di masyarakat. Dengan memeriksa kembali asumsi-asumsi dan ideologi-ideologi yang memengaruhinya, gerakan antikorupsi di Indonesia dapat mengatasi kedua persoalan ini, dan merumuskan prioritas antikorupsi dengan memperhatikan konteks sosial-ekonomi-historis beserta urgensinya.

Referensi

Afriyadi, A. D. (2019). Penjelasan pemerintah soal tukin PNS naik 90%. Detik.com, 15 Januari 2019. URL: https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4385448/penjelasan-lengkap-pemerintah-soal-tukin-pns-naik-90.

Alvesson, M., & Deetz, S. 2000. Doing critical management research. London: Sage.

Bedirhanlu, P. (2007). The Neoliberal Discourse on Corruption as a Means of Consent Building: reflections from post-crisis Turkey. Third World Quarterly, 28(7), 1239-1254.

Bourdieu, P. (2004). The forms of capital, The Routledge Falmer reader in sociology of education, red. S. Ball, RoutledgeFalmer, London, 15-29.

Bracking, S. (2007). Political Development and Corruption: Why 'Right Here, Right Now!'? Corruption and development (pp. 3-27): Springer.

Bracking, S. L. (2009). Political economies of corruption beyond liberalism: An interpretative view of Zimbabwe. Singapore Journal of Tropical Geography, 30(1), 35-51.

Bratsis, P. (2003). The construction of corruption, or rules of separation and illusions of purity in bourgeois societies. Social Text, 21(4), 9-33.

Bratsis, P. (2014). Political Corruption in the Age of Transnational Capitalism. Historical Materialism, 22(1), 105-128.

Brown, E., dan Cloke, J. (2004). Neoliberal reform, governance, and corruption in the South: Assessing the international anti-corruption crusade. Antipode, 36(2), 272-294.

Brown, E., dan Cloke, J. (2005). Neoliberal reform, governance, and corruption in Central America: Exploring the Nicaraguan case. Political Geography, 24(5), 601-630.

Budiman, A., Roan, A., dan Callan, V. J. (2013). Rationalizing Ideologies, Social Identities, and Corruption Among Civil Servants in Indonesia During the Suharto Era. Journal of Business Ethics, 116(1), 139-149.

Bukovansky, M. (2006). The hollowness of anti-corruption discourse. Review of international political economy, 13(2), 181-209.

Butt, S. (2009). 'Unlawfulness' and corruption under Indonesian law. Bulletin of Indonesian Economic Studies, 45(2), 179-198.

Crotty, M. (1998). The foundations of social research: meaning and perspective in the research process. St Leonards, NSW: Allen dan Unwin.

Dewayani, S. (2015). 1.2 Interpreting Street Narratives of Children and Parents in Indonesia International Handbook of Interpretation in Educational Research (hal. 111-134): Springer.

Escobar, A. (2004). Beyond the Third World: imperial globality, global coloniality, and anti-globalization social movements. Third World Quarterly, 25(1), 207-230.

Fairclough, N. (1992). Discourse and text: Linguistic and intertextual analysis within discourse analysis. Discourse dan Society, 3(2), 193-217.

Fairclough, N. (2001). Language and power: Pearson Education.

Ganie-Rochman, M., dan Achwan, R. (2016). Corruption in Indonesia's Emerging Democracy. Journal of Developing Societies, 32(2), 159-177.

Gebel, A. C. (2012). Human nature and morality in the anti-corruption discourse of Transparency International Public Administration and Development, 32(1), 109-128.

Hall, S. (1997). Representation: Cultural representations and signifying practices (Vol. 2). London: Sage, in association with The Open University.

Hall, S. (2001). Foucault: Power, knowledge, and discourse. In M. Wetherell, S.

Taylor, & S. Yates (Eds.), Discourse theory and practice: A reader(pp. 72-81). London: Sage.

Hardy, C., dan Phillips, N. (2004). Discourse and power. The Sage handbook of organizational discourse, 299-316.

Harvey, D. (2005). The new imperialism: OUP Oxford.

Heryanto, A. (1988). The development of "Development". Indonesia (46), 1. Diperoleh dari http://sfx.unimelb.hosted.exlibrisgroup.com/sfxlcl41?sid=googledanauinit=Adanaulast=Heryantodanatitle=The Development of%22 Development%22dantitle=Indonesiadanissue=46dandate=1988danspage=1danissn=0019-7289.

Hotland, T., dan Taufiqurrahman, M. (2006, 12 December). SBY rallies anti-graft effort, but warns against excess. The Jakarta Post.

Investor Daily. (2012, 25 Agustus). PNS, Konsumen Terbesar Anggaran Negara. Investor Daily.

Jakarta Post. (1999, 14 May). World Bank to fight Indonesian poverty with new vigor. The Jakarta Post.

Jakimow, T. (2018). A moral atmosphere of development as a share: Consequences for urban development in Indonesia. World Development, 108, 47-56.

Jemadu, A. (1997, 2 July). Corruption and bureaucracy. The Jakarta Post, hal. 4.

Jørgensen, M. W., dan Phillips, L. J. (2002). Discourse analysis as theory and method: Sage.

Koechlin, L. (2013). Corruption as an Empty Signifier: Politics and Political Order in Africa. Leiden: Brill.

Kuncoro, A. (2018). A dilemma between firm survivability and business ethic in Indonesia. INTEGRITAS: Jurnal Antikorupsi, 4(2), 244-254.

Lazzarato, M. (2009). Neoliberalism in action: Inequality, insecurity, and the reconstitution of the social. Theory, culture dan society, 26(6), 109-133.

Leff, N. H. (1964). Economic development through bureaucratic corruption. American behavioral scientist, 8(3), 8-14.

Marquette, H. (2012). 'Finding God' or 'Moral disengagement' in the fight against corruption in developing countries? Evidence from India and Nigeria. Public Administration and Development, 32(1), 11-26.

Mawuko-Yevugah, L. (2014). Reinventing development: aid reform and technologies of governance in Ghana (Vol. 1): Ashgate Publishing, Ltd.

Pertiwi, K. (2016). "But that's not corruption": an interpretive approach to corruption in business-government relations in Indonesia. Disertasi tidak diterbitkan, Universitas Melbourne, Australia.

Pertiwi, K. (2018). Contextualizing Corruption: A Cross-Disciplinary Approach to Studying Corruption in Organizations. Administrative Sciences, 8(2).

Phillips, N., dan Hardy, C. (1997). Managing multiple identities: Discourse, legitimacy, and resources in the UK refugee system. Organization, 4(2), 159-185.

Phillips, N., dan Hardy, C. (2002). Discourse analysis: Investigating processes of social construction (Vol. 50). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Polzer, T. (2001). Corruption: deconstructing the World Bank discourse. Development Studies Institute (DESTIN) Working Paper, 1, 18.

Schutte, S. A. (2012). AGAINST THE ODDS: ANTI-CORRUPTION REFORM IN INDONESIA. Public Administration and Development, 32(1), 38-48.

Shadnam, M., 2015. Theorizing morality in context. International Review of Sociology, 25(3), pp.456-480.

Spiggle, S. (1994). Analysis and interpretation of qualitative data in consumer research. Journal of Consumer Research, 21(3), 491-503.

Theobald, R. (1999). So what really is the problem about corruption? Third World Quarterly, 20(3), 491-502. Diperoleh dari <Go to ISI>://WOS:000081757200002.

Tidey, S. (2016). Between the ethical and the right thing: How (not) to be corrupt in Indonesian bureaucracy in an age of good governance. American Ethnologist, 43(4), 663-676.

Toeba, T. (2018). Corruption in Public Procurement in Lesotho. Law and Development Review, 11(2), 397-431.

Transparency International. (2019). FAQs on corruption. Retrieved from http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption.

Walton, G. W. (2013). The limitations of neoliberal logic in the anti-corruption industry: Lessons from Papua New Guinea. Crime Law and Social Change, 60(2), 147-164.

Walton, G. W. (2016). Gramsci's activists: How local civil society is shaped by the anti-corruption industry, political society, and translocal encounters. Political Geography, 53, 10-19.

Wibisana, A. G., dan Marbun, A. N. (2018). Corporate Criminal Liability in Indonesia Anti-Corruption Law: Does It Work Properly? Asian Journal of Law and Economics, 9(1).

Wibowo, R. A. (2018). When anti-corruption norms lead to undesirable results: learning from the Indonesian experience. Crime Law and Social Change, 70(3), 383-396.

Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, 5 (2), 151-163
e-ISSN/p-ISSN: 2615-7977/2477-118X
DOI: https://doi.org/10.32697/integritas.v5i2.486
©Komisi Pemberantasan Korupsi

Menyoal Kinerja KPK: Antara Harapan dan Pencapaian

Kurnia Ramadhana
Indonesia Corruption Watch

kurnia@antikorupsi.org

Abstract

The leadership of the Corruption Eradication Commission will change soon. Based on Act Number 19 of 2009 about the Corruption Eradication Commission the term of office of five leaders of the anti-corruption institution is limited to only four years. On that basis, the following article will discuss the Corruption Eradication Commission during the 2016-2018 period. the focus of this study is divided into two parts, namely the performance of the KPK in court and the ability of the KPK leadership to manage safety. For the trial section the author tries to analyze: 1) Using the rules of money laundering in each indictment; 2) Average prison charge; 3) Trend of revocation of political right. Then, in the institutional context, the highlights are some of the problems that occurred during the era of leadership volume IV and internal ethical enforcement in the KPK. In fact, there are still many crucial records over the past few years that should be considered by the next leadership terms.

Keywords: *The Leadership of the Corruption Eradication Commission, Evaluation, Money Laundering, Ethical Enforcement*

Abstrak

Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi akan segera berganti. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2009 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, masa jabatan lima pemimpin lembaga anti-rasuah ini terbatas hanya selama empat tahun. Atas dasar itu tulisan berikut akan mencoba menilai kinerja KPK selama kurun waktu 2016-2018. Adapun yang menjadi fokus penilaian terbagi menjadi dua bagian, yakni kinerja KPK dalam persidangan dan kemampuan Pimpinan KPK dalam mengelola kelembagaan. Untuk bagian persidangan penulis mencoba menganalisis:1) Penggunaan aturan pencucian uang dalam setiap surat dakwaan; 2) Rata-rata tuntutan penjara; 3) Tren pencabutan hak politik. Lalu pada konteks kelembagaan hal yang akan disoroti adalah berbagai kekisruhan yang terjadi selama era kepemimpinan jilid IV dan penegakan etik di internal KPK. Faktanya, masih banyak catatan krusial selama beberapa tahun ke belakang yang semestinya dapat dijadikan evaluasi untuk kepemimpinan selanjutnya.

Kata Kunci: Pimpinan KPK, Evaluasi, Pencucian Uang, Penegakan Etik

Pendahuluan

Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) akan segera berganti. Berdasarkan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disebutkan bahwa Pimpinan KPK menjabat selama empat tahun. Hal ini menandakan bahwa pada bulan Desember tahun 2019 akan menjadi masa akhir kepemimpinan Agus Rahardjo, Laode M Syarif, Alexander Marwata, Basaria Panjaitan, dan Saut Situmorang. Tidak bisa dipungkiri bahwa selama empat tahun terakhir KPK banyak menuai prestasi. Namun di luar itu, tidak sedikit juga catatan kritis yang mesti diberikan pada lembaga anti-rasuah tersebut.

Sejak awal kemunculan KPK, lembaga ini selalu mendapatkan kepercayaan tinggi dari masyarakat. Terbukti dari survei yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia pada pertengahan 2019 lalu, yang menempatkan KPK di peringkat teratas dengan meraih 84% tingkat kepercayaan publik[1]. Kemudian dilanjutkan dengan Presiden dan Kepolisian yang mendapatkan nilai 79%. Sederhananya dapat disebutkan bahwa KPK sampai saat ini masih dipercaya publik sebagai *leading sector* dalam upaya menciptakan Indonesia bebas dari praktik korupsi.

Tingkat kepercayaan publik yang tinggi pada KPK pun tak bisa dilepaskan dari kinerja KPK, salah satunya penindakan. Bagaimana tidak, dalam empat tahun terakhir KPK berhasil menindak pelaku korupsi dari berbagai cabang kekuasaan. Misalnya: Ketua DPR RI (Setya Novanto), Ketua DPD RI (Irman Gusman), Hakim Konstitusi (Patrialis Akbar), sampai pada Ketua Umum Partai Politik (Romahurmuzy).

Sulit untuk membantah bahwa KPK dianggap sebagai lembaga pemberantas korupsi paling berhasil sepanjang republik berdiri, sebab hingga saat ini belum ada satu pun putusan *incracht* yang membebaskan terdakwa korupsi. Untuk itu tak salah jika pada tahun 2013 lalu KPK berhasil meraih penghargaan *Ramon Magsaysay Award* dalam bidang penegakan hukum[2]. Ini mengartikan bahwa kinerja KPK dalam memberantas korupsi juga diapresiasi oleh khalayak dunia.

Pada tahun 2017 lalu KPK era Agus Rahardjo pun banyak diapresiasi oleh kalangan pemerhati hukum karena berhasil menetapkan korporasi sebagai tersangka. PT Duta Graha Indah yang saat itu terlibat dalam kasus korupsi proyek pembangunan Rumah Sakit Pendidikan Khusus Penyakit Infeksi dan Pariwisata Universitas Udayana yang dijadikan subjek pidana dalam persidangan. Penetapan ini merupakan langkah terobosan KPK dalam mengimplementasikan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Tindak Pidana oleh Korporasi. Sebab, isu korporasi yang kerap menerima manfaat dari tindak pidana korupsi selalu menjadi kegamangan untuk ditindak para penegak hukum.

Selama empat tahun terakhir KPK pun berhasil mengungkap skandal korupsi yang melibatkan elite politik. Selain itu perkara yang masuk ke ranah penyidikan juga memiliki dimensi kerugian negara yang besar. Lihat saja ketika lembaga anti-rasuah ini menetapkan tersangka untuk

[1] *"LSI: KPK Lembaga Paling Dipercaya, Disusul Presiden dan Polisi"* (https://nasional.tempo.co/read/1241754/lsi-kpk-lembaga-paling-dipercaya-disusul-presiden-dan-polisi/full&view=ok)

[2] *"KPK Terima Ramon Magsaysay Award 2013"* (https://nasional.tempo.co/read/509123/kpk-terima-ramon-magsaysay-award-2013)

perkara penerbitan Surat Keterangan Lunas Bantuan Likuiditas Bank Indonesia yang telah merugikan keuangan negara sebesar Rp 4,58 triliun, demikian halnya pada korupsi pengadaan KTP-elektronik yang diduga melibatkan puluhan politisi.

Pembahasan

1. Kinerja Penindakan

Sektor penindakan merupakan salah satu instrumen penting bagi pemberantasan korupsi, karena penegakan hukum diyakini akan memberikan *dettern effect* untuk pelaku kejahatan. Berdasarkan hal itu tugas KPK secara spesifik disebutkan dalam Pasal 6 huruf e Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi untuk menyelidiki, menyidik, dan menuntut tindak pidana korupsi. Paling tidak, kinerja penindakan KPK adalah sektor yang mendapatkan perhatian langsung oleh masyarakat.

Jika melihat langkah penindakan yang dilakukan oleh KPK hampir selalu mengalami kenaikan setiap tahunnya. Puncaknya pada tahun 2018, dimana KPK berhasil menaikkan 199 perkara ke tingkat penyidikan. Angka tersebut jauh melampui pada masa sebelumnya, misalnya pada tahun 2017 hanya 121 perkara dan tahun 2016 sebanyak 99 perkara. Bahkan spesifik untuk tangkap tangan, pada tahun 2018 lalu KPK mencetak sejarah dengan melakukan Operasi Tangkap Tangan (OTT) terbanyak, yakni 28 kali dan menetapkan 108 tersangka.

Tabel 1. Penindakan KPK tahun 2016-2018

Tindakan	2016	2017	2018	Jml
Penyelidikan	96	123	164	383
Penyidikan	99	121	199	419
Penuntutan	76	103	151	330
Incracht	71	84	104	259

Sumber: Situs KPK (https://acch.kpk.go.id/id/)

Pada bagian ini penulis mencoba mengevaluasi kinerja penindakan KPK dalam persidangan. Setidaknya ada 2 (dua) bagian, yakni efektivitas penggunaan aturan anti-pencucian uang dalam dakwaan dan pemberian efek jera melalui surat tuntutan. Hal ini penting, agar ke depan penilaian atas kinerja KPK akan lebih terukur dengan indikator-indikator yang lebih jelas.

Dalam konteks dakwaan misalnya, faktanya KPK tidak begitu baik mengelaborasi tindak pidana korupsi dengan pencucian uang. Padahal jamak dipahami bahwa kejahatan korupsi selalu ditemukan irisannya dengan pencucian uang. Hal tersebut harus dipahami bahwa memfokuskan pada pemidanaan badan sejatinya tidak akan membuat jera para pelaku korupsi. Kumulatif antara pidana badan melalui pemenjaraan dan perampasan aset pelaku kejahatan harus dijadikan "senjata" bagi penegak hukum.

Berpindah pada isu selanjutnya, yakni bagaimana KPK memanfaatkan surat tuntutan dalam persidangan. Analisis pada bagian ini akan terbagi menjadi 3 (tiga) aspek: 1) rata-rata tuntutan (pidana penjara); 2) disparitas tuntutan; 3) tuntutan pencabutan hak politik.

a. Penerapan Aturan Anti-Pencucian Uang

Sejatinya tindak pidana korupsi sangat berkaitan dengan pencucian uang. Hal ini bisa dilihat baik dari sisi yuridis maupun realitas. Untuk yuridis sendiri telah spesifik disebutkan bahwa tindak pidana korupsi tergolong sebagai salah satu *predicate crime* sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Hal ini dapat diartikan bahwa kejahatan pencucian uang dapat diawali dengan perbuatan korupsi. Selain itu

landasan ini pula yang menjadi salah satu teori untuk menegaskan bahwa korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa atau *extraordinary crime*[3].

Dari sisi realitasnya, sudah barang tentu jika pelaku korupsi akan selalu menyembunyikan harta yang diperoleh dari tindak kejahatannya. Bahkan tidak jarang harta tersebut dipergunakan untuk melakukan tindak kejahatan lainnya. Hal ini tidak terlepas dari paradigma dari kejahatan pencucian uang bahwa hasil kejahatan (*proceeds of crime*) merupakan "*life blood of the crime*", artinya hasil kejahatan merupakan darah yang menghidupi tindak kejahatan itu sendiri sekaligus titik terlemah dari mata rantai kejahatan[4].

Data KPK menyebutkan bahwa sepanjang tahun 2016-2018 lembaga antikorupsi ini hanya mengenakan 15 perkara dengan dakwaan pencucian uang. Padahal jika dihitung, selama kurun waktu tersebut KPK telah menangani 313 perkara. Hal ini dapat diartikan bahwa KPK belum mempunyai visi *asset recovery* yang jelas. Sekaligus menegaskan bahwa penindakan masih berkutat pada isu pemidanaan penjara saja.

Tabel 2. Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Jenis Perkara

Perkara	2016	2017	2018
Pengadaan barang/jasa	14	15	9
Perijinan	1	2	0
Penyuapan	79	93	78
Pungutan	1	0	0
Penyalahgunaan anggaran	1	1	0
TPPU	**3**	**8**	**4**
Merintangi Proses Hukum	0	2	2
Jumlah	99	121	93

Sumber: https://acch.kpk.go.id/id/

Padahal dengan melakukan pendekatan pencucian uang, sebenarnya memudahkan penegak hukum untuk mengungkap perkara. Setidaknya ada 4 (empat) alasan sehingga sampai pada kesimpulan tersebut. *Pertama*, menggunakan pendekatan baru, bukan lagi *follow the suspect* melainkan *follow the money*. Konsekuensi logis dari pendekatan tersebut adalah penegak hukum dapat meminimalisir potensi resistensi dari pelaku[5]. Sebab, sejatinya pelaku kejahatan tidak mengetahui penyelidikan ataupun penyidikan yang sedang dilakukan penegak hukum, karena aliran transaksi yang menjadi objek untuk mengungkap perkara.

Kedua, memudahkan lapangan penuntutan karena mengakomodir asas pembalikan beban pembuktian. Hal ini tertuang dalam Pasal 77 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang yang menyebutkan bahwa untuk kepentingan pemeriksaan di sidang pengadilan, terdakwa wajib membuktikan bahwa harta kekayaannya bukan merupakan hasil tindak pidana.

Ketiga, memaksimalkan pengembalian aset kejahatan yang telah dinikmati pelaku korupsi. Bagaimana tidak, dalam regulasi ini setidaknya tiga tindakan secara simultan dapat dikriminalisasi. Mulai dari menyimpan, menyembunyikan atau mengedarkan, dan menerima aliran dana kejahatan. Dengan

[3] Eddy OS Hiariej *"Menjawab Keberatan KPK"* (https://kompas.id/baca/opini/2018/07/12/menjawab-keberatan-kpk)

[4] *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang* (Jakarta, 2006), hlm. 14.

[5] Novariza dan M.Nur Sholikin, *Buku Pedoman Penanganan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Pemulihan Aset di Pasar Modal* (Jakarta: Perpustakaan Nasional, 2018), hlm. 112.

maraknya praktik korupsi yang merugikan perekonomian negara maka aturan pencucian uang mutlak mesti sering dilekatkan pada setiap pelaku korupsi.

Misalnya dapat merujuk pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang yang menyebutkan bahwa setiap orang yang menempatkan, mentransfer, mengalihkan, membelanjakan, membayarkan, menghibahkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, mengubah bentuk, menukarkan dengan mata uang atau surat berharga atau perbuatan lain atas Harta Kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dengan tujuan menyembunyikan atau menyamarkan asal usul Harta Kekayaan dipidana karena tindak pidana Pencucian Uang dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Untuk memahami konstruksi Pasal di atas maka dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yakni: 1) Setiap orang yang menempatkan harta kekayaan yang diketahui atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam *predicate crime* tindak pidana pencucian uang; 2) Dengan tujuan menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul harta kekayaan. Secara sederhana jika pelaku kejahatan menempatkan harta yang berasal dari kejahatan korupsi dalam sebuah rekening perbankan dengan tujuan menyembunyikan maka tindak pidana pencucian uang sebenarnya sudah terjadi dan bisa dijerat oleh penegak hukum.

Keempat, tidak perlu dibuktikan terlebih dahulu *predicate crime* sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Pasal 69 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang telah tegas menyebutkan bahwa untuk dapat dilakukan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tindak pidana pencucian uang tidak wajib dibuktikan terlebih dahulu tindak pidana asalnya.

Hal di atas kerap menjadi perdebatan sekaligus hambatan tersendiri bagi penegak hukum. Sebab, masih ada perbedaan pandangan antar-penegak hukum atau dengan hakim terkait hal ini. Penting untuk ditegaskan bahwa antara *predicate crime* atau dalam hal ini korupsi dan tindak pidana pencucian uang memiliki niat jahat (*mens rea*) yang berbeda. Sehingga bukan merupakan satu kesatuan. Lagi pun, demi asas cepat, sederhana, dan biaya murah seharusnya semakin menegaskan bahwa memulai penanganan perkara tindak pidana pencucian uang tidak mesti menunggu pengusutan *predicate crime*.

Selain itu, tidak salah jika dikatakan bahwa tindak pidana pencucian uang merupakan sebuah kejahatan yang terus mengikuti perkembangan zaman. Karena sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa pelaku kejahatan akan melakukan segala cara untuk menutupi atau menyembunyikan harta kekayaan yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Maka dari itu penyidik dan penuntut umum juga mesti selalu memperbarui pengetahuan dan kemampuan terkait modus operandi setiap pelaku kejahatan pencucian uang.

Tidak bisa dilepaskan juga faktor yurisdiksi menjadi problematika di internal penegak hukum. Sebagai kejahatan *transnational crime* tentu kejahatan pencucian uang kerap berkelindan dengan negara lain. Hal ini pun menjadi persoalan, sebab,

ketersediaan alat bukti sangat bergantung pada kemauan dari negara lain tersebut. Apalagi jika dikaitkan bahwa saat ini Indonesia belum banyak melakukan perjanjian *mutual legal assistance* dengan negara lain.

Sebuah perkara yang ditangani oleh institusi Kejaksaan rasanya dapat dijadikan pelajaran berharga bagi penegak hukum lain, sekaligus menyadarkan publik bagaimana penerapan aturan anti-pencucian uang dapat dijadikan alat utama untuk merampas aset kejahatan. Pada tahun 2005 lalu Bahasyim Assifie (mantan pegawai Direktorat Jenderal Pajak) diduga menerima suap dari seorang pengusaha sebesar Rp 1 miliar. Perkara tersebut pun diusut oleh Kejaksaan dengan menetapkan Basyim sebagai tersangka penerima suap.

Namun seiring berjalan waktu, penegak hukum menemukan kejanggalan dalam rekening perbankan Bahasyim, yang mana terdapat uang senilai Rp 60 miliar dan USD 600 ribu. Kemudian Kejaksaan mencoba menelusuri aset tersebut, sampai akhirnya ia ditetapkan kembali menjadi tersangka dengan dugaan melakukan pencucian uang. Saat persidangan Jaksa menggunakan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (pembalikan beban pembuktian). Benar saja, Bahasyim tidak menjelaskan asal-usul aset tersebut lalu majelis hakim pada persidangan memutuskan harta terdakwa dirampas untuk negara.

Kontekstual isu di atas terhadap penanganan perkara yang dilakukan KPK dapat terlihat jelas pada persidangan dengan terdakwa Setya Novanto. Saat itu Jaksa secara tegas menyebutkan dalam surat tuntutan bahwa perkara korupsi Novanto bercita rasa pencucian uang[6]. Sebab, aliran dana proyek KTP-elektronik yang telah menjerat Novanto telah melintasi 6 negara, yaitu Indonesia, Amerika Serikat, Mauritius, India, Singapura, dan Hong Kong. Harusnya jika Jaksa telah menyebutkan hal tersebut, penyidikan atas dugaan pencucian uang terhadap Novanto sudah bisa dimulai. Namun faktanya hingga saat ini langkah tersebut tidak kunjung diambil KPK.

b. Tren Tuntutan

Pada dasarnya Hakim akan memutus sebuah perkara berdasarkan keyakinan dan terpenuhinya alat bukti sebagaimana disebutkan dalam Pasal 183 KUHAP. Selain itu untuk menjatuhkan putusan seorang Hakim juga terikat pada surat dakwaan yang dijadikan landasan yuridis dalam menerapkan aturan dan segala hal yang terbukti saat persidangan. Akan tetapi tuntutan dari Jaksa juga memegang peranan penting. Setidaknya dalam surat tuntutan, publik dapat melihat seberapa serius penegak hukum melihat kejahatan yang dilakukan oleh terdakwa. Sekaligus melihat kejelian dari penegak hukum dalam mencermati fakta-fakta hukum yang timbul selama persidangan.

Dalam pantauan ICW selama kurun waktu tahun 2016 sampai dengan 2018, KPK telah menghadirkan 269 terdakwa di Persidangan. Jika dilihat dari rata-rata tuntutan, lembaga anti-rasuah tersebut hanya menuntut pelaku korupsi selama 5 tahun 7 bulan penjara. Jika dibagi dalam tiga kategori, misal: kategori ringan (0-4 tahun), sedang (4-10 tahun), dan berat (di atas 10 tahun) maka tuntutan KPK berada dalam wilayah sedang. Padahal banyak Pasal dalam Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20

[6] "*Jaksa KPK: Kasus Korupsi e-KTP Bercita Rasa Pencucian Uang*" (https://news.detik.com/berita/3943272/jaksa-kpk-kasus-korupsi-e-ktp-bercita-rasa-pencucian-uang)

tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang memungkinkan hukuman sampai dengan 20 tahun penjara, bahkan seumur hidup.

Tabel 3. Rata-Rata Tuntutan KPK

Jenis	2016	2017	2018
Jumlah Terdakwa	75	81	113
Rata-rata tuntutan	66 bulan	67 bulan	67 bulan
Rata-rata keseluruhan	**67 bulan/5 tahun 7 bulan**		

Sumber: Data Indonesia Corruption Watch 2019

Tentu akan timbul perdebatan bahwa setiap perkara memiliki fakta hukum berbeda dan jenis hukuman antar-pasal dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pun beragam. Penulis memahami, dan bagian ini bukan bermaksud untuk menggeneralisasi persoalan, namun tren secara garis besar harusnya menempatkan tuntutan KPK tidak lagi berada di tahapan sedang, akan tetapi pada tataran level yang berat.

Meskipun begitu Penulis merasa bahwa hukuman dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi masih memberikan celah bagi Jaksa ataupun Hakim memberikan hukuman ringan bagi pelaku rasuah. Misalnya, perbedaan mencolok hukuman dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pasal 2: Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000 (satu milyar rupiah).

Pasal 3: Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000 (satu milyar rupiah).

Jika dilihat lebih cermat maka ada perbedaan mencolok antara dua Pasal tersebut. Pasal 2 dengan subjek hukum "setiap orang" yang berarti khalayak masyarakat minimal hukumannya 4 tahun sedangkan Pasal 3 dengan subjek hukum lebih spesifik yakni "setiap orang yang menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan" hanya 1 tahun. Tentu ini menunjukkan *stakeholder* pembentuk undang-undang tidak mengedepankan asas keadilan, bagaimana mungkin subjek hukum masyarakat lebih tinggi hukumannya dibandingkan dengan seseorang yang mempunyai jabatan tertentu di sebuah instansi negara.

Salah satu solusi terbaik untuk mengatasi persoalan tuntutan rendah ini juga menyoal pada regulasi pemberantasan korupsi di Indonesia. Setidaknya efek jera bagi pelaku korupsi akan timbul jika hukuman dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga setimpal dengan perbuatan yang dilakukan, bukan malah justru rendah.

Dengan maraknya praktik korupsi serta mengingat kerugian yang ditimbulkan, seharusnya setiap pelaku

korupsi dapat dituntut maksimal oleh KPK. Sebab, bagaimanapun, sebagai lembaga yang menjadi *leading sector* pemberantasan korupsi, KPK mesti menjadi contoh bagi penegak hukum lain untuk selalu memberikan efek jera bagi pelaku korupsi. Tidak terkecuali untuk isu penjeraan melalui tuntutan.

c. Disparitas Tuntutan

Persoalan disparitas kerap muncul ketika ICW melakukan pemantauan terhadap putusan hakim ataupun tuntutan penegak hukum. Kita harus mengakui bahwa persoalan disparitas sering menjadi perdebatan. Tidak sedikit pihak yang menganggap bahwa disparitas merupakan hal yang lumrah dengan dalih setiap perkara memiliki konstruksi berbeda. Namun, menjadi hal yang janggal, jika dua perkara berbeda disandingkan dengan konstruksi serupa, ditambah lagi dengan dakwaan yang sama namun pertanyaannya mengapa tuntutannya berbeda?

Sebagai contoh, untuk kasus suap. Asty Winati, Marketing Manager PT Humpuss Transportasi Kimia yang terlibat kasus suap hanya dituntut 2 tahun penjara oleh KPK. Sedangkan Kasman Sangaji, Pengacara Saipul Jamil yang juga terlibat kasus suap dituntut maksimal 5 tahun penjara. Padahal keduanya bersamaan didakwa dengan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Oleh karena itu, ke depan, KPK seharusnya memiliki pedoman penuntutan. Hal ini penting, sebab isu disparitas menyangkut rasa keadilan, baik dari sisi terdakwa maupun masyarakat sebagai pihak terdampak korupsi. Harapannya agar nanti tidak ditemukan lagi adanya perbedaan tuntutan Jaksa yang mencolok .

Tabel 4. Disparitas Tuntutan untuk Tindak Pidana Suap

No	Nama	Jabatan	Tindak Pidana	Dakwaan	Tuntutan
1	Asty Winati	Marketing Manager PT Humpuss Transportasi Kimia	Suap	Pasal 5 ayat (1) UU Tipikor	2 tahun penjara
2	Kasman Sangaji	Pengacara Saipul Jamil	Suap	Pasal 5 ayat (1) UU Tipikor	5 tahun penjara

Sumber: Data Indonesia Corruption Watch 2019

d. Pencabutan Hak Politik

Selama ini masyarakat kerap melihat banyak narapidana korupsi yang telah selesai menjalani masa pidana kemudian mencalonkan diri kembali menjadi pejabat publik. Hal ini tentu akan menjadi perdebatan perihal layak atau tidak layak. Namun jika ditelisik lebih jauh maka akan berhadapan dengan nilai keadilan. Sederhananya, untuk apa memberikan kesempatan lagi bagi seseorang yang rekam jejaknya pernah berkhianat dengan melakukan perbuatan koruptif untuk maju pada kontestasi politik?

Oleh karena itu dalam Pasal 10 huruf b angka 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) mengakomodir perihal pencabutan hak-hak tertentu. Aturan tersebut ditegaskan kembali dalam Pasal 35 KUHP yang menyebutkan dalam salah satu poin bahwa hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum dapat sewaktu-waktu dicabut. Spesifik dalam lingkup regulasi pemberantasan tindak pidana korupsi diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyebutkan bahwa terdakwa dalam kejahatan korupsi dapat dilakukan pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu.

Pada KPK, implementasi aturan mengenai pencabutan hak politik tidak begitu memuaskan. Sebab, pantuan ICW selama 2016-2018 setidaknya lembaga antikorupsi ini telah menuntut 88 terdakwa dari dimensi politik, namun hanya 42 terdakwa yang dituntut agar hak politiknya dicabut. Hal ini artinya KPK kurang peka terhadap isu membatasi hak politik dari pelaku korupsi. Padahal di sisi lain, masyarakat yang sudah geram melihat perbuatan korupsi pejabat publik berharap banyak pada KPK untuk dapat memberikan efek jera secara maksimal.

Hal yang patut disesalkan lagi adalah ketika KPK tidak menuntut pencabutan hak politik atas terdakwa Sri Hartini, Bupati Klaten. Saat itu alasan yang diutarakan Jaksa adalah karena tuntutan pidana penjara sudah cukup tinggi sehingga tidak diperlukan lagi pencabutan hak politik[7]. Hal ini merupakan kekeliruan besar, sebab pada dasarnya tujuan keduanya berbeda. Pidana penjara dimaksudkan agar terdakwa menerima ganjaran atas kejahatan yang dilakukan berupa pembatasan kemerdekaan individu selama kurun waktu tertentu dalam lembaga pemasyarakatan. Sedangkan pencabutan hak politik lebih pada membatasi akses terpidana kasus korupsi untuk dapat menduduki jabatan-jabatan tertentu.

2. Pengelolaan Kelembagaan KPK

Sudah menjadi rahasia umum bahwa KPK merupakan lembaga penegak hukum yang dinamis. Tidak jarang terjadi perbedaan pendapat, bahkan friksi di internal lembaga antirasuah ini. Bahkan terkadang gesekan di dalam internal KPK juga diketahui oleh khalayak masyarakat melalui berbagai pemberitaan.

Selama kepemimpinan Agus Rahardjo dan empat Pimpinan KPK lainnya, rasanya lembaga antikorupsi ini tidak pernah sepi dari pemberitaan. Sejatinya, lembaga yang dinamis merupakan poin positif yang menandakan bahwa peran serta dari tiap pegawai berjalan dengan baik. Namun, jika perdebatan tersebut tidak dikelola dengan

[7] *"Alasan KPK Tidak Mengusulkan Pencabutan Hak Politik Bupati Klaten"* (https://regional.kompas.com/read/2017/08/29/08491721/alasan-kpk-tidak-mengusulkan-pencabutan-hak-politik-bupati-klaten)

baik oleh Pimpinan KPK maka justu akan menjadi *boomerang* bagi lembaga ini sendiri.

Pada bagian ini penulis mencoba memberikan catatan pada isu pengelolaan lembaga KPK selama empat tahun terakhir. Analisis permasalahan akan dibagi menjadi beberapa isu yang sempat mencuat di tengah publik.

a. Mutasi Pegawai KPK

Pada pertengahan tahun 2018 lalu pemberitaan terkait gejolak internal KPK sempat mengemuka. Hal ini disebabkan karena kebijakan dari Pimpinan KPK yang melakukan rotasi dan mutasi terhadap 14 orang pejabat eselon II dan III di internal lembaga antirasuah ini. Sebenarnya, penyegaran di sebuah lembaga dengan metode rotasi dan mutasi merupakan hal yang lumrah, namun yang menjadi soal adalah ketika proses itu tidak didasarkan pada tolak ukur yang jelas.

Saat itu Pimpinan KPK berpotensi untuk dijerat dengan beberapa aturan terkait dengan kebijakan rotasi dan mutasi tersebut. *Pertama*, diduga melanggar ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tegas disebutkan dalam Pasal 5 aturan *a quo* bahwa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya KPK berpedoman pada unsur keterbukaan dan akuntabilitas. Sementara saat itu diketahui bahwa Biro Sumber Daya Manusia KPK sama sekali tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan ini. Padahal sebagai pelaksana tugas dalam konteks penilaian kinerja pegawai sudah sepatutnya kebijakan ini dikonsultasikan terlebih dahulu oleh Pimpinan KPK.

Kedua, kebijakan tersebut juga melanggar ketentuan internal KPK sebagaimana tercantum pada Peraturan KPK RI Nomor 7 Tahun 2013 tentang Nilai-Nilai Dasar Pribadi, Kode Etik, dan Pedoman Perilaku Komisi Pemberantasan Korupsi. Pada bagian huruf E angka 4 aturan *a quo* tentang Kepemimpinan dijelaskan bahwa Pimpinan KPK wajib menilai orang yang dipimpinnya secara objektif berdasarkan kriteria yang jelas. Sementara diketahui bahwa kebijakan ini lahir tanpa mempertimbangkan kriteria dalam hal penempatan seseorang pada sebuah jabatan. Atas dasar hal tersebut maka dapat dikatakan inisiatif Pimpinan KPK kali ini kental dengan unsur subjektivitas semata.

b. Petisi Pegawai KPK

Pada bulan April tahun 2019 lalu pegawai menginisiasi sebuah petisi yang ditujukan kepada kepada Pimpinan KPK. Isi dari petisi tersebut ingin meminta atensi khusus dari pimpinan terkait permasalahan yang sedang terjadi di internal kedeputian penindakan[8].

Berikut isi dari petisi pegawai:

1. Terhambatnya penanganan perkara pada ekspose tingkat kedeputian;
2. Tingginya tingkat kebocoran dalam pelaksanaan penyelidikan tertutup;
3. Tidak disetujuinya pemanggilan dan perlakuan khusus terhadap saksi;
4. Tidak disetujui penggeledahan pada lokasi tertentu;
5. Adanya pembiaran atas dugaan pelanggaran berat.

Keseluruhan petisi tersebut sangat vital, mengingat langsung menyentuh proses kerja penindakan KPK. Namun, sepertinya tindak lanjut dari petisi ini tidak pernah dipublikasikan dengan baik

[8] *"Petisi Pegawai ke Pimpinan KPK: Upaya Penindakan Kasus Dihambat"* (https://kumparan.com/kumparannews/petisi-pegawai-ke-pimpinan-kpk-upaya-penindakan-kasus-dihambat-1qrJQtL5exC)

oleh Pimpinan KPK. Justru dengan kondisi tersebut malah menimbulkan kesan bahwa Pimpinan KPK saat ini tidak demokratis karena tidak mengakomodir masukan dari pegawainya sendiri.

c. Keamanan Pegawai KPK

Sebagaimana diketahui bahwa isu keamanan pegawai KPK selalu menjadi pekerjaan rumah yang tidak kunjung bisa dicari solusi terbaik. ICW mencatat setidaknya ada 5 (lima) kejadian penting selama kurun waktu empat tahun terakhir yang sudah barang tentu dapat mengancam nyawa pegawai maupun Pimpinan KPK. Mulai dari penyiraman air keras terhadap Novel Baswedan, penyerangan terhadap tim KPK yang sedang bertugas di salah satu hotel di Jakarta, perampasan laptop milik seorang penyidik oleh orang yang tidak dikenal, hingga pelemparan bom di rumah Pimpinan KPK (Agus Rahardjo dan Laode M Syarif).

Lima kejadian di atas rasanya sudah cukup untuk dapat dijadikan evaluasi mendalam bagi internal KPK sendiri. Selain menagih kepada aparat penegak hukum yang tidak kunjung dapat mengungkap perkara tersebut, rasanya KPK juga mesti mencari strategi baru sebagai upaya preventif atas serangan-serangan tersebut.

d. Penegakan Etik

Dalam filsafat hukum, kita mengenal tingkatan hukum yang berawal dari nilai, asas, norma dan undang-undang. Dalam konsepsi tersebut, etika berada pada tataran norma dan asas. Dengan demikian posisi etika adalah jauh di atas hukum. Implikasinya, pelanggaran etika secara sosiologis mendapatkan celaan sama atau bahkan lebih dari pelanggaran hukum[9].

Pada dasarnya setiap pelanggaran, baik sekecil apapun semestinya dapat ditangani. Apalagi pelanggaran tersebut dilakukan oleh pegawai sebuah lembaga yang menjunjung tinggi sikap integritas dan mengedepankan aspek transparan seperti KPK. Namun, seakan itu tidak terlihat di sepanjang kepemimpinan Agus Rahardjo. Seharusnya pembiaran yang dilakukan oleh Pimpinan KPK dapat juga diberikan sanksi tegas, karena tidak menjalankan perintah dari aturan internal kelembagaan.

Dalam catatan ICW setidaknya ada 4 (empat) pegawai KPK yang diduga melanggar kode etik namun penyelesaiannya hingga kini tidak kunjung menemui titik terang.

Tabel 5. Dugaan Pelanggaran Etik Pegawai KPK

No	Nama	Jabatan	Dugaan Pelanggaran Kode Etik	Waktu	Keterangan
1.	Aris Budiman	Direktur Penyidikan	Mendatangi Panitia Angket KPK tanpa seizin Pimpinan KPK	29 Agustus 2017	Tidak jelas
2.	Rolan	Penyidik	Merusak barang bukti perkara	12 Oktober 2018	Tidak jelas

[9] Despan Heryansyah *"Etika dan Hukum"* (https://kompas.id/baca/opini/2018/02/27/etika-dan-hukum/)

3.	Harun	Penyidik	Merusak barang bukti perkara	12 Oktober 2018	Tidak jelas
4.	Firli	Deputi Penindakan	Bertemu dengan mantan kepala daerah yang sedang dalam penyelidikan KPK	13 Mei 2018	Tidak jelas

Sumber: Data Indonesia Corruption Watch

Sebenarnya KPK secara kelembagaan telah memiliki aturan ketat terkait menjaga kode etik pegawai maupun Pimpinan dalam tataran Undang-Undang maupun Peraturan Komisi. Misalnya, Pasal 36 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 jo Huruf B Angka 12 Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 07 Tahun 2013 tentang Nilai-Nilai Dasar Pribadi, Kode Etik, dan Pedoman Perilaku Komisi Pemberantasan Korupsi yang menyebutkan bahwa setiap Pegawai maupun Pimpinan KPK dilarang mengadakan hubungan langsung atau tidak langsung dengan tersangka/terdakwa/terpidana atau pihak lain yang ada hubungan dengan perkara tindak pidana korupsi yang diketahui sedang ditangani oleh KPK.

Data di atas menggambarkan bahwa Pimpinan KPK saat ini enggan untuk menciptakan budaya tertib hukum di internal KPK. Bahkan lebih jauh, tindakan abai tersebut justru akan berimplikasi buruk pada citra kelembagaan KPK.

Penutup

Narasi di atas rasanya cukup menggambarkan bahwa pekerjaan rumah dari Pimpinan KPK mendatang terbilang berat. Apalagi di tengah ekspektasi publik yang amat tinggi pada lembaga antirasuah ini. KPK ke depan mesti mencari formula baru untuk memaksimalkan pemberian efek jera bagi pelaku korupsi sekaligus memastikan agar konflik internal kelembagaan dapat diredam dengan kepemimpinan yang demokratis dan menjunjung tinggi nilai transparansi.

Maka berikut ini beberapa saran yang mestinya dapat dipertimbangkan dengan baik terkait dengan isu yang telah penulis paparkan di atas. *Pertama*, KPK mesti melekatkan aturan anti-pencucian uang kepada setiap pelaku tindak kejahatan korupsi. Penting, agar ke depan pemulihan kerugian negara dapat dimaksimalkan. *Kedua*, Jaksa KPK untuk tidak ragu lagi menuntut pelaku korupsi dengan hukuman maksimal. Apalagi, instrumen hukum dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomo 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebenarnya memungkinkan ancaman pidana 20 tahun penjara bahkan seumur hidup.

Ketiga, KPK harus menyusun pedoman penuntutan. Hal ini untuk mengantisipasi jurang perbedaan tuntutan kepada pelaku korupsi, sedangkan pasal yang didakwa sebenarnya serupa. *Keempat*, KPK harus selalu mengenakan tuntutan pencabutan hak politik jika pelaku korupsi melakukan kejahatan dengan memanfaatkan jabatan atau kedudukan yang beririsan dengan lingkar politik. Sekaligus hal ini menjadi kontribusi KPK untuk mencegah orang bermasalah maju dalam kontestasi politik.

Kelima, KPK harus memastikan bahwa pimpinan ke depan akan bersikap demokratis serta menjaga iklim di internal

lembaga. Sebab, jangan sampai justru seperti kepempinan pada era ini (2015-2019) yang kerap abai terhadap saran dan kritik, baik dari internal maupun eksternal lembaga. *Keenam*, KPK mesti menerapkan aturan tegas terkait penegakan etik di lingkungan internal lembaga antirasuah ini. Sebab jika aturan tersebut kerap diabaikan justru akan menurunkan citra KPK di mata publik.

Pada akhir tulisan ini izinkan penulis mengutip kembali kalimat yang diucapkan oleh Chairil Anwar pada tahun 1948 dalam bait berjudul "Karawang Bekasi", untuk mengingatkan KPK bahwa perang melawan korupsi masih teramat panjang.

"Kami sudah beri kami punya jiwa, tapi kerja belum usai, belum lagi apa-apa…"

Referensi

DR Luhut M.P. Pangaribuan (2016). Hukum Pidana Khusus Tentang Tindak Pidana Ekonomi, Pencucian Uang, Korupsi dan Kerjasama Internasional Serta Pengembalian Aset. Penerbit: Pustaka Kemang.

DR Muhammad Yusuf (2013). Merampas Aset Koruptor. Penerbit: Buku Kompas.

Eddy OS Hiariej (2016). Prinsip-Prinsip Hukum Pidana. Penerbit: Cahaya Atma Pustaka.

Indonesia Corruption Watch dan Transparency International Indonesia (2019). Evaluasi Komisi Pemberantasan Korupsi Bidang Penindakan dan Pencegahan.

Komisi Pemberantasan Korupsi (2017) Laporan Tahunan.

Komisi Pemberantasan Korupsi (2018) Laporan Tahunan.

Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 07 Tahun 2013 tentang Nilai-Nilai Dasar Pribadi, Kode Etik, dan Pedoman Perilaku Komisi Pemberantasan Korupsi.

Prof Dr R Widyo Pramono, S.H., M.M., M.Hum (2016). Pemberantasan Korupsi dan Pidana Lainnya Sebuah Perspektif Jaksa & Guru Besar. Penerbit: Buku Kompas.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 jo Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, 5 (2), 165-189
e-ISSN/p-ISSN: 2615-7977/2477-118X
DOI: https://doi.org/10.32697/integritas.v5i2.478
©Komisi Pemberantasan Korupsi

Survei Penilaian Integritas: Alternatif Pengukuran Kinerja Pemberantasan Korupsi

Wahyu Dewantara Susilo, Sari Angraeni, Timotius Hendrik Partohap
Komisi Pemberantasan Korupsi

wahyu.susilo@kpk.go,id, sari.angraeni@kpk.go.id, timotius.partohap@kpk.go.id

Abstract

The Integrity Assessment (IA) is a tool developed by Directorate of Research and Development to assess the risk of corruption and measure the milestones of corruption prevention effort in Ministries/Institutions/Local Government. The IA is a measurement tool that combine experience and perception from the perspective of public officials, the users of public services, as well as experts in assessing the integrity of one institution. In 2018, the average integrity index from 6 Ministries/Institutions and 20 Provincial Government is 68,75 from the scale of 1 to 100. Conflict of interests, bribery/gratutity in both public services and management of human resources, and whistleblower protection are still the main issues of integrity in the Ministries/Institutions/Local Governments.

Keywords: *Anti-Corruption, Integrity, Measurement, Assesment, Risk-Assesment*

Abstrak

Survei Penilaian Integritas (SPI) merupakan alat ukur yang dikembangkan oleh Direktorat Penelitian dan Pengembangan untuk memetakan risiko korupsi dan mengukur capaian upaya pencegahan korupsi yang dilakukan di setiap K/L/P/D. SPI merupakan pengukuran yang menggabungkan pengalaman dan persepsi dari perspektif pegawai, pengguna layanan, dan eksper terhadap kondisi integritas di suatu K/L/PD. Di tahun 2018, rata-rata indeks integritas dari 6 Kementerian/Lembaga dan 20 Pemerintah Provinsi adalah 68,75 dari skala 1 hingga 100. Isu konflik kepentingan, suap/gratifikasi dalam pelayanan, maupun pengelolaan sumber daya manusia, hingga perlindungan terhadap *whistleblower* masih menjadi isu utama di K/L/PD tersebut.

Kata Kunci: Antikorupsi, Integritas, Pengukuran, Penilaian, Penilaian Risiko

Pendahuluan

Sebagaimana disebutkan dalam penjelasan atas Undang-Undang Nomor 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, korupsi merupakan kejahatan luar biasa dan membutuhkan penanganan dengan cara-cara yang luar biasa. Oleh karena itu, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dilahirkan dengan tugas melakukan koordinasi, supervisi, pencegahan, monitor, hingga penindakan yang terdiri dari penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.

Tugas Direktorat Penelitian dan Pengembangan (Litbang) sesuai dengan Peraturan KPK Nomor 3/2018 adalah melakukan Penelitian, Pengembangan, dan Perumusan serta Penyampaian Laporan kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) jika rekomendasi KPK tidak diimplementasikan. Salah satu wujud dari pelaksanaan tugas tersebut adalah Survei Penilaian Integritas (SPI) yang dilakukan untuk mengukur dan memetakan risiko korupsi di suatu Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah (K/L/PD).

Latar Belakang

Korupsi merupakan kondisi yang cukup meresahkan di Indonesia. Angka kejadian korupsi setidaknya dapat dilihat dari angka penegakan hukum terhadap tindak pindana korupsi di Indonesia. Selama 5 tahun terakhir tercatat ada sekitar 2.691 kasus korupsi yang ditangani oleh penegak hukum di Indonesia, dengan jumlah tersangka kasus korupsi sebanyak 5.938 orang, kerugian negara sebesar 21,9 triliun. Korupsi ini terjadi di banyak tempat, pada Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Kota, Pemerintah Desa, Kementerian, BUMN, dan lain-lain.

Korupsi yang cukup masif di Indonesia menunjukkan bahwa upaya pencegahan korupsi haruslah dilakukan dengan cara yang lebih progresif, sejak dari hulu hingga hilir. Dimulai dengan adanya data risiko korupsi yang cukup valid, kemudian data tersebut dijadikan dasar kebijakan untuk meminimalisir kejadian korupsi, dan kebijakan tersebut dievaluasi kembali untuk dilihat efektivitasnya, kemudian dilakukan pemetaan kembali untuk melihat apakah risiko korupsi berkurang atau muncul dalam bentuk yang lain, begitu seterusnya.

Berkaitan dengan hal tersebut, pengukuran korupsi pada akhirnya sangat dibutuhkan untuk dapat memetakan risiko korupsi yang dapat dijadikan acuan dalam menyusun kebijakan pencegahan korupsi.

Graycar dan Prenzler (2013) menyatakan bahwa pengukuran korupsi penting untuk dua hal. Pertama, pengukuran korupsi dapat menjadi indikator seberapa baik perilaku masyarakat dalam hal pelaksanaan kontrak pemerintah dan masyarakatnya. Contohnya adalah jika di suatu negara masih terdapat suap, pemerasan/pungutan liar, dan bentuk lainnya, maka negara tersebut lebih korup jika dibandingkan dengan masyarakat di mana perilaku tersebut bukan bagian dari tatanan sosialnya. Kedua, pengukuran korupsi dapat dijadikan dasar dalam mengimplementasikan upaya-upaya perbaikan sistem dan pencegahan korupsi (Graycar & Prenzler, 2013).

Sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Undang-Undang No. 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, korupsi merupakan salah satu bentuk kejahatan luar biasa. Sebagai salah satu tindak pidana luar biasa (*extraordinary crime*), korupsi memiliki tantangan tersendiri untuk dapat

dipetakan dan diukur karena ketersediaan data yang sangat terbatas tidak seperti tindak kejahatan umum lainnya.

Tindak pidana korupsi tidak dapat diukur dengan mudah karena sifatnya yang tersembunyi sehingga data yang tersedia sangat terbatas. Berbagai penelitian yang berupaya melakukan pengukuran menggunakan pendekatan *proxy* untuk mendapatkan pemetaan mengenai korupsi tersebut. Pendekatan *proxy* dibangun karena korupsi dianggap sulit diukur secara langsung, sehingga tingkat korupsi hanya dapat diukur dengan parameter yang dianggap cukup menggambarkan kehadiran korupsi (parameter positif), atau sebaliknya dengan mengukur parameter yang dapat menghalangi terjadinya korupsi (parameter negatif) (Wijayanto, 2009).

Salah satu *proxy* dari parameter negatif yang sering digunakan adalah persepsi terhadap korupsi dan keberadaaan dari faktor-faktor yang dapat mencegah korupsi, seperti transparansi, akuntabilitas, dan integritas (Heinrich & Hodess, 2011). Sedangkan contoh *proxy* dengan parameter positif misalnya adalah lama pengurusan izin usaha, besar biaya pengurusan izin usaha, besarnya pajak ekspor dan impor, alokasi APBN untuk militer, dan lain-lain (Wijayanto, 2009).

Survei Penilaian Integritas (SPI) yang disusun oleh KPK dihadapkan hadir sebagai salah satu alternatif upaya pengukuran risiko korupsi sekaligus mengukur kinerja pemberantasan korupsi. Survei Penilaian Integritas merupakan upaya dalam memetakan risiko korupsi dan capaian upaya pencegahan korupsi yang dilakukan di K/L/PD. Hasil pemetaan tersebut kemudian dapat dijadikan dasar dalam menyusun rekomendasi peningkatan upaya pencegahan korupsi dengan rencana aksi yang disesuaikan pada karakteristik masing-masing K/L/PD dan berdasarkan hasil pemetaan yang empiris. Tulisan ini memberikan gambaran tentang SPI sebagai alternatif pengukuran korupsi beserta gambaran contoh hasil pengukuran yang dilakukan pada tahun 2018 serta perbandingan terhadap angka SPI tahun 2017.

Tinjauan Teoritis

Pengukuran korupsi dapat dibagi berdasarkan pada perkembangannya dalam 3 (tiga) generasi (Heinrich & Hodess, 2011). Generasi pertama lahir untuk memetakan korupsi dan membandingkan berbagai negara dalam peringkat. Pengukuran dalam kelompok generasi ini dilakukan dengan bergantung pada sumber data lintas negara yang sudah ada untuk kemudian dihitung menjadi indikator komposit yang umumnya terdiri dari persepsi pakar, opini publik, hingga survei di antara para pelaku usaha. *Corruption Perception Index* (CPI) dan *Governance Indicators* oleh Bank Dunia (WBGI) merupakan beberapa indikator yang dapat dikelompokkan dalam generasi pertama ini.

Generasi berikutnya mengukur tidak hanya secara lintas wilayah, tapi juga secara lintas waktu karena lahirnya kebutuhan untuk membandingkan antar waktu dan negara lain. Dalam kelompok generasi ini, tidak hanya persepsi yang dimasukkan dalam pengukuran, tapi juga pengalaman aktual seseorang terhadap kejadian korupsi. Pengukuran dalam generasi ini umumnya berfokus pada integritas, transparansi, hingga akuntabilitas dari sistem antikorupsi yang ada di negara tersebut. Beberapa contoh indikator yang dapat dikelompokkan dalam generasi kedua ini adalah *International Crime Victim Survey* (ICVS) dan *Global Corruption Barometer* (GCB) yang dirilis oleh *Transparency International* (TI).

Alat ukur pada generasi ketiga mengukur risiko korupsi secara spesifik dengan tujuan untuk memberikan gambaran penilaian isu korupsi dalam konteks tertentu. Secara umum, alat ukur dalam generasi ketiga ini memiliki kesamaan beberapa fitur seperti pendekatan partisipatif, penekanan dengan menguji aktor yang relevan, hingga triangulasi jenis dan sumber data.

Di Indonesia, alat ukur CPI dilakukan sejak tahun 1995 hingga tahun 2019. Sepanjang 24 tahun pengukurannya, CPI Indonesia mengalami pertumbuhan dari angka 19 pada tahun 1995 menjadi 38 di tahun 2018 (Transparency International, 1995; 2018). Namun, sebagai salah satu alat ukur generasi pertama, CPI tidak dapat memberikan penjabaran langkah-langkah yang perlu dilakukan oleh berbagai institusi di Indonesia dalam melakukan perbaikan dan mengembangkan nilai CPI tersebut.

SPI sebagai alat ukur yang mencoba memetakan risiko korupsi dengan pendekatan multidimensi dan multiperspektif dapat dikategorikan dalam alat ukur generasi ketiga. SPI merupakan adaptasi dari *Integrity Assessment* yang dikembangkan oleh Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) Korea Selatan sejak tahun 2002 (ACRC, 2015). *Integrity Asessment* telah mendapatkan penghargaan internasional dari UN Public Service dalam kategori pencegahan korupsi di sektor publik pada tahun 2012. Alat ukur *Integrity Asessment* ini juga telah diadopsi di banyak negara pada wilayah Asia Pasifik (ACRC, 2015).

Dalam mengukur risiko korupsi, SPI menggabungkan sudut pandang internal, eksternal, dan eksper dalam menilai berbagai dimensi terkait risiko korupsi seperti budaya organisasi, sistem antikorupsi, pengelolaan sumber daya manusia, dan pengelolaan anggaran. Torsello (2018) menyebutkan bahwa menciptakan lingkungan dimana organisasi dapat membangun kepatuhan dan budaya integritas merupakan hal yang penting. Meskipun hubungan antara budaya organisasi dan korupsi tidak dapat langsung dilihat, namun, hubungan tersebut dapat diidentifikasi melalui 3 (tiga) pendekatan (Torsello, 2018).

Pendekatan yang pertama adalah dengan melihat kecenderungan perilaku korupsi sebagai tindakan atau keputusan individu yang dapat membebani organisasi. Contoh tindakan korupsi berdasarkan pendekatan ini adalah di mana individu memutuskan untuk melakukan suap/gratifikasi hingga menyalahgunakan fasilitas organisasi untuk kepentingan pribadi. Hubungan antara organisasi dan perilaku korupsi berikutnya diidentifikasi dengan kecenderungan melihat korupsi sebagai pola kolusi antara individu dengan lingkungan kerjanya. Perilaku korupsi ini biasanya melibatkan manajemen tingkat menengah hingga tinggi di suatu organisasi dengan menciptakan sistem yang korup. Contoh dari perilaku ini adalah nepotisme, konflik kepentingan, keberadaan calo, hingga penyalahgunaan wewenang oleh atasan. Pendekatan yang terakhir adalah dengan melihat hubungan perilaku korupsi dan budaya organisasi saling dipengaruhi dengan budaya asal individu tersebut. Dengan melihat berbagai pendekatan ini, Torsello (2018) menyampaikan pentingnya untuk melihat integritas individu dan budaya organisasi dengan melibatkan aspek sosiokultural.

Secara empiris, kepemimpinan, kendali, dan sistem yang dibangun di sebuah organisasi dapat memengaruhi prevalensi korupsi di organisasi tersebut (Hechanova, et al., 2014). Studi kuantitatif yang dilakukan di Filipina ini menunjukkan bahwa sistem antikorupsi yang bekerja dengan baik dapat memperkecil prevalensi korupsi di sebuah

organisasi. Sistem antikorupsi yang diuji secara empiris ini melingkupi sosialisasi norma dan nilai integritas, tindak lanjut terhadap laporan korupsi dan perlindungan terhadap pelapornya, hingga bagaimana lingkungan organisasi memberikan contoh pelaksanaan norma dan nilai integritas.

Pengelolaan sumber daya manusia (SDM) merupakan salah satu faktor yang berkaitan erat dengan korupsi. Dalam penelitian empirisnya di Departemen Pajak di Yunani, Antonakas, et al. (2014) menemukan bahwa rekrutmen, penilaian, dan promosi pegawai publik yang tidak sesuai dan tidak dilakukan secara objektif serta menjunjung tinggi meritokrasi merupakan faktor yang memengaruhi masih tingginya tingkat korupsi. Pengelolaan SDM yang lemah di sektor publik juga dapat menyebabkan layanan publik yang terlalu besar dan tidak kompeten (Chêne, 2015). Pengelolaan yang lemah dan struktur insentif serta etos kerja yang tidak baik akan menjadikan lebih sulit untuk mencapai sektor publik yang kuat, efisien, dan akuntabel (Chêne, 2015).

Korupsi dan pengelolaan anggaran merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Dalam 2 (dua) dekade terakhir, berbagai institusi internasional, donor, hingga akademisi mendorong agar pengelolaan anggaran di sektor publik dapat diakses oleh masyarakat luas (Cimpoeru & Cimpoeru, 2015). Secara empiris dengan studi terhadap data 59 negara di dunia, Cimpoeru dan Cimpoeru (2015) menemukan bahwa pengelolaan anggaran yang transparan juga dapat mendorong lebih cepatnya kemajuan ekonomi di Negara tersebut. Hal ini disebabkan karena dengan informasi anggaran yang transparan maka para pelaku ekonomi dapat melakukan hal yang lebih tepat dilakukan. Transparansi dari anggaran itu sendiri dilihat sebagai alat yang vital untuk menekan angka keuntungan yang illegal dan korup yang diperoleh oleh para pelakunya.

Dalam melakukan analisis data pada SPI, digunakan prinsip "*one is too many*" yaitu bahwa setiap responden yang menyatakan mereka melihat atau mendengar adanya kejadian korupsi di instansinya, maka bobot jawaban akan diberikan cukup tinggi. Hal ini didasarkan bahwa korupsi merupakan kejahatan yang tersembunyi dan seperti gunung es, jika ada satu saja responden yang berani mengungkapkan kejadian korupsi di instansinya, maka hal itu merupakan sinyal bahwa kejadian korupsi yang terjadi faktanya bisa lebih banyak daripada yang berani diungkapkan oleh sebagian kecil responden.

Metode Penelitian

Survei Penilaian Integritas dilakukan dengan menggabungkan penggunakan data primer dan data sekunder. Data primer didapatkan melalui survei yang dilakukan terhadap pegawai instansi K/L/PD, pengguna layanan dari K/L/PD tersebut, hingga eksper yang mengerti mengenai kondisi integritas, risiko korupsi di dalam instansi, serta upaya-upaya pencegahan korupsi yang dilakukan oleh instansi tersebut. Data primer ini kemudian menjadi penyusun indeks integritas yang disesuaikan dengan faktor koreksi.

Faktor koreksi menggunakan data objektif yang setara dan dimiliki oleh seluruh K/L/PD peserta SPI. Beberapa contoh data objektif yang digunakan adalah data pengaduan masyarakat terkait korupsi di instansi tersebut, data kepatuhan Pelaporan LHKPN (Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara), dan lain-lain. Faktor koreksi ini sangat dibutuhkan sebagai alat kontrol agar nilai indeks yang dikeluarkan oleh SPI merupakan nilai indeks yang mendekati

kondisi Integritas sesungguhnya dari setiap K/L/PD. Faktor koreksi ini terus dikembangkan oleh KPK, seiring dengan kecukupan data objektif yang setara dan dimiliki oleh seluruh K/L/PD peserta SPI.

Survei di Kementerian/Lembaga (K/L) dilakukan di lokus unit kerja setara eselon II yang memberikan layanan publik tertentu sedangkan di Pemerintah Daerah (Pemda) dilakukan terhadap 6 Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang terdiri dari (1) Dinas Pekerjaan Umum/Binamarga; (2) Dinas Perhubungan; (3) Dinas Kesehatan; (4) Dinas Pendapatan Daerah; (5) Pelayanan Terpadu Satu Pintu; dan (6) Unit Layanan/Unit Kerja Pengadaan Barang dan Jasa.

Pengambilan data dilakukan dengan menggunakan bantuan gawai (*gadget*) untuk menjamin kerahasiaan jawaban dari setiap responden sehingga responden dapat memberikan jawaban yang secara objektif. Survei dilakukan terhadap 60 pegawai, 60 pengguna layanan dalam satu tahun terakhir, dan 10 responden eksper untuk setiap K/L/PD yang menjadi peserta SPI dengan *margin of error* setiap instansi yang berbeda-beda dan maksimal hingga 20 persen. Hasil survei terbentuk dari angka skala 1 hingga 100 di mana semakin tinggi angka integritas sebuah instansi, maka sistem yang berjalan di K/L/PD tersebut semakin baik dalam mendeteksi risiko korupsi dan menangani ketika terjadi tindak pidana korupsi.

Pemilihan Kementerian/Lembaga/ Pemerintah Daerah dilakukan dengan mempertimbangkan intervensi kegiatan pencegahan korupsi yang dilakukan KPK dan dampaknya pada peningkatan kepercayaan publik terhadap upaya pencegahan korupsi. Unit terpilih dalam satu Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah merupakan perwakilan unit-unit utama dalam rangka pencapaian visi dan misi organisasi dan dianggap memiliki dampak berarti pada penciptaan kepercayaan publik jika dilakukan perbaikan dalam konteks pencegahan korupsi (misalnya; anggaran terbesar, jumlah pengguna layanan besar, dan lain-lain). Pengambilan sampel responden pegawai dan pengguna layanan dilakukan secara acak.

Untuk mendukung survei kuantitatif, penelitian ini juga melakukan wawancara mendalam (kualitatif) terhadap narasumber ahli yang memahami situasi integritas (korupsi) yang bersumber dari internal maupun eksternal organisasi. Pemilihan narasumber ahli didasarkan pertimbangan (*judgement*) pada pemahaman kepemilikan pengetahuan (informasi dan data) mengenai kondisi antikorupsi di instansi terkait. Narasumber ahli eksternal diantaranya berasal dari instasi Ombudsman RI, BPKP, KPK, dan NGO Antikorupsi; sedangkan narasumber internal berasal dari kalangan birokrasi instansi (inspektorat dan pejabat daerah).

Pembahasan

Profil Responden SPI 2017 dan 2018

Secara garis besar, responden dari SPI dapat dikelompokkan berdasarkan jenis instrumen pengumpulan data yang dilakukan. Kelompok pertama berasal dari responden internal yang merupakan aparatur sipil negara (ASN) pada lokus survei, kelompok kedua berasal dari responden eksternal yang merupakan para pengguna layanan pada lokus survei, dan kelompok ketiga berasal dari beberapa ahli/tokoh masyarakat yang memahami kondisi lembaga publik di mana lokus berada. Berikut disajikan profil responden pada setiap kelompok.

Profil Responden Internal

Total sampel responden internal 2018 sebanyak 1.514 responden yang tersebar di 6 (enam)

Kementerian/Lembaga dan 20 Pemerintah Daerah. Pada Tahun 2017 total sampel sebanyak 2.084 tersebar di 6 (enam) Kementerian/Lembaga dan 30 Pemerintah Daerah. Semua Eselon II pada masing-masing dinas dipilih sebagai sampel, sementara responden untuk Eselon III, IV dan staf jumlah dipilih secara sistematik.

Mayoritas responden berjenis kelamin laki-laki (60%) dan berada pada usia produktif (30-50 tahun). Sedangkan komposisi jabatan terbagi secara proporsional dari mulai staf/fungsional, eselon V, eselon IV, hingga eselon I. Tingkat pendidikan mayoritas adalah sarjana (42%) dan pascasarjana (35%).

Profil Responden Eksternal

Total sampel responden eksternal 2018 sebanyak 1.525 responden dan 2.142 responden di 2017. *Eligible respondent* adalah pengguna layanan yang sudah pernah mengalami pelayanan yang diberikan oleh dinas terkait dari awal sampai dengan selesai dalam kurun waktu maksimal pelayanan 12 bulan terakhir.

Responden eksternal dari K/L/PD memiliki mayoritas responden berjenis kelamin laki-laki. Kemudian, mayoritas responden berusia diatas 30 tahun. Menurut profesi, responden didominasi oleh karyawan swasta sebesar dan diikuti oleh wiraswasta. Kemudian, dari tingkat pendidikan, mayoritas responden eksternal berpendidikan sarjana.

Profil Responden Eksper

Survei Eksper 2018 dilakukan dengan mewawancarai 262 responden eksper dan 204 eksper di 2017. Survei ditujukan kepada narasumber ahli yang memiliki pengetahuan komprehensif terhadap masalah integritas, korupsi dan lain-lain terkait lokus survei. Pemilihan responden dilakukan dengan terlebih dahulu menentukan calon eksper yang kompeten dengan kriteria yang ditetapkan. Teknik ini dikenal sebagai *targeting sampling* atau metode pengambilan sampel dengan pertimbangan target populasi yang ditetapkan.

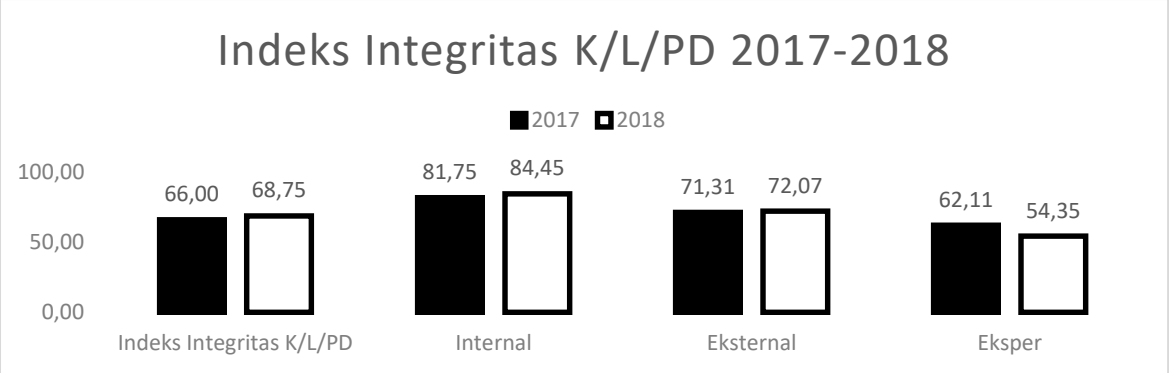
Responden eksper dari SPI 2018 mayoritas responden berjenis kelamin laki-laki, mayoritas responden berusia diatas 30 tahun. Dari tingkat pendidikan, sebagian responden eksper adalah pascasarjana.

Hasil SPI Tahun 2018

SPI tahun 2018 menghasilkan indeks sebesar 61,11 sampai 78,26, sedangkan SPI tahun 2017 menghasilkan indeks sebesar 52.91 sampai 77.39 dari skala interval 0-100. Semakin tinggi angka indeks menunjukkan nilai yang semakin baik (positif). Instansi peserta SPI tahun 2018 seluruhnya merupakan peserta SPI pada tahun 2017 sehingga pada tingkatan tertentu perbandingan tren dapat dilakukan. Berikut merupakan perbandingan indeks K/L/PD pada tahun 2017 dan 2018.

Tabel 1. Perbandingan Hasil Survei Tahun 2017 - 2018

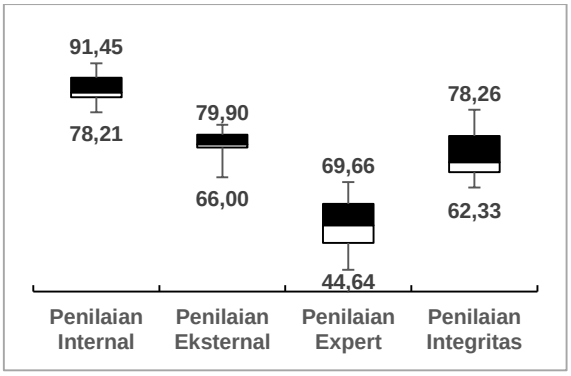
	2017	**2018**
Rerata	66	68.75
Tertinggi	77.39	78.26
Terendah	52.91	61.11
Standar Deviasi	6.4	4.6



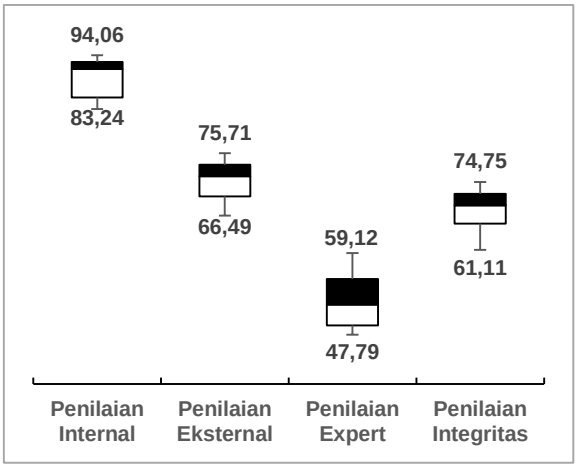
Gambar 1. *Perbandingan Indeks Integritas K/L/PD Tahun 2017-2018*

Gambar **1** memberikan ilustrasi penilaian dari masing-masing sudut pandang sumber penilaian integritas yaitu pegawai, pengguna layanan dan eksper. Eksper memberikan penilaian paling kritis diantara ketiga sumber tersebut. Tulisan ini menghindari tren perbandingan hasil umum tahun 2017 dan 2018 mengingat masih adanya perbedaan sampel organisasi dan beberapa perbaikan *item* pertanyaan yang dilakukan tahun 2018. Perbandingan dilakukan terbatas pada beberapa pertanyaan yang sama dan daerah yang sama. Mulai tahun 2020, Survei Penilaian Integritas direncanakan dilakukan di 542 Pemerintah Daerah dan 86 Kementerian/Lembaga dilakukan secara berkala sehingga pengunaan hasil SPI secara lebih luas untuk keperluan evaluasi dan perbandingan dapat dilakukan.

Gambar 2 dan Gambar 3 menampilkan rentang indeks integritas Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah menurut dimensi utama pembentuk indeks. Diantara ketiga dimensi tersebut, indeks eksper mempunyai rentang nilai yang paling lebar, baik pada indeks integritas Kementerian/Lembaga maupun Pemerintah Daerah. Hal Ini menunjukkan bahwa penilaian eksper terhadap integritas suatu institusi lebih bervariasi.



Gambar 2. *Box-Plot Penilaian Integritas Pemerintah Daerah*



Gambar 3. *Box-Plot Penilaian Integritas Kementerian/ Lembaga*

Gambaran dan Kecenderungan Pola Korupsi

a. Perspektif Internal Pegawai

Responden Pegawai menilai organisasi dengan melihat keberadaan/ketiadaan korupsi pada dimensi budaya organisasi, pengelolaan

sumber daya manusia dan pengelolaan anggaran serta efektivitas sistem antikorupsi. Meski terdapat risiko kecenderungan bias penilaian akibat konflik kepentingan pada saat memberi penilaian mengenai lembaganya, perspektif pegawai menawarkan keunggulan dalam memberikan informasi keberadaan/ketiadaan fenomena korupsi (seperti dalam promosi dan mutasi atau penggunaan anggaran) dalam organisasi yang tidak dapat diamati secara langsung oleh pihak eksternal.

Penilaian menggunakan kombinasi pendekatan persepsi dan pengalaman (langsung maupun tidak langsung) dari responden pegawai mengenai bagaimana organisasi yang diwakili oleh pegawai/pejabat publik melaksanakan tugas secara transparan, akuntabel, dan antikorupsi (tidak melakukan korupsi).

Beberapa variabel terkait korupsi atau perilaku koruptif yang dicuplik dari survei diantaranya adalah, pemanfaatan fasilitas dan kegiatan kantor (pelanggaran konflik kepentingan), keberadaan perantara/calo dalam memengaruhi keputusan/layanan, nepotisme dalam pelaksanaan tugas, penyalahgunaan wewenang pimpinan, suap/gratifikasi, dan tindakan tidak sesuai aturan oleh petugas.

Berikut adalah isu-isu korupsi pada Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah menurut internal pegawai pada tahun 2018:

Tabel 2. Pola Distribusi Risiko Korupsi dan perilaku koruptif di Pemerintah Daerah Tahun 2018

No	Instansi	Konflik Kepentingan	Perantara Memengaruhi Keputusan	Penyalahgunaan Wewenang	Suap/ Gratifikasi	Jual Beli Jabatan	Penyelewengan Anggaran
1	Pemerintah Provinsi X1	25	18	5	18	3	10
2	Pemerintah Provinsi X2	12	13	17	17	13	7
3	Pemerintah Provinsi X3	15	10	13	12	13	7
4	Pemerintah Provinsi X4	17	8	8	12	15	8
5	Pemerintah Provinsi X5	13	15	10	10	8	10
6	Pemerintah Provinsi X6	17	10	7	12	10	8
7	Pemerintah Provinsi X7	8	3	15	15	15	5
8	Pemerintah Provinsi X8	12	7	7	12	12	12
9	Pemerintah Provinsi X9	10	7	15	8	3	7
10	Pemerintah Provinsi X10	13	10	2	7	7	10
11	Pemerintah Provinsi X11	21	2	11	5	4	5
12	Pemerintah Provinsi X12	8	10	7	5	8	7

13	Pemerintah Provinsi X13	12	2	10	13	2	5
14	Pemerintah Provinsi X14	5	2	15	15	2	3
15	Pemerintah Provinsi X15	7	5	5	15	3	7
16	Pemerintah Provinsi X16	10	2	3	15	2	8
17	Pemerintah Provinsi X17	13	2	10	5	3	3
18	Pemerintah Provinsi X18	11	3	7	5	5	3
19	Pemerintah Provinsi X19	2	0	3	5	0	2
20	Pemerintah Provinsi X20	0	0	2	5	0	0
	Rerata Pemerintah Daerah	**12**	**6**	**9**	**11**	**6**	**6**

Keterangan: Berdasarkan % Jawaban Responden terhadap Keberadaan dan Jenis Risiko Korupsi n=1.514 (@ 60 responden/instansi)

Beberapa hal menarik dari data di atas menunjukkan bahwa risiko korupsi muncul di semua pemerintah daerah peserta survei dengan variasi pola distribusi. Hal ini dapat dilihat distribusi nilai persentase respon responden yang menjawab keberadaan dan kecenderungan besaran jenis risiko korupsi dan perilaku koruptif yang nilainya muncul di masing-masing pemerintah daerah peserta. Untuk jenis risiko suap/gratifikasi bahkan indikasi kemunculannya terdapat untuk semua pemerintah daerah. Sebaran % respon pegawai yang menjawab pertanyaan pengalaman pernah melihat/mendengar penerimaan suap/gratifikasi oleh pegawai pemerintah daerah muncul di semua pemerintah daerah dengan rentang 18% (tertinggi) hingga 5% (terendah).

Pola risiko korupsi yang muncul dari sudut pandang pegawai untuk pemerintah daerah adalah: (1) risiko pelanggaran konflik kepentingan dalam pelaksanaan tugas; (2) suap/gratifikasi; (3) penyalahgunaan wewenang; (4) penyelewengan anggaran; dan (5) suap/gratifikasi terkait promosi/mutasi (jual beli jabatan).

Tabel 3. Variasi Pola Korupsi di Kementerian/Lembaga

No	Instansi	Konflik Kepentingan	Perantara Memengaruhi Keputusan	Penyalahgunaan Wewenang	Suap/ Gratifikasi	Jual Beli Jabatan	Penyelewengan Anggaran
1	Kementerian/ lembaga X1	1.67	0.00	20	6.67	3.3	0.00
2	Kementerian/ lembaga X2	0	8.70	21	4.35	0.0	4.35
3	Kementerian/ lembaga X3	9.43	5.66	11.32	11.32	1.8	3.77
4	Kementerian/ lembaga X4	6.78	8.47	38.98	11.86	1.69	3.39
5	Kementerian/ lembaga X5	9.84	6.56	6.56	50.82	3.28	6.56
6	Kementerian/ lembaga X6	1.67	3.33	25	13.33	0.0	1.67

Pola risiko korupsi yang muncul di Kementerian/lembaga memiliki variasi yang sedikit berbeda dari di mana risiko penyalahgunaan wewenang menjadi risiko yang paling dominan. Adapun urutan risikonya adalah: (1) risiko penyalahgunaan wewenang; (2) suap/gratifikasi; (3) risiko perantara memengaruhi putusan; (4) pelanggaran konflik kepentingan dalam pelaksanaan tugas penyelewengan anggaran; dan (5) suap/gratifikasi terkait promosi/mutasi (jual beli jabatan).

Mengingat adanya bias kepentingan pegawai akibat karakteristik jenis pertanyaan yang sensitif dan penilaian pada instansinya sendiri, fenomena kejadiannya bisa jadi lebih besar dari nilai yang disampaikan responden dalam survei ini.

Konflik Kepentingan dalam Pelaksanaan Tugas

Beberapa pertanyaan yang digunakan untuk menangkap *proxy* pelanggaran konflik kepentingan adalah pertanyaan terkait penyalahgunaan fasilitas dan kegiatan kantor; persepsi mengenai pengaruh suku, agama, hubungan kekerabatan, almamater, dan sejenisnya dalam pelaksanaan tugas; hingga pada nepotisme dalam perekrutan dan promosi/mutasi pegawai.

Pada hasil SPI tahun 2018, 29,5% responden internal percaya bahwa masih adanya pengaruh suku, agama, hubungan kekerabatan, almamater, dan sejenisnya dalam pelaksanaan tugas pegawai di K/L/PD. Angka ini tidak jauh berbeda dengan tahun 2017. Sebesar 12% pegawai pemerintah daerah menjawab bahwa penggunaan fasilitas kantor di instansi mereka cenderung sangat banyak dan banyak. 50% menjawab sedikit dan sisanya menjawab tidak ada.

Penyalahgunaan Wewenang

Penyalahgunaan wewenang *(abuse of power)* dinilai dalam survei ini dengan melihat kecenderungan perintah atasan yang tidak sesuai aturan dalam menjalankan tugas. Sekitar 23,5% responden internal berpendapat masih adanya atasan yang memberikan perintah di luar aturan. Angka ini mengalami peningkatan cukup tinggi dibandingkan tahun 2017, di mana hanya 9,4% responden internal yang beranggapan masih adanya atasan yang memberikan perintah di luar aturan. Berdasarkan

pengalaman responden internal, 8,1% pernah melihat atau mendengar atasan yang memberikan perintah di luar aturan. Fakta adanya penyalahgunaan wewenang ini muncul di 24 dari 26 instansi yang disurvei.

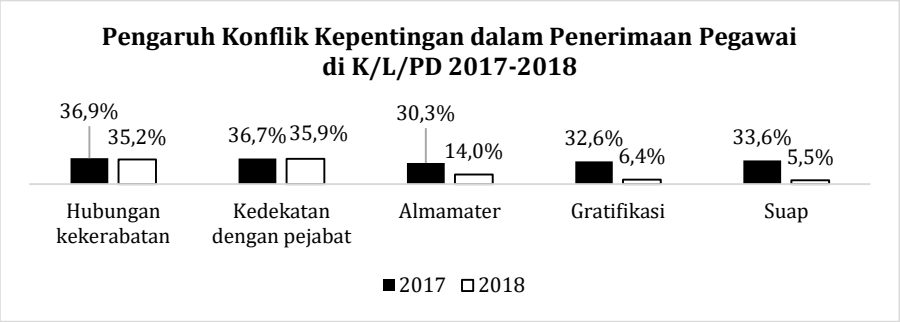
Gratifikasi

Gratifikasi dapat berbentuk pemberian uang, barang, maupun fasilitas oleh pengguna layanan kepada pegawai di institusi untuk mempermudah pengurusan di luar biaya resmi layanan. Sekitar 6,0% responden internal beranggapan bahwa besar kemungkinan adanya gratifikasi di K/L/PD. Perilaku yang mengarah kepada gratifikasi pernah dilihat oleh 12,1% responden internal. Angka tersebut mengalami peningkatan dari tahun 2017, di mana hanya 10,0% responden internal yang pernah melihat atau mendengar gratifikasi di K/L/PD. Kejadian gratifikasi muncul di semua instansi yang disurvei (26/26) pada SPI tahun 2018.

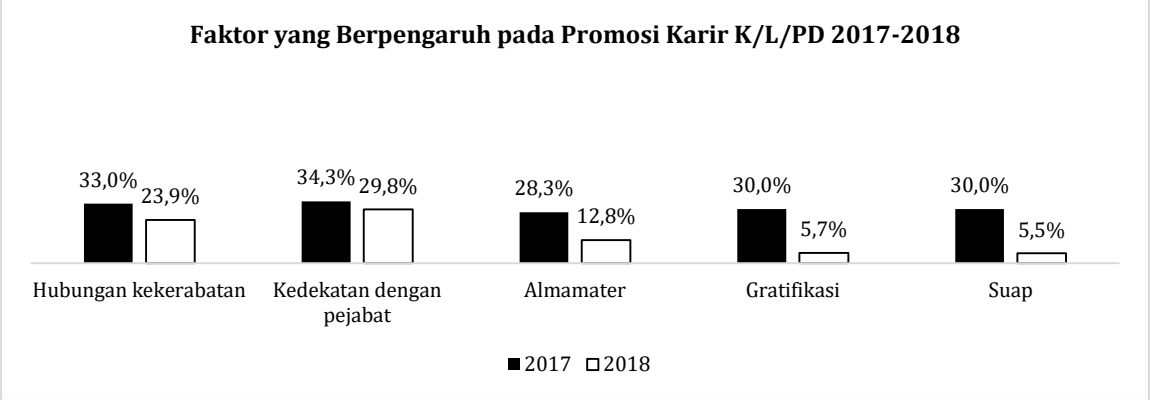
Penerimaan Pegawai

Hasil SPI tahun 2018, setidaknya terdapat 25,0% pegawai mengatakan bahwa dirinya pernah melihat/mendengar seleksi penerimaan pegawai karena mempunyai hubungan kekerabatan, kedekatan dengan pejabat, atau karena memberikan sesuatu. Angka tersebut menunjukkan peningkatan dari tahun 2017, di mana sebesar 20,1% pegawai yang mengatakan pernah melihat/mendengar adanya konflik kepentingan dalam penerimaan pegawai. Hal ini mengindikasikan bahwa sistem penerimaan pegawai di K/L/PD belum memiliki sistem yang cukup transparan sehingga konflik kepentingan masih sering terjadi dalam penerimaan pegawai.

Gambar 4 di bawah memperlihatkan besarnya kepercayaan responden internal terhadap adanya konflik kepentingan dalam penerimaan pegawai. Hubungan kekerabatan dan kedekatan dengan pejabat menjadi variabel utama yang memengaruhi penerimaan pegawai, dengan angka 35,2% dan 35,9%. Angka tersebut tidak banyak berubah dari tahun 2017. Sedangkan, almamater, gratifikasi, dan suap mengalami penurunan yang cukup banyak.



Gambar 4. *Pengaruh Konflik Kepentingan dalam Penerimaan Pegawai di K/L/PD Tahun 2017-2018*



Gambar 5. *Faktor yang Berpengaruh pada Promosi Karir K/L/PD Tahun 2017-2018*

Promosi Karir

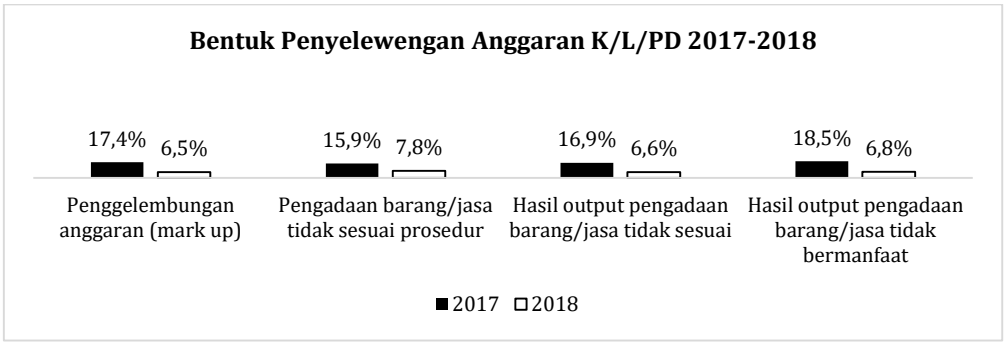
Gambar 5 di atas memperlihatkan besarnya pengaruh faktor lain bagi pegawai dalam memperoleh promosi. Hubungan kekerabatan dan kedekatan dengan pejabat masih menjadi variabel utama dalam promosi karir, dengan angka 23,9% pada 29,8%. Angka tersebut tidak banyak berubah dibandingkan tahun 2017. Sedangkan, almamater, gratifikasi, dan suap mengalami penurunan yang cukup.

Dari seluruh responden pegawai sekitar 21,3% pegawai percaya bahwa kebijakan promosi dipengaruhi oleh balas budi atau pemberian. Angka ini tidak banyak berubah pada tahun 2018 yang sebesar 22,4%.

Sekitar 5,5% responden pegawai internal K/L/PD mengatakan bahwa dirinya pernah mendengar atau melihat suap dalam kebijakan atau promosi karir. Angka tersebut menunjukkan tidak banyak berubah dibandingkan tahun 2017, di mana 4,1% responden pernah mendengar/melihat suap dalam kebijakan/promosi karir. Dengan terjadinya pelanggaran proses penerimaan pegawai atau peningkatanjabatan pegawai, hal ini mengindikasi bahwa internal K/L/PD perlu dilakukan perbaikan dan penguatan penerapan kode etik agar proses yang terdapat di internal institusi pun terjadi dengan baik dan transparan.

Penyelewengan Anggaran

Pengelolaan anggaran menjadi hal yang cukup krusial pada setiap Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah. Seringkali tindak korupsi oleh pegawai terjadi pada penyalahgunaan anggaran institusi, salah satunya melalui penyelewengan anggaran.



Gambar 6. *Bentuk Penyelewengan Anggaran K/L/PD Tahun 2017-2018*

Gambar 6 memperlihatkan bentuk-bentuk penyelewengan anggaran yang ditemukan di K/L/PD. Bentuk tertinggi yang ditemukan yaitu berupa pengadaan barang/jasa tidak sesuai prosedur dengan persentase sejumlah 7,8%. Semua bentuk penyelewengan mengalami sedikit penurunan persentase dibanding tahun 2017, khususnya pada hasil output pengadaan barang/jasa tidak bermanfaat mengalami penurunan terbesar dari 18,5% di tahun 2017 menjadi 6,8% di tahun 2018. Setidaknya terdapat 5,7% responden mengatakan bahwa dirinya pernah mendengar adanya penyelewengan anggaran di K/L/PD. Angka ini tidak jauh berbeda dengan tahun 2017. Kejadian penyelewengan anggaran terjadi di 24 dari 26 instansi yang disurvei pada tahun 2018.

Perjalanan Dinas Fiktif

Selain penyelewengan anggaran, kecurangan kerap terjadi pada perjalanan dinas fiktif oleh pegawai K/L/PD. Sekitar 13,8% responden percaya bahwa pegawai pernah melakukan perjalanan fiktif. Angka tersebut tidak banyak berubah dibanding tahun 2017, di mana terdapat 14,4% responden yang percaya akan hal serupa.

Pada hasil SPI tahun 2018, terdapat minimal 11,2% responden yang pernah melihat atau mendengar adanya perjalanan dinas fiktif, atau kuitansi hotel fiktif, atau biaya transportasi fiktif. Angka tahun ini tidak banyak berubah dari tahun 2017 di mana terdapat 7,2% responden internal menjawab hal serupa.

Adanya perjalanan dinas fiktif muncul di 22 dari 26 instansi yang disurvei pada tahun 2018. Sedangkan, penerimaan honor atau perjadin yang tidak sesuai dengan SPJ sering dilihat oleh 4,6% responden internal di tahun 2018.

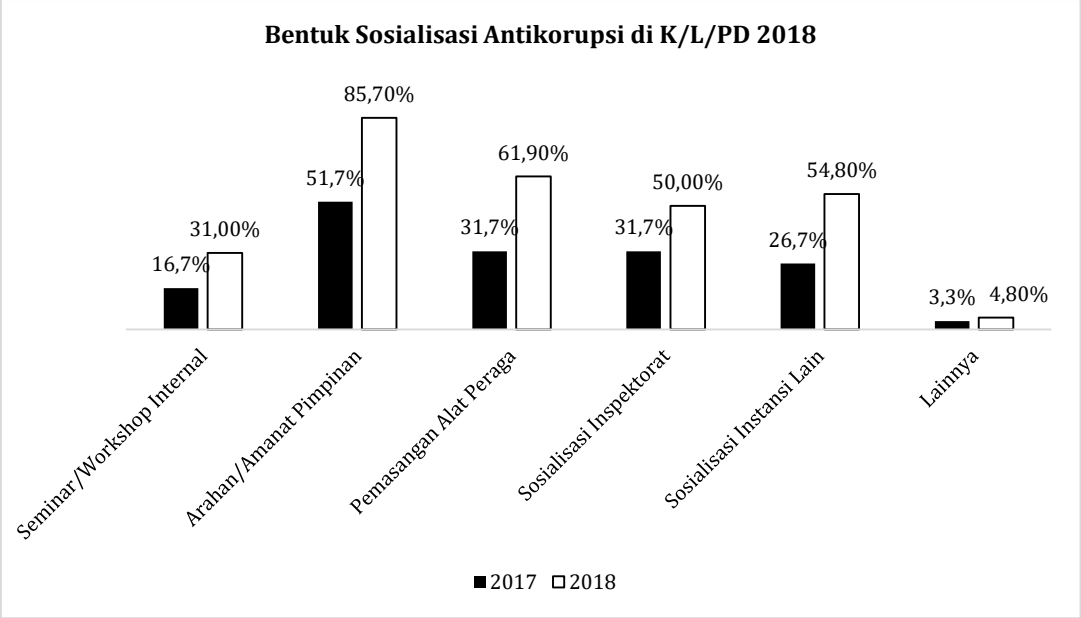
Penerimaan honor yang tidak sesuai SPJ pernah dilihat atau didengar oleh 9,4% pegawai internal. Angka tersebut tidak banyak berubah dari tahun 2017, di mana terdapat 7,1% responden yang pernah melihat atau mendengar hal serupa. Adanya penerimaan honor yang tidak sesuai SPJ muncul di 23 dari 26 instansi yang disurvei pada tahun 2018.

Sistem Antikorupsi

Sistem antikorupsi merupakan hal yang cukup penting pada suatu instansi untuk mencegah adanya tindak korupsi di Kementerian/Lembaga/Pemerintah
Daerah di Indonesia. Survei ini berupaya melihat efektivitas sistem antikorupsi melalui *proxy* hal-hal yang dapat dilihat oleh pemangku kepentingan, dalam hal ini pegawai. Hal ini bisa berupa keberadaan dan efektivitas sosialisasi/*workshop*/ seminar; efektivitas sistem pengaduan yang dilihat dari pengaduan pelaku korupsi dan perlindungan pelapor tindak korupsi.

Sosialisasi Antikorupsi

Sekitar 9,2% pegawai mengaku tidak pernah mendapatkan sosialisasi antikorupsi, selain itu 7,4% pegawai juga mengaku tidak tahu adanya sosialisasi antikorupsi dalam satu tahun terakhir. Meskipun demikian, kondisi ini sedikit lebih baik dibandingkan tahun 2017 (Gambar 7).



Gambar 7. *Bentuk Sosialisasi Antikorupsi di K/L/PD Tahun 2017-2018*

Jika dilihat lebih dalam, berdasarkan Gambar 7, bentuk sosialisasi antikorupsi yang paling tinggi setahun terakhir yaitu berupa Arahan/Amanat dari Pimpinan. Sedangkan, bentuk sosialisasi yang terendah adalah melalui Seminar/*Workshop* Internal. Jika dilihat secara keseluruhan, semua bentuk sosialisasi telah mengalami peningkatan dibanding tahun 2017.

Secara umum, sosialisasi antikorupsi yang telah dilaksanakan dianggap cukup efektif oleh 94,5% responden internal. Meskipun demikian, terdapat 5.5% responden pegawai yang berpandangan bahwa sosialisasi antikorupsi yang telah dilaksanakan belum efektif.

Pengaduan Pelaku Korupsi

Dalam proses penegakan korupsi, harus ada keberanian dari pegawai dalam mengungkap pelaku korupsi dan harus ada perlindungan terhadap pelapor tindak korupsi. Jika hal ini dapat dilakukan di Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah di Indonesia, maka akan berdampak positif pada pemberantasan korupsi di Indonesia.

Dari hasil SPI tahun 2018, terdapat 5,4% responden yang tidak percaya bahwa pelaku korupsi akan diproses. Ketidakpercayaan ini tidak banyak berubah dibanding tahun 2017, di mana hanya 4,4% responden yang berpendapat sama. Pemrosesan pelaku korupsi merupakan hal yang penting dilakukan oleh K/L/PD di Indonesia.

Saat ini, sekitar 16,1% pegawai di K/L/PD mengatakan pernah melihat atau mendengar pelaku korupsi terungkap dalam satu tahun terakhir. Angka ini bukan merupakan angka yang bisa diabaikan dan mengindikasi masih maraknya praktik korupsi di instansi tersebut. Angka tersebut tidak banyak berubah dari tahun 2017 di mana 12,4% pegawai pernah melihat atau mendengar pelaku korupsi berhasil diungkap.

Kemudian, terdapat 32,4% pegawai yang belum pernah melihat pelaku korupsi yang terungkap diproses secara hukum. Angka tersebut menunjukkan kenaikan yang cukup besar dibanding tahun 2017, di mana terdapat 11,6% responden

internal yang tidak pernah melihat pelaku korupsi terungkap diproses secara hukum.

Perlindungan Pelapor Korupsi

Selain itu, perlindungan kepada pelapor tindak korupsi juga belum berjalan dengan baik. Hal ini terlihat dari hasil SPI tahun 2018 yang menyebutkan setidaknya terdapat 27,2% pegawai yang percaya bahwa setiap pegawai yang melaporkan adanya praktik korupsi akan dikucilkan, diberi sanksi, karirnya akan dihambat, dimutasi, dan sejenisnya.

Kejadian mengenai pelapor korupsi yang mendapat respon negatif pernah dialami oleh 3,0% responden internal. Terjadi penurunan angka terkait hal ini karena pada tahun 2017 di mana terdapat 18,6% responden yang pernah melihat/mendengar pelapor korupsi mendapat respon negatif.

Partisipasi Atasan

Berdasarkan hasil SPI tahun 2018, terdapat 12,0% pegawai yang berpendapat bahwa upaya pimpinan puncak K/L/PD untuk mendorong pencegahan korupsi masih kecil.

Upaya kepala unit kerja di K/L/PD terhadap pencegahan korupsi masih dirasa kecil oleh 9,4% responden.

b. Penilaian Eksternal SPI 2018

Integritas organisasi dinilai oleh pengguna layanan dinilai dari dimensi transparansi, sistem antikorupsi, dan integritas pegawai.

Berikut adalah permasalahan yang terjadi pada K/L/PD menurut pihak eksternal:

Transparansi

Dimensi transparansi memiliki beberapa variabel penilaian seperti keberadaan transparansi dalam layanan publik, kejelasan tata cara dan prosedur, kesesuaian pelayanan dengan prosedur, keberadaan perlakuan khusus yang menyalahi aturan, dan pengaruh konflik kepentingan dalam memberi pelayanan.

Pada proses perizinan di K/L/PD, transparansi dibutuhkan oleh pihak eksternal dalam pelayanan yang diberikan K/L/PD kepada masyarakat. Menurut SPI 2018, transparansi ini masih belum sepenuhnya dilaksanakan dengan baik oleh K/L/PD. Hal ini terlihat dari sekitar 4,3% responden eksternal yang merasa bahwa informasi yang disediakan mengenai tata cara, persyaratan, dan biaya pelayanan di K/L/PD masih tidak jelas.

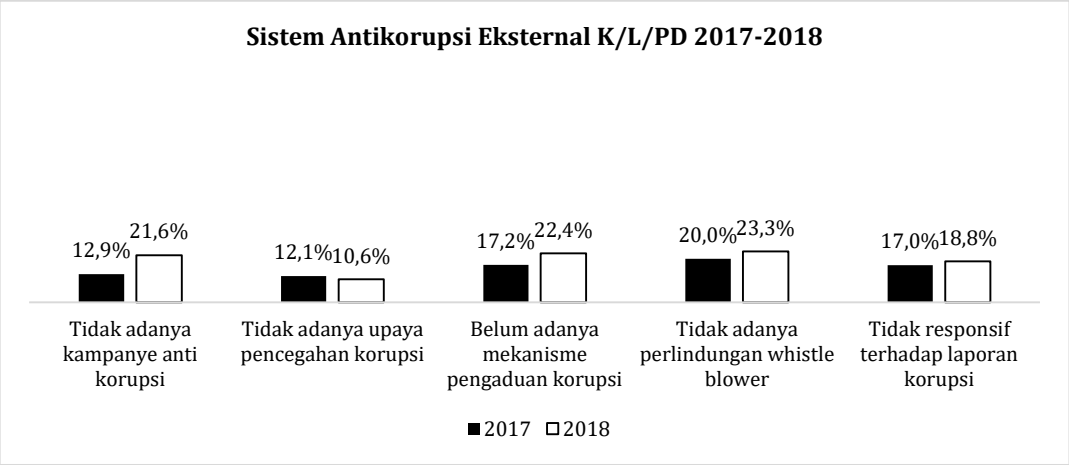
Setidaknya ada 6,6% responden eksternal yang merasa kesulitan dalam mengikuti tata cara dan persyaratan pelayanan. Sekitar 2,8% responden eksternal merasa bahwa petugas tidak memberikan upaya terbaik dalam memberikan pelayanan sesuai prosedur.

Bahkan sebesar 27,7% responden percaya bahwa masih ada pegawai yang memberikan perlakuan/layanan khusus yang tidak sesuai aturan. Angka ini meningkat dari tahun 2017, di mana 20,4% responden tidak percaya pada pelayanan yang bebas dari pengistimewaan.

Sekitar 18,6% juga percaya bahwa suku, agama, kekerabatan, almamater, dan sejenisnya yang memengaruhi proses perizinan atau memberi pelayanan. Namun kondisi ini membaik dibandingkan tahun 2017, di mana terdapat 40,7% responden eksternal yang berpendapat bahwa suku, agama, kekerabatan, almamater, dan sejenisnya berpengaruh pada proses layanan.

Sistem Antikorupsi

Dimensi sistem antikorupsi memiliki beberapa variabel penilaian seperti kepercayaan masyarakat terhadap keberadaan kampanye antikorupsi, upaya perbaikan layanan untuk pencegahan korupsi, mekanisme pengaduan,



Gambar 8. *Sistem Antikorupsi Eksternal K/L/PD Tahun 2017-2018*

perlindungan pelapor, dan responsivitas terhadap pengaduan korupsi.

Terdapat 21,6% responden eksternal yang tidak percaya sudah diadakannya kampanye antikorupsi di K/L/PD. Ketidakpercayaan masyarakat meningkat dari tahun 2017, di mana hanya 12,9% masyarakat yang tidak percaya mengenai adanya kampanye antikorupsi di dalam instansi (Gambar 8).

Setidaknya ada 10,6% masyarakat yang tidak percaya bahwa sudah ada upaya perbaikan layanan untuk pencegahan korupsi di K/L/PD. Angka tersebut tidak jauh berbeda dibandingkan tahun 2017, di mana terdapat 12,1% masyarakat yang tidak percaya hal serupa.

Selain pegawai internal, masyarakat sebagai pengguna layanan juga mengatakan bahwa masih terdapat permasalahan pada pengaduan pelaku dan perlindungan pelapor korupsi. Terdapat sekitar 22,4% responden eksternal mengatakan bahwa dirinya tidak percaya bahwa unit kerja telah memiliki media pengaduan/pelaporan masyarakat terkait korupsi. Angka tersebut tidak jauh berbeda dari tahun 2017, di mana terdapat 17,2% responden eksternal yang tidak percaya akan hal serupa.

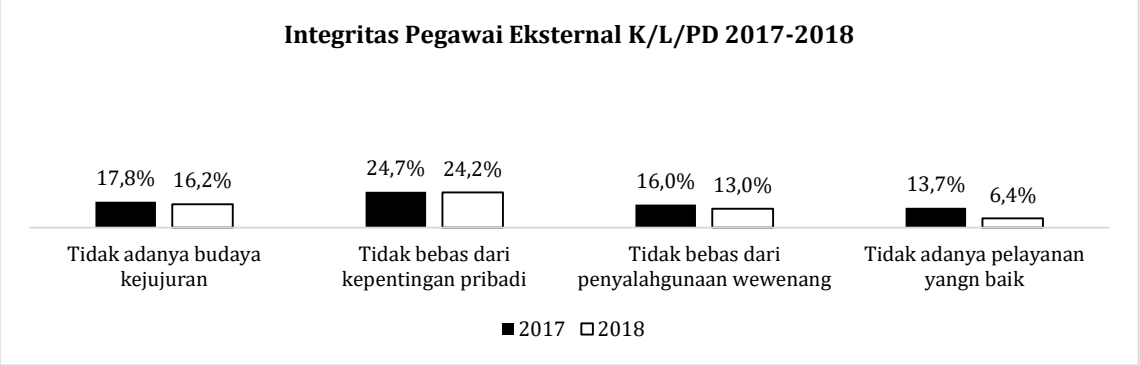
Selain belum adanya mekanisme pengaduan korupsi, sekitar 23,3% responden eksternal juga tidak percaya K/L/PD akan memberikan perlindungan pada masyarakat yang melaporkan korupsi. Angka ini tidak jauh berbeda dengan tahun 2017, di mana terdapat 20,0% responden eksternal yang tidak percaya akan perlindungan pada *whistle blower*.

Kemudian, 18,8% responden tidak percaya bahwa laporan dari masyarakat tentang korupsi akan ditindaklanjuti. Angka ini tidak jauh berbeda dibandingkan tahun 2017 yang hanya 17,0%.

Integritas Pegawai

Dimensi ini memiliki beberapa variabel penilaian seperti keberadaan budaya jujur dalam K/L/PD, terbebas dari kepentingan pribadi, penyalahgunaan wewenang, pelayanan yang baik dari K/L/PD, dan terbebas dari penerimaan suap.

Setidaknya terdapat 16,2% responden eksternal yang tidak percaya akan adanya budaya kejujuran dalam K/L/PD. Angka ini tidak jauh berbeda dibandingkan tahun 2017 (17,8%) (Gambar 9).



Gambar 9. *Integritas Pegawai Eksternal K/L/PD Tahun 2017-2018*

Sekitar 24,2% responden tidak percaya bahwa semua pegawai yang melayani di unit pelayanan terbebas dari kepentingan pribadi. Angka tersebut tidak jauh berbeda dengan tahun 2017 (24,7%).

Pelayanan yang bebas dari penyalahgunaan wewenang tidak dipercaya oleh 13,0% responden eksternal. Angka ini tidak jauh berbeda dibandingkan tahun sebelumnya di mana terdapat 16,0% responden yang tidak percaya pada hal serupa.

6,4% responden eksternal tidak mempercayai adanya perilaku yang baik dari pegawai yang melayani. Namun, angka ini menurun dibandingkan tahun 2017 di mana terdapat 13,7% responden eksternal yang mengatakan hal serupa.

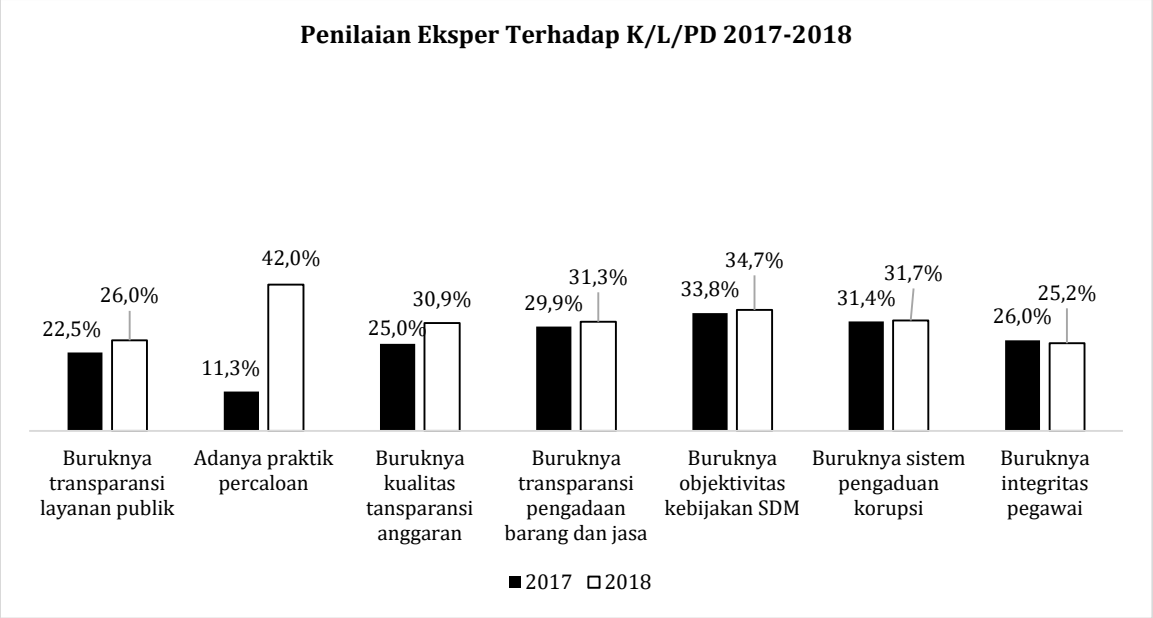
c. Indeks *Penilaian Eksper SPI 2018*

Integritas organisasi dalam pelayanan publik juga dinilai dari pandangan eksper yang ahli dan mengerti tentang instansi yang disurvei. Secara keseluruhan, nilai indeks integritas dari eksper pada tahun 2018 menurun dibanding tahun 2017, dari 62,11 menjadi 54,35.

Penerimaan suap oleh pegawai pernah dilihat atau didengar oleh 4,9% responden eksternal. tentang instansi yang disurvei. Secara keseluruhan, nilai indeks integritas dari eksper pada tahun 2018 menurun dibanding tahun 2017, dari 62,11 menjadi 54,35.

Penerimaan suap oleh pegawai pernah dilihat atau didengar oleh 4,9% responden eksternal.

- 55,7% responden eksper berpendapat seringnya terjadi praktik suap di K/L/PD
- Setidaknya ada 49,6% responden eksper yang berpendapat seringnya petugas yang memungut pungli.
- Sekitar 64,9% responden eksper berpendapat masih banyaknya konflik kepentingan dilakukan oleh pegawai.
- Kualitas transparansi layanan publik masih dirasa buruk oleh 26,0% (Gambar 10).
- Sekitar 42,0% responden berkata masih banyaknya praktik percaloan di K/L/PD. Jika dibandingkan dengan hasil SPI tahun 2017, angka tersebut meningkat cukup besar dari 11,3%.
- 30,9% responden eksper berpendapat bahwa masih buruknya kualitas transparansi anggaran yang dimiliki K/L/PD. Angka tersebut tidak banyak berubah dari tahun 2017 yang sebesar 25,0%.
- Transparansi pengadaan barang dan jasa juga masih dianggap buruk oleh 31,3% responden eksper. Angka tersebut tidak banyak berubah dibandingkan tahun 2017 yaitu 29,9%.
- Menurut 34,7% responden eksper, objektivitas kebijakan SDM di K/L/PD



Gambar 10. *Penilaian Eksper Terhadap K/L/PD Tahun 2017-2018*

- masih dianggap buruk. Angka ini tidak banyak berubah dari tahun sebelumnya di mana 33,8% responden eksper yang berpendapat hal serupa.
- Sekitar 31,7% responden masih berpendapat bahwa sistem pengaduan korupsi yang dimiliki K/L/PD masih buruk. Angka ini tidak jauh berbeda dengan tahun 2017.
- Keberhasilan sosialisasi antikorupsi masih dianggap rendah oleh 41,6% responden eksper.
- Sekitar 25,2% responden eksper mengatakan bahwa integritas pegawai K/L/PD masih buruk. Angka ini tidak jauh berbeda dengan tahun 2017.

d. Analisis Hasil SPI

Berdasarkan pemaparan deskriptif dan kecenderungan data serta informasi pada bagian sebelumnya, didapatkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Risiko korupsi muncul di semua instansi peserta dengan bermacam pola dan kecenderungan. Hal ini mengindikasikan bahwa risiko korupsi merupakan isu yang harus menjadi perhatian bersama dan ditangani secara serius.

2. Pola risiko korupsi yang muncul dari sudut pandang pemangku kepentingan (diurutkan dari yang terbesar dan kecenderungannya):

a. Risiko pelanggaran konflik kepentingan dalam pelaksanaan tugas dan layanan yang cenderung stagnan sejak 2017 di angka kejadian yang cukup tinggi.

b. Penyalahgunaan kewenangan oleh atasan risiko korupsi ini meningkat dibandingkan tahun 2017.

c. Suap/Gratifikasi/pungli:
Kejadian suap/gratifikasi/pungli mengalami peningkatan pada tahun 2018.

d. Jual beli Jabatan:
Kejadian suap/gratifikasi/pungli mengalami peningkatan pada tahun 2018.

e. Penyelewengan anggaran:
Risiko korupsi ini cenderung stagnan sejak tahun 2017.

f. Hal lain yang mendukung meningkatnya risiko korupsi:
   i. Meningkatnya respon persepsi terhadap kurangnya transparansi layanan dan akuntabilitas dalam layanan menurut pemangku kepentingan.
   ii. Meningkatnya peran perantara dalam layanan meski perannya dalam memengaruhi keputusan cenderung menurun.

3. Hasil wawancara mendalam terhadap narasumber ahli menjelaskan lebih jauh mengenai karakteritik korupsi (terutama suap, gratifikasi dan *mark up* anggaran) yang terjadi. Karakteristik tindak korupsi terjadi yakni secara berulang dan dilakukan secara sistemik ataupun sporadis. Sistemik dilakukan secara terencana, menyebar, rapi dan melibatkan banyak aktor, namun bisa juga sporadis, penyebaran tidak merata, dan beberapa kasus baru pertama kali dilakukan. Sistemik atau sporadis juga bergantung pada besarnya uang yang dikorupsi. Beberapa hal menarik lainnya dari hasil wawancara mendalam adalah:

a. Karakteristik korupsi sistemik dilakukan oleh orang-orang yang memiliki kerjasama yang kuat dengan berbagai pihak dimulai dari legislatif, eksekutif, yudikatif, maupun pihak swasta. Hal ini terjadi pada unit-unit pada instansi tertentu. Selain yang sistemik tersebut, ada juga yang sifatnya sporadis dilakukan secara kebetulan, tidak direncana, terjadi karena ada peluang.
b. Transaksi umumnya dilakukan melalui pemberian langsung (antara penerima dan pemberi suap), melalui perantara (bisa ajudan ataupun lainnya) si pelaku korupsi (bisa transfer ataupun langsung), melalui kerabat/orang dekat/keluarga.
c. Modus-modus pada tingkatan organisasi tersebut terjadi karena dilatarbelakangi beberapa faktor. Faktor tersebut merupakan kombinasi dari beberapa faktor struktural, budaya, organisasi dan individu. Pendekatan *rational choice* (Nye 1967; Rose-Ackerman 1999) mengenai manfaat dan biaya/konsekuensi muncul sebagai salah satu yang dapat menjelaskan mengapa korupsi muncul. Latar belakang yang muncul dalam wawancara mendalam adalah: (1) Individu: keserakahan dan rendahnya etika (integritas) dan pemahaman tentang moralitas dan agama; (2) Struktural: Pendapatan yang rendah; (3) Organisasi: kelemahan sistem berupa kurangnya pengawasan, komitmen dan keteladanan pimpinan yang tidak konsisten, intervensi pihak eksternal dan kelemahan lainnya yang memungkinkan kesempatan untuk melakukan korupsi muncul; (4) Budaya/Kebiasan: kultur pemberian hadiah atau oleh-oleh yang dinilai sebagai sebuah kebiasaan yang wajar dan sikap permisif masyarakat terhadap korupsi.
d. Sistem antikorupsi di instansi secara umum sudah ada/dimiliki oleh instansi peserta dan menunjukan kecenderungan perbaikan menurut sudut pandang pengguna layanan, pegawai, dan narasumber ahli namun efektivitasnya dalam merubah perilaku masih merupakan tantangan melihat masih terdapat pengalaman dari pemangku kepentingan terkait korupsi.
   i. Program kebijakan pencegahan korupsi yang berjalan diantaranya zona integritas, *cash less*, *e-budgeting, e-planning*, publikasi APBD, kebijakan renumerasi, penggunaan sistem dalam

perencanaan dan penggunaan anggaran dikenal dengan istilah simral, peningkatan kapabilitas APIP, dan sebagian besar kebijakan dan program sudah berjalan dan berdampak optimal. Bentuk penanggulangan korupsi berupa terbentuknya tim saber pungli, program FCP (*Fraud Kontrol Plan*), Wilayah Bebas Korupsi (WBK), Sosialisasi Pengendalian Antikorupsi (SOSPAK), *e-planning*, peningkatan kapabilitas APIP (Aparat Pengawasan Intern Pemerintah), perizinan dengan *online*, penerimaan pengaduan oleh masyarakat, melakukan kajian/riset, Pakta Integritas, Saber Pungli, penyampaian potensi korupsi kepada KPK.

ii. Kebijakan dan program pencegahan korupsi sudah berjalan optimal walau dampak dari kebijakan dan program belum secara sempurna maksimal. Upaya antikorupsi berbasis sistem cukup efektif dalam upaya pencegahan korupsi karena masyarakat bisa turut mengawasi, memonitor, dan mengetahui penggunaan anggaran dan pengadaan barang dan jasa di daerah/kementerian/lembaga.

e. Beberapa rekomendasi yang muncul mengenai program pencegahan korupsi dari *stakeholder* adalah: (1) Memberikan Pendidikan antikorupsi, sosialisasi, peningkatan kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi menjadi langkah yang harus diambil oleh implementator; (2) Membangun kerjasama dengan LSM dan kelompok masyarakat lainnya untuk mengawasi jalannya pemerintahan; (3) Peningkatan Pengawasan oleh KPK maupun instansi-intansi terkait perihal transparansi penyusunan anggaran dan pengadaan barang dan jasa . (4) Kebijakan transparansi anggaran dan pengadaan barang dan jasa harus benar-benar transparan, tidak ada permainan dibaliknya; (5) Hukuman yang tegas dan berat bagi pelaku korupsi, seperti tembak mati atau pemiskinan.

Penutup

Kesimpulan

Dari berbagai pembahasan dan analisis di atas, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Hasil Survei Penilaian Integritas Tahun 2018 pada K/L/PD di Indonesia, yang dilakukan pada 6 Kementerian/Lembaga dan 20 Pemerintah Provinsi menunjukkan bahwa Indeks Integritas SPI Tahun 2018 adalah sebesar 68,75.
2. Indeks integritas tahun 2018 dapat dirinci menjadi Indeks Penilaian Internal sebesar 84,45, Indeks Penilaian Eksternal sebesar 72,07 dan Indeks Penilaian Eksper sebesar 54,35. Untuk dimensi penilaian internal, nilai terendah terdapat pada variabel sistem antikorupsi, sementara variabel sistem antikorupsi juga menjadi nilai terendah pada dimensi penilaian eksternal.
3. Jika dibandingkan dengan hasil SPI tahun 2017, Indeks Penilaian Internal mengalami peningkatan dari 81,75 menjadi 84,45. Indeks Penilaian Eksternal juga mengalami sedikit peningkatan dari 71,31 menjadi 72,07. Sedangkan Indeks Penilaian Eksper mengalami peningkatan yang cukup tinggi dari 62,11 menjadi 54,35.
4. Beberapa indikasi yang mengarah pada praktik korupsi, kolusi dan nepotisme dalam penyelenggaraan pemerintahan di lokus survei dalam 12 bulan terakhir diantaranya adalah:

a. Sekitar 10,2% responden internal mengatakan banyaknya pegawai yang memanfaatkan fasilitas kantor untuk kepentingan pribadi.
b. Keberadaan calo masih terlihat/terdengar oleh 9,0% responden internal, di mana pelaku percaloan didominasi oleh perorangan (bukan pegawai).
c. Adanya atasan yang masih memberikan perintah yang melanggar aturan yang terlihat oleh 8,1% responden internal.
d. Praktik gratifikasi masih terlihat atau terdengar oleh 12,1% responden internal.
e. Terdapat 9,2% pegawai yang tidak pernah mengikuti sosialisasi antikorupsi dan 7,4% yang tidak mengetahui tentang sosialisasi tersebut.
f. 32,4% pegawai mengaku tidak pernah melihat adanya pelaku korupsi yang terungkap diproses secara hukum.
g. Pelapor korupsi mendapatkan respon negatif pernah ditemukan oleh 3,0% responden.
h. Sekitar 12,0% responden mengatakan kecilnya partisipasi puncak organisasi dalam upaya pencegahan korupsi. Sedangkan, usaha kepala unit kerja yang kecil dikatakan oleh 9,4% responden.
i. Sekitar 25% responden internal pernah melihat atau mendengar adanya nepotisme dalam penerimaan pegawai, di mana hubungan kedekatan dengan pejabat merupakan faktor utama dalam penerimaan pegawai.
j. Sekitar 5,5% responden internal juga pernah mendengar atau melihat adanya suap dalam kebijakan promosi atau karir. Selain itu, kedekatan dengan pejabat masih menjadi faktor utama dalam promosi karir dengan persentase 29,8%.
k. Terdapat 2,3% responden internal juga pernah mendengar atau melihat adanya suap dalam kebijakan peningkatan SDM.
l. Sekitar 5,7% responden internal pernah melihat atau mendengar adanya penyelewengan anggaran, di mana penggelembungan anggaran dan pengadaan barang atau jasa tidak sesuai prosedur menjadi bentuk penyelewengan yang utama.
m. Keberadaan perjalanan fiktif juga masih terlihat atau terdengar oleh sekitar 11,2% responden internal.
n. Sekitar 9,4% responden internal pernah melihat atau mendengar adanya honor fiktif/tidak sesuai SPJ.

5. Beberapa indikasi yang mengarah praktik korupsi, kolusi dan nepotisme dalam pelayanan publik dalam 12 bulan terakhir adalah:
   a. 4,3% responden berpendapat tidak jelasnya transparansi dalam pelayanan publik.
   b. 22,4% tidak percaya adanya mekanisme pengaduan korupsi oleh publik kepada K/L/PD.
   c. 4,9% responden mengaku sering melihat petugas menerima suap dari pengguna layanan.
6. Beberapa indikasi yang mengarah praktik korupsi, kolusi dan nepotisme

menurut eksper dalam 12 bulan terakhir adalah:

a. 55,7% responden eksper berpendapat seringnya terjadi praktik suap di K/L/PD.
b. 49,6% responden eksper berpendapat seringnya terjadi pungli di K/L/PD.
c. 64,9% responden eksper berpendapat seringnya terjadi konflik kepentingan di K/L/PD.
d. 42,0% responden eksper berpendapat banyaknya praktik percaloan di K/L/PD.
e. 30,9% responden eksper berpendapat bahwa kualitas transparansi anggaran masih buruk.
f. 31,7% responden eksper berkata bahwa sistem pengaduan korupsi masih buruk.
g. 25,2% responden eksper menilai bahwa integritas pegawai di K/L/PD masih buruk.

Rekomendasi

Data data SPI tahun 2018 tersebut, instansi dapat memperkecil terjadinya risiko melalui:

1. Pengembangan/memperkuat peraturan pengelolaan konflik kepentingan dan implementasinya termasuk internalisasi dan pengawasan/penegakannya untuk mendukung pengembangan budaya integritas di instansi. Pendekatan ini dilakukan untuk mendorong berperilaku tidak saja sesuai dengan peraturan yang berlaku tetapi juga bertindak berdasarkan standar etika yang telah ditetapkan oleh institusi. Cakupan yang diatur sebaiknya mencakup area rawan saja pada saat pemberian layanan, pelaksanaan tugas pegawai, pengelolaan sumber daya manusia hingga pengelolaan anggaran. Kebijakan ini bisa menjadi garda terdepan mencegah tindak pidana korupsi dengan mengelola potensi yang bisa mengakibatkan kejadian tindak pidananya.
2. Pengembangan internalisasi antikorupsi secara sistemik dalam program pendidikan dan pengembangan karir pegawai. Program ditujukan memengaruhi perubahan perilaku terutama untuk para pengambil keputusan dalam instansi. Pelatihan antikorupsi untuk tingkatan pimpinan yang ditujukan agar pimpinan dapat mengambil keputusan secara akuntabel dan menghindari penyalahgunaan wewenang. Materi terkait aturan tindak pidana korupsi, penanganan konflik kepentingan dan materi antikorupsi relevan lainnya. Optimalisasi peran atasan dikombinasikan dengan pengawasan internal dan eksternal mampu menekan frekuensi kejadian korupsi dan penyalahgunaan wewenang yang muncul.
3. Mendorong tindak lanjut penanganan tindak pidana korupsi bekerjasama dengan APH terkait maupun penegakan sanksi internal bagi mereka yang melakukan korupsi secara konsisten.
4. Penguatan *whistleblowing system* untuk meningkatkan partisipasi pelapor dan memastikan perlindungan terhadap pelapor tindak pidana korupsi.
5. Mendorong SPI dilakukan secara berkala dalam skala yang lebih luas untuk memetakan risiko korupsi instansi. Memperkuat dan mengoptimalkan kemampuan sistem internal dan sumberdayanya untuk mendeteksi risiko kejadian korupsi secara lebih proaktif. Hal ini dapat dilakukan dengan mengikuti

pelatihan dan meningkatkan jam terbang SDM.

6. Pengembangan sistem atau mekanisme yang dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas proses pelaksanaan tugas pegawai di instansi. Hal ini dapat dilakukan diantaranya dengan menindaklanjuti kerjasama program Koordinasi Supervisi Pencegahan yang dilakukan oleh KPK. Perbaikan yang dilakukan hendaknya mengarah pada perbaikan yang sifatnya subtantif untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dan bukan yang bersifat prosedural tanpa menyentuh akar permasalahan.

   Melakukan inovasi melalui optimalisasi penggunaan teknologi (dapat berupa misalnya layanan online atau dalam bentuk lain), meningkatkan keterbukaan dan kemudahan akses informasi, deregulasi aturan dan pemangkasan birokrasi yang menghambat dan tidak diperlukan serta penguatan tata kelola kelembagaan. Perbaikan ini dilakukan untuk mengurangi peran perantara dalam layanan, memperkuat peran pemangku kepentingan untuk menjadi mitra dalam meningkatkan kualitas layanan yang antikorupsi.

Referensi

ACRC, 2015. Integrity Assessment: A Practical Guide. Sejong: ACRC.

Antonakas, N. P., Konstantopoulos, N. & Seimenis, I., 2014. Human Resource Management's role in the public sector and the level of corruption: The case of Greek Tax Administration. Procedia - Social and Behavioral Sciences, Volume 148, pp. 455 - 462.

Chêne, M., 2015. Corruption and anti-corruption practices in human resource management in the public sector, s.l.: U4.

Cimpoeru, M. V. & Cimpoeru, V., 2015. Budgetary Transparency – an Improving Factor for Corruption. Procedia Economics and Finance, Volume 27, pp. 579 - 586.

Graycar, A. & Prenzler, T., 2013. Understanding and Preventing Corruption. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Hechanova, M. R. M., Melgar, I., Falguera, P. Z. & Villaverde, M., 2014. Organisational Culture and Workplace Corruption in Government Hospitals. Journal of Pacific Rim Psychology, 8(2), pp. 62 - 70.

Heinrich, F. & Hodess, R., 2011. Measuring Corruption. Dalam: Handbook of Global Research and Practice in Corruption. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 18 - 33.

Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019. Laporan Survei Peniilaian Integritas 2018, Jakarta: KPK.

Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019. Laporan Survei Penilaian Integritas 2018, Jakarta: KPK.

Torsello, D., 2018. Organizational Culture and Corruption. Dalam: Encyclopedia of Business and Professional Ethics. Cham: Springer International Publishing, pp. 1 - 5.

Transparency International, 1995. 1995 TI Corruption Index, Berlin: Transparency International.

Transparency International, 2018. Corruption Perception Index 2018, Berlin: Transparency International.

Wijayanto, 2009. Mengukut Tingkat Korupsi. Dalam: Wijayanto & R. Zahrie, penyunt. Korupsi Mengorupsi Indonesia. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, pp. 72 -73.

Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, 5 (2), 191-198
e-ISSN/p-ISSN: 2615-7977/2477-118X
DOI: https://doi.org/10.32697/integritas.v5i2.487
©Komisi Pemberantasan Korupsi

Addressing the Root of Political Corruption in Indonesia

Laode M Syarif, Faisal
Komisi Pemberantasan Korupsi

syariflaw@gmail.com, faisal@kpk.go.id

Abstract

This article is excerpted from a portion of KPK and LIPI's research on "political sector corruption" in Indonesia. This research concludes that one of the main roots of corruption in Indonesia is a corrupt political system and very corrupt political parties. The authors also find that the majority of major political parties in Indonesia are managed like a family company and controlled by a handful of oligarchs. Therefore, the management of political parties in Indonesia is not transparent and accountable and is not following the principles of democracy and anti-corruption. This research concluded that all political parties in Indonesia have the following characteristics: (i) they have no accountable and transparent political party financial management. All political parties are not willing to announce the amount and the origins of their finances and do not want to report the utilization of their political party funds in detail. (ii) The caderisation process in political parties is not working following the merit system so that many members of political parties are easily jumping from one political party to another. (iii) The implementation and enforcement of the ethical code of conduct in political parties are very little or not at all. As a result, the violations of democratic principles and ethics are considered normal. Therefore, it is not surprising that the quality of politicians in Indonesia is very low and results in prolonged corrupt practices among elected officials (legislative and executive), because they were born from unprofessional political parties and has many congenital disabilities.

Keywords: Political Corruption, Reforming Indonesian Political Parties

Introduction

Political corruption is the use of powers by elected officials, government officials, or their network, for illegitimate private gain. Joseph S. Nye (1967) argues that (political) corruption is a 'behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or state gains or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence.' Furthermore, Carl J. Friedrich (2002) said that (political) corruption is 'a kind of behavior which deviates from the norm prevalent or believed to prevail in a given context, such as the political. It is deviant behavior associated with a particular motivation, namely that of private gain at public expense. But, whether this was the motivation or not, it is the fact that private gain was secured at public expense that matters. Such private gain may be a monetary one, and in the minds of the general public, it usually is, but it may take other forms'.

A similar opinion about the definition of political corruption is also stated by Mark Philip (2002). He argues that political corruption is 'where people break the rules, and do so knowingly, while subverting the public interest in the search for private gain and the benefit of a third party, in ways which run directly counter to the accepted standards of practices within the political culture.'

Concerning political corruption, Peter Larmour (2011), concluded that the emergence of corruption in politics could be found in three forms. Firstly, the abuse of power. The owners of power use their power for private or party interests. Secondly, duplicitous exclusion or marginalization of people's voices. Popular votes are excluded from decision-making. Public participation is ignored. Thirdly, business and state relations. There is a conspiracy between public officers and private firms to subvert public policies.

The above three forms, mentioned by Larmour above, have been experienced by Indonesia and, unfortunately, have become the norm of Indonesian politics. The reform of the Indonesian political system has to experience a setback on many fronts especially in the last five years, where the mix of politics and business has become the new norm. The newly elected members (2019-2024) of the district, provincial, and central parliaments are dominated by business people and, at the same time if we closely check the background of the current regent/mayor, governors, ministers, and the president himself are coming from business/private sector.

Therefore, the main root cause of political corruption in Indonesia is the mix between politics and business. This unfortunate condition has created a fertile land of conflict of interest and the use of public positions for private gain. As a result, it is difficult to expect the parliament and the executive office of the government to have a genuine interest in producing legislation and government policy to create environment transparency and accountability. It is fair to say that several good laws and policies that enjoyed by the Indonesian people at the moment are mostly the product of the early days of the reform era.

The real evidence of political corruption in Indonesia can be seen in the high number of 'political corruption' (elected officials corruption) prosecuted by the Corruption Eradication Commission (KPK). From its establishment in 2003, the KPK has prosecuted more than 250 members of parliament (local, provincial, central), more than 20 governors, more than 100 regents/mayors, 27 ministers, and many head and top leaders of political parties, and many more-high ranking

officials at legislature, executive, judiciary and some commissioners of state auxiliary bodies, such as Electoral Commissions, Business Competition Supervisory Commission, and other. (For the exact number, consult the KPK website: www.kpk.go.id)

As a result of that unfortunate condition, it is difficult to expect genuine goodwill of politicians to free Indonesia from the never-ending corruption of its elites.

Oligarchs and Political Parties Funding

It is not an exaggeration if we include Indonesia as the true example of an 'oligarch state' because a few individuals or families control its political parties. For a record, the definition of an oligarchy is a government in which a small group exercises control especially for corrupt and selfish purposes. (Merriam-Webster Dictionary).

It is interesting to see that most political parties are 'owned' by several individuals and operating just like 'family business.' For example, the Indonesian Democratic Party of Struggle (*PDIP*) is 'owned' by Megawati Sukarno Putri and her close family. Similarly, the Democratic Party (*Partai Demokrat*) is 'owned' by Susilo Bambang Yudhoyono, while the National Democratic Party (*Partai Nasional Demokrat*) is 'owned' by Surya Paloh. Such practices can also be found in several other political parties. As a result, there are no clear criteria and requirements to become the top leader of these political parties. The only way to reach the top tier of political parties is through the blessing and support of the 'owner' of the parties.

As a result of unprofessionalism, most political parties are weak in absorbing and channeling the aspirations of the people they represent and the legislation and policy they created. As a result, it is common to witness public policy and legislation that oppose the will of the people. To serve the need of the oligarch, they even willing to sacrifice the public demands, as can be seen in many legislation and public policies.

Another up normal pattern in the Indonesian politic is the reluctance of the top leadership of political parties to support their cadres to become a candidate of the head of district/mayor (*bupati/walikota*) and the governor as they preferred to support the candidacy of someone that can bring money to the table. This condition is known as '*Mahar Politik*' (political dowry). So, if you want to be supported by political parties, you need to have a lot of money or 'influence.' This unfortunate condition has created a new phenomenon called '*Melawan Kotak Kosong*' (competing with an independent candidate) because political parties do not support that candidate. A good example of this condition can be seen in the mayoral election for the City of Makassar in 2018 because the incumbent mayor at that time secures no support from political parties, even his political party that supported him in his first term. Another example of this condition can also be seen in the proposed Draft of Tentative Parliamentary Members List in the 2014 General Election, where the list was submitted at the very end of the deadline.

Furthermore, the selection process for parliamentary candidates was not conducted based on systematic, transparent, and the quality of the cadres as usually enshrined in the constitution of every political party. This unfortunate reality reinforces the notion that most Indonesian political parties are not managed as a modern political institution. Therefore, it is not an exaggeration to conclude that most political parties are

managed as 'family company' with a special motive to secure wealth and power and not in the ideology of their political party.

As a result, most political parties are not giving serious attention to the recruitment mechanism and the training of their cadres. This condition can be seen in many political parties where they are more eager to propose candidates from outside their political party simply because these individuals are bringing some money and fame but they may not have experience and have no good track record. Political parties have become very pragmatic and neglecting their internal cadres recruitment. Therefore, it is common to witness movie stars, singers, and other celebrities to join political parties to run for parliament or head of district/mayor and governor even though they have no political experience.

Besides, transparency and accountability in political party funding are also depressing because based on the finding of a study conducted by Transparency International Indonesia (2013) shows that all political parties were unwilling to disclose their financial sources. For example, Golkar was considered uncooperative and unwilling to communicate about their funding, while Demokrat and PKS were not cooperative, but they were willing to communicate. Also, the PPP was considered cooperative, while the Gerindra, PAN, PDIP, PKB, and Hanura were considered very cooperative.

Recruitment and Possible Fraud

As mentioned above, caderisation in political parties is mostly based on family ties or favoritism and most cadres came from a business background. The dominant position of cadres that came from a business background was caused by the fact that they are the ones who can contribute to their political parties. As a result, most 'real' young cadres become demotivated because they have no clear future in their party. This situation also created unfortunate consequences where cadres can also easily jump from one political party to another political party. In the long-run, this situation also created an uncertainty about the future composition of parliamentarian and leadership at the local, provincial, and national levels.

After examining the internal mechanism of cadre's recruitment, the KPK and LIPI successfully identified the following findings:

(i) most political parties have no formal procedures in cadre's recruitment, neither in blueprint nor in implementing policies. Therefore, most political parties have no standard and clear criteria for their members.

(ii) most political parties tend to use the data of their membership based on previous general election without considering the change of opinion and perception of their cadres at national, provincial and district levels. As a result, they have difficulties in recruiting the real qualified younger cadres to strengthen their political parties

(iii) most political parties have no proper education and training program for their cadres. This condition has created a serious deficiency in the pool of good cadres to fill in an important leadership position within their political parties.

(iv) most political parties never put good education, integrity, and capacity as an important factor in cadre's promotion. Most political parties put 'loyalty' to the leadership of political parties and financial contributions as an important factor for the promotion of new leaders within political parties.

(v) most affiliated political party organizations have not been utilized as the source of good cadres, even though they have a lot of potentials as the future good leaders for their political parties.

Apart from the above unfortunate conditions, political parties are also known for their lack of discipline in enforcing the code of ethics of their political parties. They do have a general code of conduct in their internal party regulation but very rarely enforced. Most political party leaders always claimed during campaign sessions that they have zero tolerance to corruption, but in reality, all political parties are 'bribing' their voters with cash, grocery items and many other goods.

To make it sound worst, most political parties even agree to support former corruption convicts to run for governor or mayor/head of district or member of parliament. What they say is always in contradiction with their day to day conducts.

It is important to note that the combination of bad management of political party finance, the absence of proper cadres recruitment, and lack of enforcement of ethics have contributed to the sustainability of 'oligarch' within the political elites of Indonesia.

Impact of Corrupt Politicians in the Livelihoods of People

It is well documented that corruption can slow economic development, contributes to government instability, violating human rights, creates the occurrence of other crimes, undermine democratic institutions, perverting the rule of law, reduces the quality of life and sustainable development, and it hurts the poor first. (https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html). These conditions have been proven true and can be seen in many corrupt countries, including Indonesia.

It is difficult to deny that corrupt politicians and corrupt political systems in Indonesia have a severe impact on the livelihoods of people. Corruption caused poverty, unemployment and created a social gap between the poor and the have. (World Bank, *Indonesia's Rising Divides*, 2015)

A similar condition can also be seen in Russia, where Svetlana Absalyamova et al. discovered that there is a direct impact of corruption on social inequality. They clearly stated that 'high level of corruption in Russia has a negative impact on the reproduction of the human capital. Besides, corruption has also created a serious loss in the economy, government efficiency, quality of life, and diminish public trust in government institutions. Their study also found According to the degree of corruption, the lead areas are education and health care that directly impairs the quality of human capital'. (Svetlana Absalyamova et al., 2016)

Indonesia is also experiencing similar conditions, where, from time to time level of poverty is never significantly reduced. Based on the report of the National Statistics Agency (BPS), the number of poor people in Indonesia in 2016 reached 27,76 million, while in 2017, it was 26,58 million. In 2018, slightly reduced to 25,26 million, and in March 2019, the total number of the poor was 25,14 million. However, these government number was disputed by many independent observers, because based on their estimation the number of poor people in Indonesia is around 30 million people, which is bigger to the total population of Malaysia. It is important to note that the high level of poverty in Indonesia is a direct impact of systemic 'political' corruption.

The inequality of Indonesian society can also be seen in the slow movement of the Gini coefficient from 2016 to 2019 that only move from 0,394 to 0,382. This number demonstrated that the gap between the poor and the have is high and corruption is a contributing factor to this condition.

Similarly, based on the Human Development Index, Indonesia is among the lowest compared to some original members of ASEAN countries (Singapore, Brunei, Malaysia, and Thailand). So it is true that corruption hurts the poor first.

Must Need Emergency Response

It is not an exaggeration to classify the Indonesian political parties as among the most corrupt institutions in the country. Political has been notoriously known as the least trusted public institution in Indonesia. Several surveys conducted by independent think tanks and national press concluded that political parties always received the lowest point compared to other public institutions. (LSI Survey Report, 2019). Therefore, the people of Indonesia need to demand serious reform from political party elites to end corruption and nepotism within political parties.

The elites of Indonesian politicians have serious homework to save the future of Indonesian politics from collapsing like a failed institution. The Indonesian people may completely lose their trust in them if there is no serious effort to rescue the current conditions. The elites of political parties must introduce serious systematic reform, especially in the area of political party finance, caderisation, and serious enforcement of their code of conduct.

Concerning political finance, political party elites have to find a more creative way to finance their political party expenditures. In general, political parties' activities that need a continuous flow of money are daily operational activity and political campaigns. These two activities required immense funding, and therefore, every political party needs to find 'halal' financial resources and refuse to tap on illegal money. Based on the current situation, conventional funding sources political parties are membership premium and government contribution.

Based on the explanation of political party leaders, membership fees, and government contributions can not cover one-year activities. Unfortunately, all political parties' leaders were not willing to explain the source of their real sources of funds. As a result, there is no comprehensive report on the source and the utilization of political party funds.

LIPI and KPK have suggested several possible mechanisms to solve the funding problems as long as they have a genuine commitment to have a transparent and accountable political party finance system. These alternatives are to enable political parties to receive financial assistance from legitimate alternative sources, such as: (i) increase government subsidy based on the number of votes they won, (ii) increase a threshold of political party donation from legitimate individual and corporation. These received funds have to be managed in a transparent and accountable manner and must be audited by the Supreme Audit Board (BPK).

As a consequence of the above mechanism, the government should create a transparent and accountable mechanism on political party finance and at the same time, the government must establish strict legislation on the management of political party funds. Besides, any misuse of government subsidy for private gain must have serious consequences for the political party involved.

Concerning caderisation, political parties should embark on the merit system and ending a 'family company'

management style. Leadership in political parties should be selected based on merit and not on family ties. Political parties have to establish clear criteria of political party leaders that include integrity, competence, and leadership quality.

Political parties also required to have a better caderisation process through regular educational programs and training. Political parties must have clear standards in cadre's education that range from basic, intermediate, and advanced training. The completion of such training should be utilized as a criterion for the promotion of political party cadres to a higher position.

Conclusion

Indonesian political parties have lost their ability to produce competent politicians with good character and integrity. Several leaders of political parties even investigated and prosecuted corruption cases. That unfortunate condition has created a lack of trust toward political parties and their cadres.

As a result of a lack of trust, political parties have become detached to their constituency. This condition has resulted in the inability of political parties to absorb the will and the aspiration of the people they represent. Most policies and the legislation failed to address the genuine aspiration of the people and only serve the will of political elites and the oligarch. Corruption and nepotism from the political parties' elites have robbed the citizens' rights as guaranteed by the constitution. By looking at the potential of the country, the political party elites should be able to fulfill the welfare of the people they represent. Unfortunately, such a dream has become a prolong dream because it never becomes a reality.

With such a barren political landscape, it is very difficult to be optimistic because the radical change in the political party system is required the willingness of political elites to change. The marriage of capital and the elites has created a new oligarch and it becomes difficult to be changed because all political parties have become very pragmatic in their approach. They even forget their political party ideology.

Therefore, the only hope for meaningful political party reform is the real and strong demand from the people. The people, especially civil society groups and academicians, have to raise their voice to ask for a real change in political party finance, better caderisation program, and the strict enforcement of ethical violations within political parties. Without such meaningful changes, the idea of moving from the 'oligarch' system to the real substantive democracy would be difficult to achieve.

References

Friedrich, Carl J., 2002, "Corruption Concepts in Historical Perspective," in Heidenheimer, Arnold J. & Johnston, Michael (eds), Political Corruption: A Hand-Book, Third Edition, Transaction Publishers: New Jersey.

Gerring, John & Thacker, Strom C., 2004, Political institutions and corruption: the role of unitarism and parliamentarism, Cambridge University Press: United Kingdom.

Hopkin, Jonathan, 2004, "The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics," Journal of Party Politics, volume 10, No. 6, hlm. 1 – 43.

KPK, 2017, Studi Potensi Benturan Kepentingan dalam Pendanaan Pilkada (Study of Conflict of Interest in Local Election Financing), KPK: Jakarta.

KPK, 2014, Eight Agenda of Anticorruption for the President 2014-2019: Initiatives on Corruption Eradication, Law Enforcement, Politics, Citizenship, and Governance, KPK: Jakarta.

KPK, 2014, Pendanaan Partai Politik: Mencari Pola Pendanaan Partai Politik Sebagai Upaya Mencegah Korupsi Politik (political party financing: searching for political party financing pattern as a means of preventing political corruption), KPK: Jakarta.

KPK, 2013, Studi Sistem Politik Berintegritas (study of integrity of political system), KPK: Jakarta.

Larmour, Peter, 2012, Interpreting Corruption: Culture and Politics in the Pacific Islands, University of Hawaii Press: Honolulu.

Mietzner, Marcus, 2013, "Political Party Financing in Indonesia is a Recipe for Corruption", Strategic Review, Oktober-Desember, Volume 3, No. 4.

Noor, Firman, n. d., Pelembagaan Partai Politik: Perspektif, Pengertian, dan Operasionalisasi Konsep (Institutionalizing Political Party: perspective, meaning, and operationalization of the concept), Pusat Kajian Politik, Fakultas Ilmu Sosial & Ilmu Politik, Universitas Indonesia (Centre for Political Study, Faculty of Social Sciences and Politics, University of Indonesia): Depok.

Nye, Joseph S., 1967, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," in American Political Science Review 61: 417-427.

Öhman, Magnus and Zainulbhai, Hani (Eds.), n. d., Political Finance Regulation: The Global Experience, International Foundation for Electoral Systems (IFES): Washington DC.

Philp, Mark, 2002, "Conceptualizing Political Corruption," in Heidenheimer, Arnold J. & Johnston, Michael (eds), Political Corruption: a Hand Book, Third Edition, Transaction Publisher: New Jersey.

Surbakti, Ramlan and Supriyanto, Didik, 2011, Pengendalian Keuangan Partai Politik (Monitoring of Political Party Finance), Seri Demokrasi Elektoral: Buku 10 (Book 10: Series of Electoral Democracy), Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan: Jakarta.

Svetlana Absalyamova et al., 2016, "The Impact of Corruption on the Sustainable Development of Human Capital," Journal of Physics, Conf. Ser. 738 012009.

Van Biezen, Ingrid, 2003, Financing Political Parties and Election Campaigns – Guidelines, University of Birmingham: United Kingdom.

World Bank, 2016, Indonesia's Rising Divides, World Bank, Jakarta.