

Transformasi Kelembagaan KPK: UU KPK Sebagai Kebijakan Pencegahan Korupsi di Indonesia

Chandra Bayu

Magister Politik dan Pemerintahan,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada
Gd. BB FISIPOL UGM Lt. 4 Jl. Sosio Yusticia Bulaksumur Yogyakarta 55281
Email : chandra_bayu64@yahoo.com

Abstrak

Artikel ini mempertanyakan “*Bagaimana transformasi kelembagaan KPK pasca revisi UU KPK dalam mendukung kebijakan pencegahan korupsi di Indonesia?*”. Tujuan penulisan artikel ini adalah melacak sejauh mana transformasi kelembagaan KPK pasca revisi UU KPK dalam mendukung kebijakan pencegahan korupsi di Indonesia berdasarkan model *rational comprehensive*. Hal ini perlu dilakukan karena penurunan kasus korupsi yang belum signifikan di Indonesia tidak terlepas dari faktor kelembagaan KPK yang selama ini cenderung berorientasi pada pemberantasan, kurang efektif dan efisien dalam mendukung kebijakan pencegahan korupsi. Dari analisis ini dapat dikatakan bahwa transformasi kelembagaan KPK dalam revisi UU KPK yang semula merupakan lembaga *superpower/superbody* dimana konsentrasi kekuasaannya cenderung korup, menjadi lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif, dilakukan sebagai wujud pembaruan hukum sekaligus penegakan komitmen etika anti korupsi agar pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi berjalan secara efektif, efisien, dan terpadu/sinergis, merupakan kebijakan yang paling rasional bagi negara.

Keywords: Transformasi, Kelembagaan, KPK, Kebijakan, Pembaruan Hukum.

KPK Institutional Transformation: The KPK Law as a Corruption Prevention Policy in Indonesia

Abstract

This article questions "How is the institutional transformation of the KPK after the revision of the KPK Law in supporting corruption prevention policies in Indonesia?". The purpose of writing this article is to trace the extent to which the KPK institutional transformation after the revision of the KPK Law in supporting corruption prevention policies in Indonesia is based on a comprehensive rational model. This needs to be done because the insignificant decrease in corruption cases in Indonesia is inseparable from the institutional factors of the KPK which have tended to be oriented towards eradication, are less effective and efficient in supporting corruption prevention policies. From this analysis it can be said that the institutional transformation of the KPK in the revision of the KPK Law, which was originally a superpower / superbody institution where the concentration of power tends to be corrupt, became a state institution in the executive power clump, was carried out as a form of legal reform as well as upholding an anti-corruption ethical commitment to prevent and eradicate acts. The criminal act of corruption is effective, efficient and integrated / synergistic, which is the most rational policy for the state.

Keywords: Transformation, Institution, KPK, Policy, Legal Reform.

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki tingkat korupsi yang cukup tinggi. Hal ini ditandai dengan peringkat Indonesia yang berada di posisi 85 dari 180 negara terkorup di dunia berdasarkan riset dari *Transparency International* Indonesia pada tahun 2019 (Kompas, 2020). Data tersebut menunjukkan bahwa meskipun Indonesia telah memiliki lembaga anti rasuah yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) belum sepenuhnya mampu membuat negara ini bersih dari korupsi yang telah dilakukan oleh oknum pemerintahan maupun lainnya. Indonesia telah merdeka 75 tahun tetapi pembangunan serta kesejahteraan belum sepenuhnya dirasakan oleh rakyat. Pendidikan untuk generasi penerus bangsa dikorupsi, biaya haji umat muslim dikorupsi, pengadaan pangan bagi masyarakat pun juga dikorupsi, tidak ada satupun bidang yang terbebas dari penyakit korupsi oleh para wakil rakyat. Beberapa kasus korupsi yang terjadi di Indonesia diantaranya adalah kasus e-KTP yang melibatkan mantan Ketua DPR RI yaitu Setya Novanto hingga merugikan negara sampai Rp 2,3 triliun, kasus proyek Hambalang yang dilakukan oleh beberapa kader Partai Demokrat saat itu, dan mengakibatkan negara rugi hingga Rp 706 miliar. (Kompas, 2020).

Sejak awal berdirinya KPK, lembaga ini telah mendapatkan kepercayaan yang cukup tinggi dari rakyat Indonesia. Data survei yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia pada pertengahan tahun 2019 menunjukkan bahwa KPK memperoleh tingkat kepercayaan sebesar 84%. Tingginya kepercayaan publik tersebut tidak lepas dari kinerja KPK dalam melakukan tindakan pemberantasan korupsi oleh elit pemerintahan maupun lembaga swasta pada kasus-kasus besar di tahun-tahun sebelumnya. Banyaknya koruptor yang tertangkap justru membuat beberapa pihak yang anti dengan pemberantasan korupsi di Indonesia gerah terhadap keberadaan lembaga anti rasuah ini, sehingga terdapat upaya yang justru secara sengaja ingin memberantas KPK.

Serangan balik yang direncanakan oleh pihak-pihak tertentu memang bukan isapan jempol belaka. Masing-masing rezim lembaga KPK menghadapi perlawanan dari koruptor dengan cara yang bervariasi. Salah satu bentuk penyerangan KPK yang terbaru adalah revisi UU KPK yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Revisi terhadap UU tersebut adalah agenda penting oleh pemerintah untuk menyerang balik KPK. Ironis memang, jika diperhatikan dengan seksama, substansi UU itu justru secara tidak langsung menumpulkan KPK sebagai lembaga anti rasuah (peneliti ICW). Ada beberapa pasal yang telah direvisi dan menimbulkan kontroversi. Jika diperhatikan dengan detail maka terdapat poin-poin yang bisa di *highlight* terkait pelemahan lembaga tersebut. Poin itu di antaranya adalah, **pertama**, pendefinisian ulang bahwa KPK yang hanya sebagai lembaga pencegahan korupsi, padahal awalnya KPK adalah lembaga pemberantasan korupsi. **Kedua**, adanya izin yang harus dilakukan oleh penyidik KPK kepada Dewan Pengawas ketika akan melakukan proses penyadapan, tentu hal ini akan membuat lembaga semakin sulit dalam menangkap koruptor.

Adanya keharusan perizinan kepada Dewan Pengawas, tentu akan membuat adanya kesempatan intervensi terhadap kasus yang akan melalui proses

penyelidikan. Poin selanjutnya adalah adanya aturan untuk menjadikan pegawai KPK berstatus menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) sehingga sangat rentan dikontrol dan harus patuh terhadap UU yang berkaitan dengan ASN, serta masih banyak pasal-pasal yang jika dibedah membuat masyarakat semakin mengerti bahwa UU tersebut membuat lembaga anti rasuah ini menjadi gagap.

Salah satu guru besar UIN Syarif Hidayatullah Azyumardi Azra mengatakan bahwa kinerja KPK pasca revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2020 tentang KPK menjadi semakin lemah. Tidak ada harapan bahwa pemberantasan para koruptor di Indonesia akan berjalan dengan baik (Jawapos, 2020). Hal ini diperkuat dengan oleh temuan salah satu peneliti ICW, Wana Alamsyah yang menyatakan bahwa setelah adanya revisi UU KPK, lembaga ini hanya mampu menangani satu sampai dua kasus pada bulan Januari tahun 2020, sedangkan pada bulan selanjutnya juga hanya dua kasus saja. Berbeda sekali jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya pada bulan yang sama jumlah kasus yang diselidiki mencapai 62 kasus (Kompas, 2020).

Selama ini KPK memang memiliki andil yang besar dalam memberantas korupsi, namun sebagaimana yang dilihat lembaga ini seakan maju sendirian dalam medan perang. Tidak ada sekutu maupun teman yang siaga membantunya dalam mengungkap derasnya kasus korupsi di Indonesia. Lebih parah lagi, ada beberapa oknum dari lembaga pemerintahan yang seharusnya berjalan beriringan dengan KPK malah terlibat dalam kasus suap-menyuap. Ancaman hukuman yang ada tidak membuat para koruptor jera dalam menggerogoti uang negara. Selama ini kasus tindak pidana korupsi di Indonesia memang lebih banyak diperangi dengan upaya represif, yaitu pemberian hukuman atau sanksi kepada terpidana korupsi.

Semakin represifnya KPK dalam memberantas korupsi sendiri tanpa berkoordinasi dengan aparat penegak hukum lainnya, justru membuat lembaga ini menjadi *super power/superbody*, dimana konsentrasi kekuasaan cenderung korup, sehingga perlu adanya pengawasan dan koreksi terhadap pelaksanaan sistem kewenangan KPK yang terlalu besar melalui revisi UU KPK yang lebih berorientasi pada nalar kebijakan tata kelola anti korupsi. Seperti dikatakan Lord Acton bahwa: *“Power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely”* (setiap orang yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaannya, dan orang yang mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas/absolut sudah pasti akan menyalahgunakan kekuasaannya).

Sebagaimana pepatah yang ada “mencegah lebih baik daripada mengobati”, sehingga perlu adanya mekanisme pencegahan terjadinya praktik korupsi agar praktik suap menyuap semakin tereduksi. Dibentuknya Tim Nasional Pencegahan Korupsi adalah upaya nyata dalam menyelenggarakan strategi nasional pencegahan korupsi di Indonesia. Tim Nasional Pencegahan Korupsi ini memiliki wewenang dalam menyusun langkah regulasi penyelesaian permasalahan serta hambatan pelaksanaan aksi pencegahan korupsi. Ketika menjalankan kewenangannya, Tim Nasional Pencegahan Korupsi (Timnas PK) secara langsung akan berkoordinasi dengan Kementerian, Lembaga, Pemerintah Daerah, serta pemangku kepentingan lainnya yang terkait (Stranas PK, 2020). Adapun lima institusi yang tergabung dalam Timnas PK adalah KPK, Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PAN & RB, serta Kantor Staf Presiden.

Dalam kegiatan menganalisis *governance* dan kebijakan (Wayne Parsons, 2001), *analysis of policy* (analisis terhadap kebijakan)¹. Maksudnya, penulis hendak menelaah apakah terlihat dengan diundangkannya UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU KPK, terlihat cukup jelas jejak transformasi kelembagaan KPK? Tentu saja, kebijakan revisi UU KPK harus dipahami dalam keterkaitannya dengan kebijakan yang telah ada sebelumnya (UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

B. METODE PENELITIAN

Telaah dikaitkan dari pendekatan: *State-Centric Governance*. Artinya, dalam penatakelolaan akan dicermati dari sudut pandang negara. Negara diasumsikan sebagai memegang kekuasaan paling besar terhadap sumber daya ekonomi dan politik, sehingga negara mempunyai posisi dominan dalam mengelola pola interaksi dengan masyarakat dan pelaku pasar (Capano et al., 2015). Penulis menggunakan pendekatan *State-Centric Governance* dalam menganalisis kasus “kebijakan pengelolaan transformasi kelembagaan KPK pasca revisi UU KPK” karena KPK saat ini merupakan lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sesuai dengan Undang-Undang, sehingga pendekatan *state centric governance* relevan dalam menganalisis kasus ini. Untuk itu, penulis berpretensi bisa memahami penatakelolaan dan *policy-making* secara rasional dan komprehensif. Kami mengikuti cara berpikir Michael Carley (1980:11).² Ada sejumlah asumsi yang dijadikan acuan kami dalam menganalisis persoalan ini.³

¹ Asumsinya:

- 1). Batasan sebuah kebijakan, yaitu analisis yang difokuskan pada bagaimana, mengapa, dan kapan serta diperuntukkan bagi siapa (*target group*) sebuah kebijakan dibuat.
- 2). Isi dari kebijakan, yaitu analisis yang melibatkan deskripsi dari suatu kebijakan tertentu dan bagaimana kebijakan tersebut dibuat serta keterkaitannya dengan kebijakan yang telah ada sebelumnya. Dalam menganalisisnya dapat pula menggunakan kerangka teoritikal/nilai yang ditujukan untuk memberikan masukan (kritik) terhadap sebuah kebijakan.
- 3). Monitoring dan evaluasi kebijakan, yaitu analisis yang dimaksudkan untuk menguji apakah sebuah kebijakan telah menunjukkan kinerja sesuai tujuannya dan seberapa besar dampak kebijakan bagi problem yang ada.

² Sebuah model ideal dalam pengambilan keputusan kebijakan publik secara rasional terdiri atas seorang individu rasional yang menempuh aktivitas-aktivitas berikut ini:

- a. Menentukan sebuah tujuan untuk memecahkan sebuah masalah.
- b. Seluruh alternatif strategi untuk mencapai tujuan dieksplorasi dan didaftar.
- c. Segala konsekuensi yang signifikan untuk setiap alternatif diperkirakan dan kemungkinan munculnya setiap konsekuensi diperhitungkan.
- d. Strategi yang paling dekat dengan pemecahan masalah atau dapat memecahkan masalah dengan biaya paling rendah dipilih berdasarkan kalkulasi tersebut.

³ Bentuk pengambilan keputusan ini hanya akan memberikan hasil maksimal jika seluruh alternatif yang mungkin dan biaya dari setiap alternatif dipertimbangkan sebelum keputusan diambil disebut model pengambilan keputusan *rational comprehensive* (Ward Edwards, 1954: 380). Model ini merupakan model perumusan

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, penulis mengasumsikan bahwa “kebijakan pengelolaan transformasi kelembagaan KPK pasca revisi UU KPK” memiliki rasionalitas tersendiri, dan atas dasar itu bisa dilacak preskripsinya, menetapkan berbagai prosedur pengambilan keputusan yang akan menghasilkan pilihan cara paling efisien untuk mencapai tujuan kebijakan. Pertanyaannya, apakah hal itu sebetulnya memperkuat strategi pencegahan korupsi yang dilakukan KPK melalui transformasi kelembagaan KPK karena dari waktu ke waktu telah berlangsung ke arah yang kondusif.

C. PEMBAHASAN

1. Isi Tata Kelola dan Kebijakan

Ada sejumlah ketentuan yang perlu direview. Yang terpenting adalah: 1) UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; 2) Perpres No. 54 Tahun 2018 Tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi; dan 3) UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU KPK. Butir-butir gagasannya adalah sebagai berikut:

1) UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Dalam naskah tertera sejumlah poin yang penting untuk disampaikan. Komisi Pemberantasan Korupsi:

- Dapat menyusun jaringan kerja (*networking*) yang kuat dan memperlakukan institusi yang telah ada sebagai "*counterpartner*" yang kondusif sehingga pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif;
- Tidak memonopoli tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan;
- Berfungsi sebagai pemicu dan pemberdayaan institusi yang telah ada dalam pemberantasan korupsi (*trigger mechanism*); berfungsi untuk melakukan supervisi dan memantau institusi yang telah ada, dan dalam keadaan tertentu **dapat mengambil alih tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan (*superbody*)** yang sedang dilaksanakan oleh kepolisian dan/atau kejaksaan. Dalam proses pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi, tidak kalah pentingnya adalah sumber daya manusia yang akan memimpin dan mengelola Komisi Pemberantasan Korupsi. Undang-Undang ini memberikan dasar hukum yang kuat sehingga sumber daya manusia tersebut dapat konsisten

kebijakan yang paling terkenal dan luas diterima para kalangan pengkaji kebijakan publik. Elemen-elemen dasarnya sebagai berikut:

- Pembuatan keputusan dihadapkan pada masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah lain atau dapat dipandang bermakna dibandingkan dengan masalah lain.
- Tujuan, nilai, atau sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya.
- Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki.
- Konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti. Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif lain. Pembuat keputusan memiliki alternatif beserta konsekuensi yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai atau sasaran yang hendak dicapai. Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan suatu keputusan rasional, yaitu keputusan efektif untuk mencapai tujuan tertentu.

dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini. Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya **bebas dari kekuasaan manapun.**

2) **Perpres No. 54 Tahun 2018 Tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi (Stranas PK)**

Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga khusus yang berdasarkan Undang-Undang diberikan kewenangan koordinasi dan supervisi dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi. 3 (tiga) fokus Stranas PK meliputi: perizinan dan tata niaga; keuangan negara; serta penegakan hukum dan reformasi birokrasi. Penyusunan Stranas PK dimaksudkan untuk mendorong upaya pencegahan korupsi yang lebih efektif dan efisien. Upaya pencegahan korupsi menjadi lebih efektif apabila terfokus pada sektor yang strategis, yang merupakan sektor yang mempengaruhi performa pembangunan dan kepercayaan publik kepada Pemerintah. **Pencegahan korupsi akan semakin efisien, apabila beban administrasi dan tumpang tindih dapat dikurangi secara signifikan melalui kolaborasi yang lebih baik** antara kementerian, lembaga, pemerintah daerah, pemangku kepentingan lainnya, dan Komisi Pemberantasan Korupsi.

3) **UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU KPK**

Transformasi kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi dilaksanakan sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017. Dimana dinyatakan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan bagian dari cabang kekuasaan pemerintahan. **Komisi Pemberantasan Korupsi termasuk ranah kekuasaan eksekutif yang sering disebut lembaga pemerintah (*iegeririgsoiyaan-bestuursorycieri*).** Hal ini dimaksudkan agar kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi jelas, yaitu sebagai bagian dari pelaksana kekuasaan pemerintahan (*executive power*). Dengan perubahan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang ini, diharapkan dapat:

- a. Mendudukkan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai satu kesatuan aparatur lembaga pemerintahan yang bersama-sama dengan kepolisian dan/atau kejaksaan **melakukan upaya terpadu dan terstruktur dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi.**
- b. Menyusun jaringan kerja (*networking*) yang kuat dan memperlakukan institusi yang telah ada sebagai "*counter-partner*" yang kondusif sehingga pencegahan dan pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan lebih efektif, efisien, terkoordinasi, dan sesuai dengan ketentuan umum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- c. **Mengurangi ketimpangan hubungan antar kelembagaan penegakan hukum** dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi, dengan tidak memonopoli dan menyisihkan tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan; serta
- d. Melakukan kerjasama, supervisi, dan memantau institusi yang telah ada dalam upaya bersama melakukan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.

2. Melacak Transformasi

Pada tanggal 17 September 2019, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI resmi mengesahkan perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Adanya revisi UU KPK tersebut menuai banyak kontroversi dalam masyarakat. Beberapa poin penting yang disepakati dalam revisi UU KPK dianggap bukan untuk memperkuat KPK, akan tetapi melemahkan KPK. Dua diantaranya yaitu: **Pertama**, independensi. Revisi UU KPK mengatur kedudukan KPK menjadi lembaga eksekutif. Awalnya KPK merupakan lembaga *ad hoc* independen di luar struktur pemerintahan, perubahan regulasi tersebut menjadikan KPK bukan sebagai lembaga independen di luar pemerintahan yang bertugas untuk mengawasi pemerintahan, akan tetapi menjadi bagian dari pemerintahan itu sendiri. Hal yang dikhawatirkan dengan kedudukan KPK yang menjadi bagian dari pemerintah yaitu KPK akan lebih patuh kepada pemerintah, karena status kepegawaiannya KPK harus patuh dan tunduk pada UU Aparatur Sipil Negara (ASN).

Kedua, terbentuknya Dewan Pengawas. Adanya Dewan Pengawas dalam KPK menandakan bahwa adanya perubahan struktur dalam tubuh KPK. Berdasarkan revisi UU KPK, Dewan Pengawas terdiri dari 5 orang yang dipilih oleh DPR berdasarkan usulan Presiden. Fungsi Dewan Pengawas yaitu salah satunya mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang KPK, serta memberikan izin atau tidak memberikan izin dalam penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan. Menurut pihak yang kontra terhadap revisi UU KPK menganggap bahwa terbentuknya Dewan Pengawas dalam KPK akan menghambat kinerja KPK, karena segala bentuk izin harus melalui Dewan Pengawas. Terlepas dari pemberian izin atau tidak, yang lebih dikhawatirkan oleh masyarakat yaitu apakah orang-orang yang bertugas sebagai Dewan Pengawas merupakan orang-orang yang independen dalam artian tidak memiliki kepentingan tersendiri dalam melaksanakan tugasnya.

Terlepas dari pihak yang menganggap bahwa revisi UU KPK akan memperlemah kinerja KPK (pihak kontra terhadap kebijakan). Ada beberapa pihak lain yang menganggap sebaliknya, yaitu revisi UU KPK justru memperkuat kinerja KPK dan mengembalikan tujuan awal dibentuknya KPK yaitu sebagai *trigger mechanism* agar Indonesia terbebas dari korupsi (pihak pro terhadap kebijakan). Menurut pihak yang pro terhadap kebijakan, revisi UU KPK penting dilakukan karena melihat usia undang-undang tersebut sudah lebih dari 17 tahun dan dalam jangka waktu tertentu perlu diadakannya evaluasi untuk memperbaiki substansi dan pelaksanaan undang-undang agar sesuai dengan kondisi masyarakat di Indonesia (Kalla, 2020). Menurut pakar hukum Prof. Romli Atmasasmita menyebutkan bahwa perjalanan KPK selama 17 tahun terutama sejak KPK jilid III telah menyimpang dari tujuan awal pembentukan KPK, yaitu memelihara dan menjaga keseimbangan pelaksanaan pencegahan dan penindakan korupsi (Atmasasmita, 2020). Revisi UU KPK di inisiasi dari usulan Plt. Pimpinan Taufiequrachman Ruki yang merasa bahwa KPK menjadi lembaga yang tidak bisa dikontrol dan ditakutkan menjadi suatu lembaga yang *superpower*, maka dari itu perlu diadakannya pengawasan terhadap KPK itu sendiri. Hal inilah yang

melatarbelakangi dibentuknya Dewan Pengawas dalam KPK, adanya Dewan Pengawas ini diharapkan dapat meminimalisir peluang adanya lembaga KPK menjadi lembaga yang *superpower*, sekaligus untuk memastikan segala prosedur kegiatan dalam KPK berjalan dengan baik. Selain itu, adanya revisi UU KPK ini diharapkan mampu untuk memfokuskan kembali tujuan awal dibentuknya KPK yaitu sebagai *trigger mechanism*, memelihara dan menjaga keseimbangan pencegahan dan pelaksanaan penindakan korupsi agar Indonesia terbebas dari korupsi.

Berdasarkan studi kasus di atas menjelaskan bahwa adanya revisi UU KPK menuai banyak kontroversi. Terlepas dari semua kontroversi yang ditimbulkan, revisi UU KPK memang di dalamnya terdapat transformasi kelembagaan KPK yang berimplikasi pada perubahan strategi yang ada, yaitu perubahan dari strategi pemberantasan korupsi yang bersifat represif menjadi lebih berfokus pada strategi preventif/ pencegahan korupsi. Dalam melihat UU KPK yang baru, penulis mencoba untuk menganalisis kebijakan tersebut berdasarkan *Cost-Benefit Analysis (CBA)*. Penggunaan CBA ini diharapkan akan memudahkan penulis dalam melihat alasan dibalik adanya revisi UU KPK. Secara umum dalam penggunaan CBA, penulis akan memperhitungkan alternatif yang dipilih oleh pengambil keputusan berdasarkan variabel *cost* (biaya) dan variabel *benefit* (keuntungan).

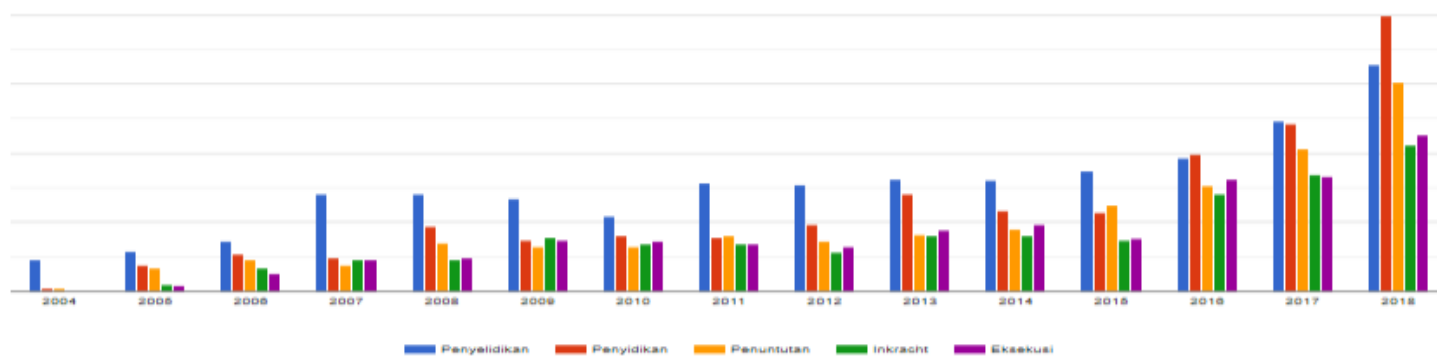
Jika kita telaah dari revisi UU KPK, para pengambil keputusan melihat bahwa selama ini KPK hanya bertindak dalam memberantas korupsi semata salah satunya yaitu operasi tangkap tangan yang cakupannya sangat luas yaitu Indonesia. Hal tersebut dinilai kurang efektif baik dari segi waktu dan biaya yang dikeluarkan oleh KPK. Memang tidak menafikan bahwa kinerja KPK selama ini dalam memberantas korupsi dapat menyelamatkan miliaran uang negara dan masyarakat. Akan tetapi jika kita lihat tujuan awal dari pembentukan lembaga KPK itu sendiri yaitu untuk memelihara dan menjaga keseimbangan pencegahan dan pelaksanaan penindakan korupsi. Dibentuknya KPK bukan semata-mata untuk memberantas korupsi di Indonesia yang hanya mengandalkan operasi tangkap tangan atau tindakan represif lainnya, akan tetapi lebih kepada melakukan strategi preventif/pencegahan terjadinya korupsi di Indonesia. Perubahan strategi dalam tubuh KPK ini mencerminkan bahwa pentingnya strategi pencegahan korupsi dibandingkan dengan pemberantasan korupsi demi masa depan bangsa Indonesia, hal ini juga menandakan bahwa KPK bukan hanya menindak korupsi pada level permukaan saja, akan tetapi lebih menekankan ke dalam akar rumput generasi penerus agar kedepannya tidak ada korupsi di Indonesia, dan itu menjadi salah satu faktor adanya revisi UU KPK.

Revisi UU KPK dapat dikatakan sebagai hasil evaluasi selama 17 tahun KPK berdiri dan melihat bagaimana kinerja KPK dalam jangka waktu tersebut. Tentunya jika dilihat dari usia KPK, seharusnya kasus korupsi di Indonesia mengalami penurunan, karena pada dasarnya pembentukan KPK bertujuan untuk membebaskan Indonesia dari korupsi, akan tetapi berdasarkan hasil rekapitulasi tindak pidana korupsi dari tahun 2004 sampai tahun 2018, menjelaskan bahwa semakin meningkatnya kasus korupsi di Indonesia. Hal tersebut menjadi tanda tanya besar, apakah selama ini strategi pemberantasan korupsi yang dilakukan

KPK tidak sesuai dengan kondisi masyarakat di Indonesia. Berikut data rekapitulasi tindak pidana korupsi.

STATISTIKA REKAPITULASI TINDAK PIDANA KORUPSI TAHUN 2004- 2018

Sumber: acch.kpk.go.id



REKAPITULASI TINDAK PIDANA KORUPSI

Penindakan	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Jumlah
Penyelidikan	23	29	36	70	70	67	54	78	77	81	80	87	96	123	164	1.135
Penyidikan	2	19	27	24	47	37	40	39	48	70	56	57	99	121	199	887
Penuntutan	2	17	23	19	35	32	32	40	36	41	50	62	76	103	151	719
Inkracht	0	5	14	19	23	37	34	34	28	40	40	38	71	84	106	578
Eksekusi	0	4	13	23	24	37	36	34	32	44	48	38	81	83	113	610

Sumber: acch.kpk.go.id

Berdasarkan data rekapitulasi tindak pidana korupsi di atas, jelas menggambarkan hampir terjadi kenaikan secara signifikan terkait kasus korupsi dari tahun ke tahun. Adanya peningkatan kasus korupsi tersebut menandakan adanya permasalahan terkait lemahnya pemberantasan korupsi di Indonesia. Berkaca dari meningkatnya kasus korupsi di Indonesia, maka para pembuat kebijakan membuat alternatif baru dalam menekan angka korupsi di Indonesia. Salah satunya dengan adanya revisi UU KPK yang di dalamnya juga terdapat perubahan strategi dalam mengurangi korupsi di Indonesia yaitu dari pemberantasan (represif) menjadi pencegahan (preventif) tindak pidana korupsi.

Pembuat kebijakan memilih alternatif baru berupa strategi pencegahan dalam memberantas korupsi di Indonesia karena jika dilihat dari *cost* dan *benefit* strategi pencegahan ini jauh lebih baik daripada strategi pemberantasan. Jika kita bandingkan antara strategi pemberantasan dengan strategi pencegahan, maka

strategi pemberantasan ini memakan waktu yang sangat lama karena strategi ini memfokuskan pada pemberantasan korupsi di level permukaan yang kita tahu bahwa korupsi itu merupakan suatu habitus dalam masyarakat kita yang cukup sulit dihilangkan. Bukan hanya memakan waktu yang sangat lama, akan tetapi strategi pemberantasan juga dianggap tidak efektif untuk mengurangi kasus korupsi di masa yang akan datang. Maka dari itu strategi alternatif yang ada di dalam UU KPK yang baru memberikan solusi terbaik kepada KPK untuk bisa menekan kasus korupsi di Indonesia yaitu dengan cara melakukan pencegahan ke level akar rumput.

Dalam pelaksanaan strategi pencegahan ini, tentu saja membutuhkan kerjasama bukan hanya dari KPK atau lembaga pemerintahan yang lain, akan tetapi seluruh masyarakat Indonesia. Karena dalam strategi pencegahan yang dilakukan oleh KPK ini akan berusaha mengubah habitus korupsi dalam masyarakat dimulai dari level akar rumput atau level yang paling fundamental, yaitu di bidang pendidikan. Pada pasal 7 UU KPK terbaru menjelaskan strategi pencegahan diantaranya menyelenggarakan program pendidikan anti korupsi pada setiap jejaring pendidikan dan melakukan kampanye anti korupsi pada masyarakat luas. Dengan adanya pendidikan anti korupsi ini diharapkan akan mengubah perspektif masyarakat dan sekaligus mendoktrin masyarakat terutama generasi penerus bahwa tindak pidana korupsi merupakan suatu hal kejahatan luar biasa yang akan merugikan negara dan masyarakat. Strategi pencegahan dianggap sebagai alternatif yang baik karena bukan hanya menyelamatkan triliunan uang negara saat ini, tetapi juga menyelamatkan uang negara di masa depan dan membentuk karakter moral generasi muda untuk berkata tidak pada korupsi.

Sebagai refleksi praktek kebijakan yaitu: penulis menyadari bahwa negara diharuskan membuat pilihan prioritas kebijakan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan kebijakan. Untuk mendukung pemilihan kebijakan tersebut, dapat dicapai dengan pelaksanaan *Evidence Based Policy* (EBP) atau kebijakan berbasis bukti, yaitu **kebijakan yang diambil dengan berdasarkan pada data dan fakta yang akurat**. Selain itu, **dimensi kebijakan perlu dipahami secara benar** bagi seorang analis kebijakan dalam rangka merumuskan kebijakan yang berkualitas. Pemahaman dimensi kebijakan yang dimaksud dalam kasus ini terkait dengan 3 hal, yaitu:

Pertama, substansi atau persoalan yang hendak diatasi → *Impact*/dampak penurunan kasus korupsi yang belum signifikan di Indonesia tidak terlepas dari faktor kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi yang dirasakan kurang efektif dan efisien dalam pemberantasan korupsi, serta upaya meminimalisir peluang KPK menjadi lembaga yang *superpower* atau *superbody* dan bebas dari kekuasaan manapun, sehingga **negara mengatasi persoalan tersebut melalui revisi UU KPK**, khususnya pada aspek transformasi kelembagaan KPK, baik secara kewenangan maupun SDM untuk berfokus pada **penguatan strategi pencegahan korupsi/upaya anti korupsi**;

Kedua, proses yang perlu dilakukan untuk mengatasinya → Proses revisi UU KPK berjalan cepat dimana ditemukan fakta bahwa pada tanggal 3 September 2019 Rapat Badan Legislasi (Baleg) DPR memutuskan RUU tentang Perubahan Kedua UU KPK menjadi RUU usulan Baleg. RUU diusulkan oleh 6

orang anggota DPR yakni Masinton Pasaribu, Risa Mariska, Saiful Bahri, Taufiqulhadi, Ibnu Multazam, dan Ahmad Baidowi. Selanjutnya, pada 5 September 2019, DPR menggelar rapat paripurna pengesahan revisi UU KPK menjadi RUU inisiatif DPR, yang hanya dihadiri oleh sekitar 70 orang anggota. Kemudian revisi UU KPK "disusupkan" oleh DPR ke dalam Prolegnas Prioritas 2019 secara tiba-tiba dan tanpa sepengetahuan publik pada tanggal 9 September 2019 dan disahkan menjadi Undang-Undang pada 17 September 2019 dengan status usulan DPR. Artinya hanya butuh 14 (empat belas) hari saja bagi DPR untuk mengesahkan revisi UU KPK menjadi undang-undang (<https://www.cnbcindonesia.com/news/20190917110955-4-99954/gercep-ruu-kpk-inisiatif-dpr-5-september-disahkan-hari-ini>, Diakses pada tanggal 28 November 2020).

Ketiga, konteks dimana upaya untuk mengatasi persoalan itu berlangsung → upaya penyusunan UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua UU KPK berada di dalam konteks banyak menuai penolakan besar-besaran oleh masyarakat luas karena memuat pasal-pasal kontroversial, terbukti dari masifnya aksi demonstrasi yang digelar di hampir seluruh wilayah di Indonesia. Bahkan, aksi demonstrasi tersebut memakan korban meninggal dunia dan luka-luka. Artinya, penolakan serius yang dilakukan oleh mayoritas masyarakat Indonesia membuktikan kepada publik, termasuk pembentuk undang-undang, bahwa perubahan terhadap UU KPK sejatinya tidak mengakomodir asas keterbukaan, karena terdapat kepentingan politik pragmatis yang mendesak untuk disisipkan di balik perubahan UU KPK, yaitu kepentingan untuk melumpuhkan kelembagaan KPK yang selama ini aktif melaksanakan tindakan pemberantasan korupsi di lini lembaga eksekutif maupun legislatif.

D. Kesimpulan

Agar KPK tidak menjadi lembaga yang *superpower*, maka perlu adanya pengawasan terhadap lembaga KPK itu sendiri, hal ini menjadi salah satu faktor yang melatarbelakangi revisi UU KPK. Oleh karena itu, pembentukan Dewan Pengawas KPK diharapkan dapat meminimalisir peluang KPK menjadi lembaga yang *superpower*, sekaligus untuk memastikan segala prosedur kegiatan dalam KPK berjalan dengan baik. Selain itu, revisi Undang-Undang KPK ini diharapkan mampu untuk memfokuskan kembali tujuan awal dibentuknya KPK yaitu sebagai *trigger mechanism*, memelihara dan menjaga keseimbangan pencegahan dan pelaksanaan penindakan korupsi agar Indonesia terbebas dari korupsi. Transformasi kelembagaan KPK yang berimplikasi pada perubahan strategi pemberantasan korupsi menjadi lebih berfokus pada strategi pencegahan korupsi sesuai dengan amanat Perpres No. 54 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi. Analisis kebijakan ini menggunakan model pengambilan keputusan *rational comprehensive*, yaitu dengan metode *Cost-Benefit Analysis (CBA)*. Penggunaan CBA ini diharapkan akan memudahkan penulis dalam melihat alasan dibalik adanya revisi UU KPK, mempertimbangkan bahwa selama ini KPK hanya bertindak dalam memberantas korupsi yang cakupannya sangat luas di seluruh wilayah Indonesia. Hal tersebut dinilai kurang efektif dan efisien, baik dari aspek lamanya waktu pelaksanaan, biaya tinggi operasional kegiatan

KPK, dan *benefit* atas kebijakan pemberantasan korupsi selama ini belum menunjukkan *impact*/dampak penurunan kasus korupsi secara signifikan di Indonesia, walaupun begitu, kinerja KPK selama 17 tahun belakangan ini patut diapresiasi dalam rangka penyelamatan uang dan aset negara dari para koruptor.

Impact/dampak penurunan kasus korupsi yang belum signifikan di Indonesia tidak terlepas dari faktor kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi yang dirasakan kurang efektif dan efisien, yaitu: lemahnya koordinasi antar lini penegak hukum, terjadinya pelanggaran kode etik oleh pimpinan dan staf Komisi Pemberantasan Korupsi, serta adanya masalah dalam pelaksanaan tugas dan wewenang, yakni adanya pelaksanaan tugas dan kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi yang berbeda dengan ketentuan hukum acara pidana, kelemahan koordinasi dengan sesama aparat penegak hukum, problem penyadapan, pengelolaan penyidik dan penyelidik yang kurang terkoordinasi, terjadi tumpang tindih kewenangan dengan berbagai instansi penegak hukum, serta kelemahan belum adanya lembaga pengawas yang mampu mengawasi pelaksanaan kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi yang terlalu besar sehingga konsentrasi kekuasaannya cenderung korup. Transformasi kelembagaan KPK dalam revisi UU KPK dilakukan sebagai wujud pembaruan hukum sekaligus penegakan komitmen etika anti korupsi agar pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi berjalan secara efektif, efisien, dan terpadu/sinergis, sehingga dapat mencegah dan mengurangi kerugian negara yang terus bertambah akibat tindak pidana korupsi.

Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam kegiatan pencegahan korupsi bukan berarti kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi diabaikan. Justru dengan adanya penguatan tersebut dimaksudkan agar Komisi Pemberantasan Korupsi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, semakin baik dan komprehensif. Penegakan komitmen etika anti korupsi juga dilakukan dengan **menata kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam rangka mendukung penguatan strategi pencegahan korupsi**, sehingga tupoksi kelembagaan lebih difokuskan untuk peningkatan kesadaran kepada penyelenggara negara dan masyarakat untuk tidak melakukan tindak pidana korupsi yang dapat merugikan keuangan negara. Nilai yang terkandung dalam kebijakan pencegahan korupsi adalah perbaikan sistem untuk menutup celah korupsi serta perbaikan perilaku dari penyelenggara negara dan masyarakat untuk mencegah terjadinya korupsi. Namun, selama ini upaya pencegahan korupsi belum bersinergi secara optimal atas berbagai inisiatif pencegahan korupsi oleh Kementerian, Lembaga, Pemerintah Daerah, dan pemangku kepentingan lainnya. Berdasarkan model *rational comprehensive*, upaya konsolidasi yang lebih efektif dan efisien dalam rangka mendukung kebijakan pencegahan korupsi di Indonesia, tidak hanya terbatas pada Kementerian, Lembaga, dan Pemerintah Daerah saja, melainkan pelibatan dan penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga khusus yang diberikan kewenangan koordinasi dan supervisi dalam pencegahan korupsi di Indonesia melalui revisi UU KPK menjadi kebijakan yang paling rasional dan efisien bagi negara.

Transformasi kelembagaan KPK yang bersinergi dengan beberapa lembaga lain dalam mencegah korupsi dianggap lebih efektif karena membuat elit susah melakukan tindakan korupsi. Hal berbeda ketika KPK berfokus pada strategi pemberantasan praktik suap-menyuap, yang tidak menimbulkan efek jera

terhadap para koruptor. Harapan dari peningkatan kolaborasi serta kinerja KPK dengan lembaga terkait tertentu agar mempercepat terciptanya “*the enabling environment*” atau juga bisa diartikan prakondisi dalam mewujudkan Indonesia yang bersih serta bebas dari praktik korupsi yang semakin merajalela.

DAFTAR PUSTAKA

- Capano, G., Howlett, M., & Ramesh, M. (2015). *Varieties of Governance: Dynamics, Strategies, Capacities*. In *Studies in the Political Economy of Public Policy*.
- Carley, Michael, 1980, *Rational Techniques In Policy Analysis*. London Heinemann.
- Dzulfaroh, Ahmad Naufal. 2020. “Selain Jiwasraya, Berikut Kasus Korupsi Terbesar di Indonesia”. Diakses pada 28 November 2020 melalui <https://www.kompas.com/tren/read/2020/01/17/070300165/selain-jiwasraya-berikut-kasus-korupsi-terbesar-di-indonesia?page=all>
- Edwards, Ward, 1954 , ‘*The Theory Of Decision-Making*’, *Psychological Bulletin* 51, 4.
- Gian A., Chandra. 2019. “JK Buka-Bukaan Soal Alasan di Balik Pentingnya Revisi UU KPK”. *CnbIndonesia.com*. Diakses pada tanggal 28 November 2020 melalui <https://www.cnbIndonesia.com/news/20190910214919-4-98499/jk-buka-bukaan-soal-alasan-di-balik-pentingnya-revisi-uu-kpk>
<https://www.cnbIndonesia.com/news/20190917110955-4-99954/gercep-ruu-kpk-inisiatif-dpr-5-september-disahkan-hari-ini>, Diakses pada tanggal 28 November 2020
- Mashabi, Sania. 2020. “Indeks Persepsi Korupsi Indonesia pada 2019 Naik 40”. Diakses pada 28 November 2020 melalui <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/23/16565951/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-pada-2019-naik-jadi-40?page=all>
- Parsons, Wayne. 2001. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. New York: Edward Edgar Publishing, Ltd.
- Perpres No. 54 Tahun 2018 Tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi.
- Ramadhan, Ardito. 2020. “Ini 26 Poin dari UU KPK Hasil Revisi Yang Beresiko Melemahkan KPK”. Diakses pada 27 November 2020 melalui <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/25/10382471/ini-26-poin-dari-uu-kpk-hasil-revisi-yang-berisiko-melemahkan-kpk?page=all>.
- Ryandi, Dimas. 2020. “Satu Tahun Revisi UU KPK, Lembaga Anti – Rasuah Dinilai Makin Mundur”. Diakses pada 28 November melalui <https://www.jawapos.com/nasional/22/09/2020/satu-tahun-revisi-uu-kpk-lembaga-antirasuah-dinilai-makin-mundur/>
- Setyadi, Arief. 2019. “Panasnya Pro Kontra Revisi UU KPK”. Diakses pada tanggal 28 November 2020 melalui <https://nasional.okezone.com/read/2019/09/10/337/2103211/panasnya-pro-kontra-revisi-uu-kpk?page=2>
- Timnas PK. 2020. “Siapa Saja Yang Menjadi Tim Nasional Pencegahan Korupsi”. Diakses pada 28 November 2020 melalui <https://stranaspk.kpk.go.id/id/profil/tim-nasional>
- UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- UU Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK).
- User, Super. 2018. “Statistik Tindak Pidana Korupsi”. *Anti-Corruption Clearing House*. Diakses pada tanggal 28 November 2020 melalui <https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidana-korupsi>