

“Mengubah dan Membawa KPK ke Era dan Paradigma Baru”
Strategi *Multi-pronged Integrated Approach* dengan Penguatan Pencegahan (MIAP)
(Visi dan Misi Saya sebagai Calon Pimpinan KPK)
Oleh Roby Arya Brata

Sebagaimana sudah saya paparkan dalam *fit and proper test* di depan Komisi III DPR pada tanggal 4 Desember 2014, jika Allah SWT menakdirkan saya menjadi pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) saya akan mengubah dan membawa KPK pada era baru dengan paradigma baru (*institutional reform*). Saya akan membuat dan mengubah KPK menjadi lebih efektif dan memiliki reputasi internasional karena menerapkan strategi-strategi pencegahan dan penindakan antikorupsi yang memenuhi standar-standar internasional, lebih beradab, dan menghormati hak asasi manusia/HAM, dan (lebih) menegakkan *rule of law/ due process of law*.

Visi tersebut saya rumuskan berdasarkan hasil kajian akademik dan kritik saya terhadap kekeliruan dan kelemahan strategi KPK (dan Pemerintah) dalam pemberantasan korupsi selama ini. Sebagian besar pemikiran ini sebenarnya sudah pernah saya sampaikan dalam buku dan tulisan-tulisan saya, bahkan jauh sebelum saya mengikuti seleksi calon pimpinan KPK. Jadi visi misi saya itu dirumuskan bukan (semata-mata) agar didukung oleh DPR dan Pemerintah.

Indikasi kegagalan atau kurang efektifnya strategi tersebut dapat diukur dari tidak tercapainya misi dan tujuan-tujuan kebijakan pemberantasan korupsi KPK (dan Pemerintah). Sejauh ini pencapaian target-target indikator kebijakan reformasi birokrasi dan pemberantasan korupsi jangka menengah (2010 – 2014) yang ditetapkan sendiri oleh Pemerintah dan KPK dalam *road map* dan rencana strategis tidak tercapai atau kurang memuaskan. Skor Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia yang baru diumumkan oleh Transparansi Internasional pada akhir tahun 2014 misalnya hanya 34 (dari skala 0 – 100), jauh dari target yang ditetapkan dalam *road map*, yaitu 50. Indonesia hanya menduduki ranking 107 dari 175 negara yang disurvei.

IPK Indonesia tersebut jauh di bawah IPK Singapura, yang berada di ranking 7 dengan skor 84. Ranking dan skor IPK Indonesia bahkan jauh lebih rendah dari beberapa negara Afrika! Botswana, contohnya, menempati ranking 31 dengan skor 63; Rwanda menduduki ranking 55 dengan skor 49; sementara Ghana berada di posisi ke-61 dengan skor 48.

Skor IPK Indonesia, ironisnya, hanya lebih baik satu poin dari Ethiopia, negara yang memang dikategorikan sebagai negara gagal (*failed state*), yaitu dengan skor 33. Dengan kata lain, pencapaian indikator “Indeks Penegakan Hukum” dan “Tingkat Keberhasilan Pemberantasan Korupsi” yang ditetapkan sendiri oleh pimpinan KPK sekarang dalam fase I *road map*-nya (2011– 2015) tidak memberikan kontribusi yang signifikan pada pencapaian IPK Indonesia. Bahkan skor IPK Indonesia tahun 2012 dan 2013 stagnan, yaitu hanya 32.

Ternyata penindakan yang eksekutif yang dilakukan oleh KPK tidak banyak mengurangi tingkat korupsi, khususnya tindak pidana penyuapan. Menurut data survei *Global Corruption Barometer* (GCB) 2013 dari Transparansi Internasional tingkat korupsi di Indonesia justru relatif semakin meningkat. (GCB merupakan survei opini publik yang menanyakan pengalaman sehari-hari masyarakat dalam memberi suap untuk menerima pelayanan publik dan opini mereka terhadap tingkat korupsi di negaranya).

Dari data GCB 2013 ironisnya mayoritas masyarakat Indonesia menyatakan korupsi di Indonesia meningkat. Bahkan, 54% di antaranya mengemukakan peningkatan tersebut signifikan (*increased a lot*); hanya 8% yang menyatakan terjadi sedikit penurunan tingkat korupsi (*decreased a little*). 79% responden, misalnya, berpendapat pegawai negeri di Indonesia korup/sangat korup.

Di sisi lain, penindakan KPK yang eksekutif dan agresif terhadap pejabat publik yang korup justru membuat pemerintahan cenderung kurang efektif. Data dari *Worldwide Governance Indicators* (WGI) Bank Dunia misalnya menunjukkan indikator “Government Effectiveness” (efektifitas pemerintahan) Indonesia sejak KPK berdiri (2003) hingga 2013 tidak pernah di atas 50 *percentile rank* (skala 0 – 100); pada tahun 2012 di era kepemimpinan KPK sekarang indikator ini bahkan menurun cukup signifikan menjadi 44 dari 46.4 pada tahun sebelumnya (2011). (Indikator “Government Effectiveness” mengukur persepsi responden

atas kualitas-kualitas pelayanan publik, birokrasi, perumusan dan implementasi kebijakan publik).

Target peringkat kemudahan berusaha (*ease of doing business*) dari Bank Dunia yang ditetapkan Pemerintah yaitu di posisi ke-75 pada tahun 2014 ternyata juga jauh dari tercapai. Pada tahun 2014 Bank Dunia menetapkan Indonesia berada di ranking 117. Peringkat Indonesia meningkat menjadi 114 dari 189 negara pada tahun 2015 ini; namun demikian peringkat Indonesia ini masih jauh dari Rwanda, negara Afrika yang relatif baru pulih dari perang, yang menduduki posisi ke-46. Negara-negara yang relatif bersih dari korupsi seperti Singapura, Selandia Baru, dan Finlandia menempati ranking teratas dalam peringkat kemudahan berusaha ini—suatu indikasi adanya korelasi yang signifikan antara variabel tingkat korupsi dan peringkat kemudahan berusaha.

Semua data kegagalan pencapaian indikator kinerja KPK dari lembaga-lembaga internasional yang kredibel ini tentu kemudian menimbulkan pertanyaan yang mendasar: apa yang keliru dengan strategi pemberantasan korupsi KPK? Hasil kajian saya selama ini, bahkan sebelum mengikuti seleksi calon pimpinan KPK, menyimpulkan bahwa penyebab utama kegagalan tersebut adalah karena KPK terlalu eksekutif dalam melakukan fungsi penindakan, sementara pelaksanaan fungsi pencegahan korupsi masih sangat lemah.

Kegagalan atau kelemahan pelaksanaan fungsi pencegahan KPK belum lama ini diakui sendiri oleh Ketua KPK Abraham Samad dan Wakil Presiden Jusuf Kalla. Setelah saya, para politisi di DPR, dan Wakil Presiden Jusuf Kalla mengkritisi kinerja dan kekeliruan strategi KPK, kini KPK (juga Pemerintah) mulai memperkuat fungsi pencegahan dengan mengatakan (oleh salah satu pimpinannya) pendekatan mirip apa yang saya sampaikan, “KPK dengan paradigma baru (penguatan pencegahan)”. Salah satu bukti bahwa KPK terlalu eksekutif dan lebih mengutamakan penindakan daripada pencegahan korupsi adalah pengalokasian anggaran tahunan untuk kegiatan penindakan yang jauh lebih besar daripada pencegahan. Misalnya, dalam Laporan Tahunan KPK tahun 2013 KPK melaporkan pagu anggaran untuk penindakan adalah Rp 61,215,391,000, sedangkan pencegahan sebanyak Rp 44,463,353,000. Setelah saya gencar mengkritik kekeliruan strategi KPK dan pentingnya penguatan fungsi pencegahan baru kali ini KPK mengajukan usulan anggaran

pencegahan yang lebih besar dari anggaran penindakan kepada DPR untuk pagu anggaran tahun 2016. Dalam RKA 2016 KPK mengajukan usulan anggaran pencegahan sebesar Rp 114.395.095.000, sedangkan untuk penindakan Rp 63.737.986.000 (Laporan Singkat RDP Komisi III DPR RI, 2016).

KPK boleh saja “bangga” karena telah berhasil memenjarakan para menteri, pejabat publik, ustadz/kyai, dan petinggi partai politik. Dengan penangkapan dan penahanan yang heboh terhadap para tokoh penting ini KPK memang telah “sukses” membuat berita-berita besar (*headlines*) di surat-surat kabar dan telah menaikkan popularitas Pimpinan dan Juru Bicara KPK (sebagian dari mereka nampaknya memang menyukai popularitas). KPK juga boleh membanggakan diri karena tingkat *conviction rate* di pengadilan tipikor mencapai 100%, semua terdakwa diputus bersalah dan dipidana.

Akan tetapi, sebagaimana dibuktikan oleh data dan fakta di atas, penindakan agresif yang dilakukan oleh KPK tidaklah memberikan dampak yang signifikan dan berarti bagi pengurangan korupsi dan perubahan perilaku korup para birokrat dan pejabat publik. Selain itu, masyarakat jangan terbuai dengan tingginya *conviction rate* yang tinggi itu, karena faktanya pidana penjara yang dijatuhkan rata-rata hanya 2 sampai 4 tahun. Hasilnya, *conviction rate* yang tinggi itu ternyata tidak memberikan efek jera dan, karenanya, tidak memberikan dampak yang berarti terhadap pengurangan korupsi. Akibatnya, karena fungsi pencegahan yang lemah dan fungsi penindakan KPK yang kurang memberikan efek jera, tingkat dan perilaku korupsi justru cenderung bertambah kronis dan endemik.

Korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah, misalnya, bukannya semakin berkurang tetapi justru bertambah. KPK (dan Pemerintah) telah gagal mencegah mereka dari berbuat korup. Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Djohermansyah Djohan mengatakan, "Total 327 kepala daerah dari 524 orang terkena proses hukum, 86 persen di antaranya kasus korupsi," (*Republika*, 17 Juli 2014). KPK bahkan telah menangkap tiga gubernur Riau dalam kasus korupsi yang berbeda—satu bukti (lagi) tidak adanya efek jera fungsi penindakan dan lemahnya fungsi pencegahan KPK.

Ironisnya, sebagaimana ditunjukkan oleh data WGI Bank Dunia di atas, penegakan hukum yang eksekutif oleh KPK (dan penegak hukum lain) justru telah membuat pemerintahan cenderung kurang efektif. Dari hasil penelitian saya, para pimpinan pemerintahan dan kepala daerah kini takut untuk membuat kebijakan dan keputusan strategis terutama yang menyangkut penggunaan anggaran. Selain itu, banyak para pegawai yang menolak untuk menjadi pimpinan proyek pemerintah. Mereka tidak mau mengambil resiko terlibat atau terseret dalam kasus korupsi. Akibatnya, sebagaimana yang disampaikan Presiden Joko Widodo, sekitar Rp 273 triliun dana untuk proyek-proyek pembangunan yang penting untuk pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat tidak digunakan.

Visi dan misi yang ditetapkan sendiri oleh kepemimpinan KPK sekarang nampaknya juga sulit tercapai. Visi KPK 2011-2015 adalah “Menjadi lembaga penggerak pemberantasan korupsi yang berintegritas, efektif, dan efisien”; sedangkan misi utamanya adalah melakukan koordinasi dan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan korupsi.

Jadi sebenarnya visi dan misi utama KPK sebagaimana juga dimandatkan oleh Undang-undang No. 30/2002 tentang KPK adalah menjadi penggerak dan penguat (*trigger mechanism*) lembaga-lembaga penegak hukum lain (kepolisian dan kejaksaan) dalam pemberantasan korupsi. Namun seperti kita saksikan sendiri KPK cenderung memonopoli penindakan kasus-kasus korupsi besar (*grand corruption*). Alih-alih semakin kuat dan efektif dalam memberantas korupsi, kepolisian dan kejaksaan (juga peradilan) justru menjadi bagian integral permasalahan korupsi sistemik itu sendiri. KPK telah gagal mencegah dan memberantas terjadinya korupsi di lembaga yang penting dan strategis dalam pemberantasan korupsi di negara ini.

Data *Global Corruption Barometer* (GCB) Indonesia tahun 2013, misalnya, sungguh menunjukkan angka-angka yang memprihatinkan: 91% (sangat tinggi) responden menyatakan kepolisian RI korup/sangat korup; sementara 86% berpendapat lembaga yudisial Indonesia korup/sangat korup. Selanjutnya, 75% responden menyatakan mereka

pernah menyuap polisi dalam satu tahun terakhir; sementara yang pernah menyuap lembaga yudisial 66%.

Data *Worldwide Governance Indicators* (WGI) Bank Dunia untuk Indonesia sepanjang periode 1996 – 2013 juga semakin memperkuat kinerja dan persepsi buruk ini. Misalnya, *percentile rank* Indonesia dalam indikator “Rule of Law” yang mengukur kepercayaan dan kepatuhan masyarakat terhadap (kualitas) hukum, kepolisian, dan peradilan selama periode 1996 – 2013 tidak pernah di atas 40 (skala 0 – 100); ironisnya angka tertinggi justru dicapai pada masa Orde Baru (tahun 1996), yaitu 39,7. Selain itu yang juga memprihatinkan, penindakan eksekutif dan fungsi pencegahan KPK ternyata tidak mampu memperbaiki perilaku antikorupsi masyarakat. Data terakhir dari Badan Pusat Statistik menunjukkan Indeks Perilaku Antikorupsi (IPAK) Indonesia tahun 2014 di bawah kepemimpinan KPK Abraham Samad malah menurun menjadi 3,61 dari 3,63 pada tahun 2013 (BPS 2014).

Strategi Multi-pronged Integrated Approach

Setelah menyadari kekeliruan strategi KPK, lalu strategi apa yang paling efektif untuk memberantas korupsi sistemik di Indonesia? Bila terpilih menjadi pimpinan KPK, saya akan mengoreksi total strategi KPK dan menerapkan strategi baru yang saya sebut “*Multi-pronged Integrated Approach dengan Penguatan Fungsi Pencegahan KPK*” (MIAP). Strategi ini bisa dikategorikan sebagai strategi pemberantasan korupsi KPK generasi ketiga.

Strategi generasi pertama dengan lebih mengutamakan fungsi penindakan dan pembangunan kelembagaan KPK dilakukan pada masa awal KPK (2004 – 2010). Strategi KPK generasi kedua yang menggunakan pendekatan yang seimbang dan terintegrasi (*balanced and integrated approach*) antara strategi pencegahan dan penindakan sebagaimana pernah saya usulkan (*Vivanews Online*, 24 Juni 2009) semestinya dilakukan oleh kepemimpinan KPK periode 2010 – 2015.

Namun, sebagaimana kita saksikan, kepemimpinan KPK pada periode sekarang terlalu eksekutif dan masih mengandalkan fungsi penindakan, sementara fungsi pencegahan “dilupakan” atau tidak dilaksanakan dengan sungguh-sungguh/optimal. Ibarat kendaraan

dengan kecepatan maksimum 100 km/jam, KPK sekarang melakukan fungsi penindakan dengan kecepatan 75 km/jam, sementara fungsi pencegahan baru dijalankan dengan kecepatan 40 km/jam (*imbalanced*). Selain tidak seimbang, pelaksanaan strategi KPK sekarang juga tidak (sepenuhnya) terintegrasi, sebagaimana ditunjukkan di antaranya dalam kasus penangkapan berulang tiga gubernur Riau dan banyaknya (86%) kepala daerah yang terlibat korupsi.

Strategi “*Multi-pronged Integrated Approach dengan Penguatan Fungsi Pencegahan KPK*” (MIAP) mensinergikan dan mengintegrasikan tiga strategi utama pemberantasan korupsi: strategi penindakan (*interventionist approach*), strategi pencegahan (*preventive approach*), dan strategi edukasi/kesadaran publik (*education/public awareness approach*). Namun strategi ini memperkuat dan lebih mengutamakan strategi pencegahan.

Strategi pencegahan lebih diutamakan karena seperti halnya penyakit, mencegah terjadinya korupsi jauh lebih efektif dan efisien daripada menindak atau mengatasi (“mengobati”) setelah korupsi itu terjadi. Seperti “membersihkan lantai yang kotor tetapi tidak memperbaiki/menutup genteng yang bocor” atau seperti “menebang batang pohon benalu tetapi tidak mencabut akarnya”, karena tidak menutup peluang dan tidak mengatasi akar penyebab korupsi, penindakan (penangkapan dan pemenjaraan koruptor) tidak akan mampu menghentikan terjadinya korupsi (akibat sistem yang korup). Karena korupsi menimbulkan biaya-biaya ekonomi, politik, dan sosial yang besar serta melumpuhkan kehidupan berbangsa dan bernegara, mencegah terjadinya korupsi, karenanya, jauh lebih baik daripada penindakan.

Strategi pencegahan lebih mengutamakan pendekatan sistemik-komprehensif dalam pemberantasan korupsi. Pendekatan pencegahan tidak akan melihat korupsi sebagai fenomena individual, tetapi akan menganalisisnya sebagai kegagalan institusional sistemik. Strategi ini memandang korupsi bukan sebagai gejala insidental namun lebih merupakan patologi sistemik dari sebuah sistem atau gejala sosial. Karena itu, pendekatan strategi pencegahan tidaklah parsial-individual akan tetapi sistemik, holistik dan komprehensif. Tidak seperti penindakan yang menggunakan pendekatan mikro, strategi pencegahan lebih

mengandalkan pendekatan makro (*macro approach*), yaitu dengan merekayasa sistem dan institusi.

Inilah juga yang hendak disampaikan oleh para wakil Negara Pihak Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa/PBB Melawan Korupsi (*United Nations Convention Against Corruption/UNCAC*) dalam laporannya soal perkembangan implementasi UNCAC. Dalam Konferensi dunia yang diselenggarakan di St. Petersburg, Russia, 2 – 6 November 2015 tersebut delegasi dari 177 negara sepakat pentingnya strategi pencegahan dalam pemberantasan korupsi sistemik.

Selain itu, penindakan KPK membutuhkan biaya (dari APBN/uang rakyat) yang besar. Berdasarkan laporan tahunan KPK, pagu anggaran tahun 2013 adalah Rp 703,876,268,000. Bahkan, menurut Kepala Biro Penerangan Masyarakat Kepolisian RI, Brigadir Jenderal Boy Rafli, ada perbedaan besar pada anggaran operasional penanganan kasus (*Tempo*, 13 Oktober 2012). Di Badan Reserse Kriminal Mabes Polri, anggaran operasional penyidikan hanya sebesar Rp 37 juta per kasus, sementara di KPK besarnya mencapai sekitar Rp 300 juta lebih.

Namun Anggota Komisi III DPR, Bambang Soesatyo, mengeluhkan kinerja KPK yang tidak sebanding dengan anggaran besar yang diberikan pada lembaga tersebut (*Republika*, 14 Oktober 2011). Bahkan, menurut pakar hukum pidana dan pendiri/perancang UU No.30/2002 tentang KPK Prof. Dr. Romli Atmasasmita di depan Komisi III DPR mengatakan KPK gagal bekerja dalam lima tahun terakhir (*CNN Indonesia*, 18 November 2014). Selama periode tersebut, menurutnya, dari total kerugian negara terkait kasus korupsi sebesar Rp 512 triliun, KPK hanya berhasil mengembalikan kepada negara (*recovery rate*) sekitar Rp 8 triliun atau sekitar 0,01%. Selain itu, berdasarkan laporan tahunan KPK nilai barang sitaan sebagai uang pengganti yang masuk ke kas negara tahun 2013 hanya Rp 20,517,750,000 atau sekitar 0,02% dari pagu anggaran KPK tahun 2013. Dengan kata lain, dari aspek keuangan, biaya (*cost*) yang dikeluarkan KPK jauh lebih besar dari manfaat (*benefit*) yang diperoleh.

Karena itu, dengan strategi MIAP saya akan memperkuat fungsi pencegahan KPK. Saya akan mempercepat laju fungsi pencegahan menjadi 85 km/jam, sementara laju fungsi penindakan tetap pada kecepatan 75 km/jam atau menurun menjadi 70 km/jam. Sumber daya penindakan KPK sebagian dialihkan ke pencegahan. Indikator keberhasilan KPK bukan banyaknya menteri, politisi/pimpinan partai, dan pejabat publik yang ditangkap dan dipenjara; namun sebaliknya semakin berkurang.

Semakin banyak yang dipenjara justru mengindikasikan tidak berjalan atau tidak efektifnya fungsi pencegahan. Indikator kinerja KPK lain yang bisa digunakan di antaranya adalah tingkat pengembalian uang/kekayaan negara yang dikorupsi (*recovery rate*), tingkat kepercayaan publik pada lembaga pemerintahan, tingkat efektifitas pemerintahan, semakin menguatnya sikap antikorupsi, tingkat akuntabilitas dan integritas pelayanan publik.

Namun sebelum membenahi lembaga lain, KPK harus terlebih dahulu memperbaiki dan memperkuat kerangka kelembagaan, integritas, dan akuntabilitas dirinya. Salah satu kelemahan mendasar dalam UU KPK No.30/2002 adalah tidak adanya lembaga/dewan pengawas eksternal independen KPK untuk memastikan (pimpinan) KPK tidak menyalahgunakan wewenang, menjadikan KPK sebagai alat politik/kekuasaan, melanggar hukum dan etika serta tetap dapat menjaga independensi dan integritasnya.

Tanpa dewan pengawas demikian, sangat terbuka bagi KPK dijadikan alat politik untuk menzalimi partai/lawan politik, bertindak tebang pilih (*discriminative investigation*), melindungi koruptor dan kepentingan politik-ekonomi orang yang berkuasa. Pengawasan internal, masyarakat, dan DPR tidak akan mampu mencegah dan menindak perilaku semacam ini.

Dewan pengawas KPK nantinya berwenang menyelidiki kebenaran suatu peristiwa yang serius namun seringkali dibantah oleh pimpinan KPK dengan mengatakan “itu hanya isu atau gosip murahan” atau “tuduhan yang tidak berdasar”, seperti dugaan-dugaan tindakan tebang pilih/diskriminatif, menunda pengungkapan suatu kasus, isu penolakan penandatanganan surat perintah penangkapan oleh oknum pimpinan KPK untuk menangkap politisi tertentu dalam peristiwa “Abraham Samad menggebrak meja” (bila benar kejadian ini bisa dikualifikasikan sebagai kejahatan *obstruction of justice* berdasarkan Pasal 21 UU

No.31/1999 tentang Tindak Pidana Korupsi), perilaku berpolitik, mosi tidak percaya para pegawai KPK pada pimpinan KPK, dan terakhir adanya perbedaan pendapat antar pimpinan KPK tentang status tersangka mantan Wakil Presiden Boediono—suatu peristiwa yang memalukan, terkesan tidak profesional dan tidak etis menurut standar internasional

Dewan pengawas KPK, dan ini yang paling penting, justru dibentuk agar pimpinan dan pegawai KPK tidak terlibat korupsi. Komisi-komisi independen seperti Komisi Yudisial dan KPK tidaklah kebal terhadap korupsi. Tentu kita tidak lupa dengan peristiwa yang memalukan dan menggemparkan republik ini, yaitu penangkapan salah seorang komisioner Komisi Yudisial karena diduga terlibat korupsi ketika komisi ini dipimpin oleh Busyro Muqqodas. Peristiwa ini terjadi karena Komisi Yudisial gagal membangun dan menegakkan sistem pencegahan korupsi dan integritas/etika.

Kegagalan dan kasus serupa dapat juga terjadi pada komisioner KPK. Secara teori, KPK dengan kekuasaan dan diskresi yang besar namun dengan akuntabilitas dan pengawasan yang lemah memang akan rawan korupsi dan penyalahgunaan wewenang. Karena itu, untuk membuat perilaku korup menjadi perbuatan yang “high risk and low profit undertaking”, Dewan Pengawas KPK berwenang menginvestigasi sendiri atau mengajukan rekomendasi kepada Presiden untuk memroses pidana dan memecat oknum pimpinan KPK yang terlibat korupsi dan pelanggaran hukum. Dewan Pengawas juga dapat memberikan rekomendasi kepada Presiden dan DPR agar pimpinan KPK tertentu tidak dipilih kembali karena berkinerja buruk, bermasalah dengan integritas dan independensi.

Sebenarnya ide pembentukan inspektur atau dewan pengawas eksternal independen sudah lama saya usulkan, bahkan jauh sebelum saya mengikuti seleksi calon pimpinan KPK (lihat *Pikiran Rakyat*, 7 Januari 2008 dan lebih detail lagi di *Koran Tempo*, 30 Maret 2012). Ide ini ternyata ikut-ikutan “dijual” oleh salah satu pimpinan KPK sekarang (non aktif, yang mengatakan saya orang yang tidak jelas kiprahnya dalam pemberantasan korupsi) ketika dia mengikuti uji kepatutan di Komisi III DPR pada tahun 2011. Namun setelah dia terpilih, ia justru berbalik cenderung menolak/resisten terhadap ide pembentukan dewan pengawas itu.

Bagi saya, berdasarkan kajian akademis saya, pembentukan dewan pengawas KPK bukan hanya perlu tetapi suatu keharusan untuk membawa KPK dan bangsa ini ke arah yang lebih baik. Karena kesadaran intelektual itulah saya akan konsisten pada pemikiran ini. Bahkan, sebagai perancang UU KPK No.30/2002 Prof. Dr. Romli Atmasasmita di hadapan Komisi III DPR (*CNN Indonesia*, 18 November 2014) mengatakan, "Saya merasakan ada kekurangan dalam membentuk UU KPK. Salah satu kekurangannya yaitu *checks and balances*-nya enggak kuat...". Karena itu, menurutnya, KPK perlu membentuk dewan pengawas untuk memperkuat sistem *checks and balances* tersebut.

Ironisnya, dengan kekuasaan yang besar itu justru hanya KPK-lah yang tidak memiliki badan pengawas eksternal independen. Semua institusi penegak hukum (MA, Kepolisian, dan Kejaksaan) di Indonesia memiliki lembaga pengawas eksternal. *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) atau KPK-nya Hong Kong yang dianggap terbaik dan menjadi model KPK dunia (termasuk Indonesia) bahkan setiap kedeputiannya diawasi oleh komisi pengawas eksternal.

Kelemahan institusional KPK lain yang dibentuk oleh UU KPK No.30/2002 adalah masalah akuntabilitas pengawas internal, penyidik, dan penuntut umum KPK. Saya mengusulkan agar efektif, berintegritas, dan independen mereka tidak begitu saja dapat diangkat dan diberhentikan oleh pimpinan KPK. Kelak bila dewan pengawas KPK sudah dibentuk pengangkatan dan pemberhentian demikian harus dengan pertimbangan atau persetujuan dewan pengawas KPK.

Partisipasi masyarakat juga harus dilembagakan dalam institusi KPK. KPK harus lebih kuat lagi membangun kerjasama dan aliansi strategis dengan koalisi masyarakat sipil. Saya mengusulkan agar KPK membuat memorandum kesepahaman (MOU) dengan LSM antikorupsi, media, organisasi masyarakat, dan asosiasi profesional yang relatif memiliki reputasi nasional, integritas dan independensi seperti MaPPI UI, PSHK, ILR, PUKAT UGM, HMI, NU, Muhammadiyah, Kompas, Republika, dll. Dalam MOU tersebut, misalnya, mereka akan bekerja secara bergiliran berdasarkan kontrak kerja enam bulan atau satu tahun di kedeputan pencegahan, direktorat-direktorat pengawasan internal, pengaduan masyarakat, humas, dan pendidikan masyarakat KPK.

MOU yang sejenis juga dapat dilakukan dengan kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah untuk menempatkan pejabat-pejabat yang bertanggung jawab menjalankan program antikorupsi dan reformasi birokrasi untuk bekerja di KPK selama enam bulan atau satu tahun. Selain bekerja di KPK menurut tugas fungsinya, mereka nantinya diharapkan mampu menjadi agen perubahan (*agent of change*) untuk menanamkan dan menyebarkan pengetahuan dan nilai-nilai antikorupsi di lembaganya dan masyarakat.

KPK juga lemah dalam strategi dan pelaksanaan fungsi koordinasi dan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan (pencegahan dan penindakan) korupsi. Padahal fungsi ini merupakan mandat utama yang diberikan UU KPK No.30/2002 pada KPK sebagai institusi penguat (*trigger mechanism*) lembaga penegak hukum lainnya. Namun kenyataannya, KPK lebih dominan sebagai *single fighter* dalam pemberantasan korupsi.

Menyadari kelemahan ini dan keterbatasan SDM KPK (khususnya jumlah penyidik dan penuntut umum) serta banyaknya jumlah kasus korupsi yang harus ditangani, sudah saatnya KPK memberikan kepercayaan yang lebih kepada kepolisian dan kejaksaan untuk melakukan pemberantasan korupsi. KPK, misalnya, hendaknya mengadakan MOU dengan Kepolisian dan Kejaksaan Agung RI untuk membangun dan memperkuat sistem dan mekanisme peradilan pidana yang terintegrasi (*integrated criminal justice system*) dalam pemberantasan korupsi. Contohnya, MOU tersebut dapat menyepakati bahwa dalam penanganan kasus-kasus korupsi tertentu terutama korupsi akbar (*grand corruption*) penyidikan dilakukan oleh KPK namun penuntutannya diserahkan pada kejaksaan, atau sebaliknya, penyidikan dilakukan oleh kepolisian/kejaksaan tetapi penuntutannya dilakukan oleh KPK. Dalam pelaksanaan mekanisme ini KPK tetap melakukan supervisi yang kuat dan efektif.

Kelak jika Kepolisian dan Kejaksaan Agung RI sudah berintegritas dan berfungsi dengan efektif dalam memberantas korupsi serta kedaulatan hukum sudah ditegakkan, secara bertahap fungsi penyidikan KPK dikembalikan ke Kepolisian RI dan fungsi penuntutannya ke Kejaksaan Agung RI. Bila tahap ini sudah tercapai terbuka dua opsi kebijakan untuk dikaji dan dipilih, yaitu KPK tetap dipertahankan akan tetapi hanya dengan kewenangan

pencegahan korupsi yang kuat atau KPK dibubarkan. Perlu diingat beberapa negara yang paling bersih dari korupsi seperti Norwegia dan Finlandia tidak memiliki KPK. Namun negara lain yang juga relatif bersih dari korupsi memilikinya, seperti Singapura dan Hong Kong. Akan tetapi fungsi KPK di Singapura dan Hong Kong difokuskan hanya pada fungsi pencegahan dan penyidikan, bukan penuntutan terdakwa kasus korupsi.

Masa jabatan pimpinan KPK juga krusial bagi KPK agar lebih efektif dan berintegritas. Karena itu, saya mengusulkan masa jabatan tersebut cukup satu periode. Akan tetapi masa jabatan itu diperpanjang menjadi lima atau enam tahun agar pimpinan KPK punya cukup waktu untuk merealisasikan program-programnya. Dari hasil penelitian saya, karena sifat pekerjaannya yang berat dan penuh tekanan, hampir semua pimpinan KPK sebelumnya mengalami kelelahan psikologis yang bisa mengganggu kinerja fisik dan intelektualnya.

Karenanya, umur pimpinan KPK sebaiknya di bawah 60 tahun dan masa jabatan satu periode agar KPK dapat dipimpin oleh pimpinan baru dengan energi dan pemikiran yang baru dan lebih progresif. Sebagai perbandingan, masa jabatan Komisioner ICAC NSW (Australia) adalah satu periode selama lima tahun.

Selain itu, pimpinan KPK petahana yang berkinerja buruk karena tidak mencapai target-target kinerja seharusnya merasa gagal dan malu untuk mencalonkan (dicalonkan) kembali sebagai pimpinan KPK. Pejabat publik khususnya pimpinan KPK yang merasa gagal menjalankan amanah dan tanggung jawab seharusnya memberikan teladan untuk secara ksatria mengundurkan diri atau tidak bersedia dipilih kembali pada jabatan itu.

Masa jabatan satu periode pimpinan KPK juga penting untuk mencegah oknum pimpinan KPK yang berambisi untuk dipilih kembali menggunakan KPK sebagai alat untuk “meneror” atau menakut-nakuti penguasa (pemerintah) dan Komisi III DPR agar memilihnya atau tidak memilih rivalnya. Cara yang bergaya preman (mafia peradilan) seperti ini adalah dengan mengancam akan mengusut kasus korupsi yang melibatkan penguasa, anggota Komisi III DPR, atau petinggi partai politik. Bila ini terjadi, tentu demi menjaga kewibawaan dan kehormatan DPR, Komisi III DPR harus menolak untuk didikte dan tunduk pada intimidasi seperti itu. Sebaliknya, DPR (seharusnya) langsung menolak/tidak

memilih oknum pimpinan KPK itu karena ancaman tersebut sesungguhnya merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang/korupsi (pemerasan atau *extortion*).

Tindakan KPK yang cukup mengejutkan dengan menetapkan Komjen Budi Gunawan sebagai tersangka penerima gratifikasi dan/atau suap di saat dia akan menjalani *fit and proper test* sebagai calon tunggal Kapolri justru semakin menguatkan kekhawatiran banyak pihak bahwa KPK sudah berpolitik atau digunakan untuk tujuan-tujuan personal dan kekuasaan oknum tertentu. Tindakan KPK itu janggal karena kasus dugaan rekening gendut/tidak wajar petinggi Polri sesungguhnya sudah diekspose sejak tahun 2010. Pertanyaannya, mengapa baru ditetapkan sebagai tersangka sekarang/pada saat dia menjalani *fit and proper test* di DPR? Apakah bila Komjen Budi Gunawan tidak dicalonkan sebagai Kapolri kasus dugaan rekening tidak wajar petinggi Polri khususnya milik Komjen Budi Gunawan akan diungkap? Karena itu, jika kekhawatiran banyak kalangan ini benar, KPK harus diselamatkan dari (dugaan) perilaku berpolitik oknum-oknum pimpinannya, salah satu caranya dengan membentuk Dewan Pengawas KPK.

Banyak ide-ide dan program pencegahan korupsi yang ingin saya wujudkan kelak bila saya ditakdirkan menjadi pimpinan KPK. Dengan penguatan fungsi pencegahan KPK, saya akan menjadikan KPK lebih efektif, tanpa harus eksekutif melakukan penindakan yang dapat mengarah/cenderung melanggar hak asasi manusia dan standar-standar internasional penegakan hukum yang beradab.

Esensi dari ide dan strategi pencegahan tersebut adalah bagaimana membuat perilaku korup menjadi perbuatan yang berisiko tinggi dan tidak menguntungkan (*high risk and low profit undertakings*). Siapapun orangnya akan berpikir seribu kali untuk melakukan korupsi karena biaya-biaya atau resikonya (hukum, ekonomi, politik, sosial, moral, dan reputasi pribadi/keluarga) jauh lebih besar dibandingkan manfaat/keuntungan yang akan diperoleh.

Pejabat publik atau orang tidak akan melakukan korupsi karena pasti perbuatan korupnya akan segera dideteksi, ditindak, dan dihukum. Semua celah dan peluang korupsi dalam sistem hukum, politik, ekonomi dan pemerintahan/birokrasi ditutup dengan mengurangi,

membatasi, menghilangkan, dan mengawasi (penggunaan) monopoli kekuasaan dan diskresi pejabat publik dalam pembuatan dan implementasi keputusan/kebijakan publik.

Sebaliknya, akuntabilitas, pengawasan dan transparansi dalam pembuatan dan implementasi keputusan/kebijakan publik tersebut diperkuat. Metoda pencegahan dapat berupa mewujudkan prinsip-prinsip *good governance*, sistem integritas nasional, deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, edukasi masyarakat, dan penerapan nilai-nilai agama dan kejujuran untuk berperilaku antikorupsi dan melawan perilaku korup, dll.

Karena itu, untuk mewujudkan visi misi saya, memperkuat fungsi pencegahan, dan membawa KPK ke arah yang lebih baik, merevisi UU KPK No.30/2002 merupakan suatu kebutuhan dan keniscayaan. Saya tidak hanya menyarankan, namun mewajibkan Pemerintah dan DPR untuk mengubah undang-undang tersebut. Menuduh orang yang mengusulkan revisi UU KPK sebagai orang yang ingin melemahkan KPK adalah pandangan yang picik dan bodoh.

Sebaliknya, tanpa mengubah UU KPK dan membiarkan KPK dengan kerangka akuntabilitas dan pengawasan (*checks and balances*) yang lemah seperti sekarang ini sama saja “membunuh” KPK secara perlahan. Sebagai perbandingan, reputasi internasional CPIB Singapura, ICAC Hong Kong dan Australia (NSW) dibangun setelah undang-undangnya diubah lebih dari tiga kali.

Undang-undang yang terkait dan sangat mempengaruhi efektifitas fungsi penindakan KPK, seperti UU No.31/1999 jo UU No.20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan KUHAP, juga harus diubah. Selain memiliki beberapa kelemahan lain, perubahan UU No.31/1999 merupakan kewajiban internasional Indonesia untuk menerapkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Konvensi Antikorupsi PBB (*United Nations Convention Against Corruption/UNCAC*) 2003 yang telah diratifikasi dengan UU No. 7/2006, seperti pemberantasan korupsi di sektor swasta (*bribery in the private sector*) dan perdagangan pengaruh (*trade in influence*).

KUHAP harus direvisi karena produk hukum ini merupakan penyebab utama timbulnya mafia peradilan (*judicial corruption*) dalam sistem peradilan pidana kita, yaitu dengan

membuka peluang terjadinya transaksi/pasar korupsi sejak dari awal hingga akhir proses pidana.

Pemerintah dan DPR perlu juga membentuk undang-undang pencegahan korupsi tersendiri untuk memberikan dasar hukum yang kuat dan sebagai undang-undang “payung” (*umbrella act*) bagi upaya pencegahan korupsi sistemik oleh kementerian, lembaga dan pemerintah daerah. Dalam undang-undang ini, misalnya, dapat ditentukan bahwa pengawas internal di setiap kementerian, lembaga dan pemerintah daerah berasal dari dan hanya akuntabel (digaji, diangkat dan diberhentikan) pada KPK. Bila ide saya ini bisa direalisasikan, saya optimis fungsi pencegahan KPK akan berjalan dengan efektif sedikitnya 70%.

Dengan mekanisme akuntabilitas dan pengawas internal yang kuat dan independen demikian maka upaya-upaya pencegahan korupsi, proses pembuatan keputusan, sistem *whistle blower*, reformasi birokrasi, sistem deteksi korupsi, dan pelaksanaan kode etik yang berintegritas di setiap lembaga pemerintah akan terus terawasi dengan baik. Pengawasan demikian dilakukan karena fungsi pengawasan internal (bahkan dalam tingkatan tertentu pengawasan eksternal) sebelumnya, karena kurang kuatnya independensi dan akuntabilitas, dalam beberapa kasus malah menjadi bagian integral masalah korupsi birokrasi sistemik itu sendiri (*monitoring failure*).

Revisi UU KPK juga diperlukan untuk memperkuat fungsi utama KPK sebagai *trigger mechanism* terhadap institusi-institusi pemberantas korupsi lainnya. Dalam pandangan saya, fungsi *trigger mechanism* tersebut, baik dalam bidang pencegahan dan penindakan korupsi, akan sulit dilakukan bila KPK tidak memiliki kewenangan yang cukup dan kuat untuk ikut mempengaruhi pengangkatan, promosi, mutasi, maupun pemberhentian pejabat-pejabat penegak hukum dan pemerintah lainnya, baik langsung maupun tidak langsung.

Di sisi lain, revisi UU No.31/1999 diperlukan di antaranya untuk memberikan kewenangan KPK dalam mencegah dan menindak perilaku korup di sektor swasta. Korupsi akan sulit diberantas bila KPK hanya mencegah dan menindak korupsi di sektor pemerintah (*supply*

side) saja, tanpa menyentuh korupsi di sektor swasta (*demand side*). Jadi KPK harus menggempur korupsi dari dua arah.

Sesungguhnya, korupsi di sektor swasta tidak kalah endemiknya dengan korupsi di sektor publik, dan menjadi penyebab utama lemahnya perekonomian dan daya saing Indonesia. Namun demikian, kewenangan KPK untuk memberantas korupsi di sektor swasta hendaknya dilakukan secara bertahap, khususnya memperkuat fungsi pencegahan KPK di sektor keuangan dan perbankan terlebih dahulu.

Akan tetapi, visi misi dan program-program saya, termasuk usulan revisi UU KPK, UU Tipikor, dan KUHAP, untuk mengubah dan membawa KPK ke era dengan paradigma baru untuk KPK yang lebih baik dan efektif akan sulit diwujudkan tanpa dukungan kuat dari Pemerintah, DPR dan ke empat pimpinan KPK lainnya. Selain itu, untuk keberhasilan pelaksanaan strategi “*Multi-pronged Integrated Approach dengan Penguatan Fungsi Pencegahan KPK*” (MIAP) KPK perlu didukung oleh kedeputian pencegahan yang kuat.

Kedeputian pencegahan KPK haruslah dipimpin oleh seorang pakar dan pemikir pendekatan sistem (*systemic thinker*) yang berpengalaman dalam birokrasi pemerintahan atau pendidikan tinggi (bukan mantan juru bicara KPK) sedikitnya 15 tahun, dan berpendidikan setidaknya doktor dalam bidang kebijakan publik, analisis sistem, akuntansi, audit kinerja, keuangan, ekonomi, atau administrasi/manajemen pemerintahan.

Visi misi KPK dengan paradigma baru yang lebih mengutamakan dan memperkuat strategi pencegahan itu hanya akan terwujud jika terjadi regenerasi pimpinan KPK. Selama ini, pimpinan dan ketua KPK didominasi oleh orang-orang penindakan (mantan polisi, jaksa, dan pengacara). Padahal, Sir Jack Carter Komisioner pendiri ICAC Hong Kong yang fenomenal dan berhasil menjadikan institusinya sebagai model KPK dunia karena fungsi pencegahannya yang efektif adalah seorang mantan birokrat Departemen Perdagangan (dan Perikanan) Hong Kong. Karena itu, saya mengusulkan komposisi pimpinan KPK ke depan terdiri dari tiga orang pakar pencegahan, satu menguasai bidang penindakan, dan satunya lagi ahli dalam bidang strategi pendidikan antikorupsi.

Untuk mengubah dan membawa KPK dengan paradigma baru ke arah yang lebih baik dan efektif, sudah saatnya KPK dipimpin oleh ketua yang memiliki ilmu yang kuat, visionair, dan progresif dalam bidang pencegahan dan pendekatan antikorupsi sistemik. Kini momentum yang krusial dalam sejarah KPK dan Indonesia ada di tangan DPR (dan Pemerintah) untuk memilih siapa yang akan memimpin KPK dengan strategi dan paradigma baru itu, demi menegakkan merah putih dan mewujudkan Indonesia yang hebat, maju, bermartabat dan disegani oleh bangsa-bangsa di dunia. Salam perjuangan!

Jakarta, 4 Desember 2015

Roby Arya Brata S.H., LL.M. (Hons.), MPP, Ph.D.

- Calon Pimpinan KPK 2015 – 2019;
- Asisten Deputi Bidang Hukum, HAM dan Aparatur Negara, Sekretariat Kabinet RI;
- Anggota Pendiri Kelompok Kajian Korupsi di Negara-negara Asia, *Asian Association for Public Administration*;
- Penulis Buku *“Why Did Anticorruption Policies Fail? A Study of Anticorruption Policy Implementation Failure in Indonesia”*, *Information Age Publishing, North Carolina, 2014*;
- Delegasi Indonesia pada Konferensi Negara Pihak Konvensi Antikorupsi PBB, St. Petersburg, Russia, 2 – 6 November 2015

Referensi

- Brata, Roby Arya 2007. 'Menjaga Integritas Komisi Independen', *Jawa Pos*, 29 Nopember 2007.
- _____ 2008. 'Mengawasi Komisi Pemberantasan Korupsi', *Pikiran Rakyat*, 7 Januari 2008.
- _____ 2009. 'Anticorruption strategy', *Vivanews Online*, 24 June 2009.
- _____ 'Key Factor in Antigraft Failure', *The Jakarta Post*, 16 February 2010.
- _____ 2010. 'Penyebab Kegagalan Kebijakan Antikorupsi', *Koran Tempo*, 6 April 2010.
- _____ 2011. 'Merancang Undang-Undang Antikorupsi' (Bagian pertama dari dua tulisan), *Koran Tempo*, 3 Juni 2011.
- _____ 2011. 'Merancang Undang-Undang Antikorupsi' (Bagian terakhir dari dua tulisan), *Koran Tempo*, 4 Juni 2011.
- _____ 2012. 'Mendesain Dewan Pengawas KPK', *Koran Tempo*, 30 Maret 2012.
- _____ 2012. 'Defining Corruption: A Theoretically Difficult Political Concept', (belum dipublikasikan), 2012.
- _____ 2012. 'Arah Kebijakan Pemberantasan Korupsi Indonesia', *Koran Tempo*, 17 Desember 2012.
- _____ 2013. 'Examining Indonesia's Anticorruption Enforcement', (belum dipublikasikan), 2013.
- _____ 2014. *Why Did Anticorruption Policy Fail? A Study of Anticorruption Policy Implementation Failure in Indonesia*, Information Age Publishing, North Carolina, USA.
- _____ 2014. *Analisis Masalah Good Governance dan Pemerintahan Strategis*, Pustaka Kemang, Depok, 2015.
- Alatas, S.H. 1990. *Corruption: its nature, causes, and functions*, Aldershot: Avebury.
- Kurer, O. 2005. 'Corruption: an alternative approach to its definition and measurement', *Political Studies*, 53, 222-39.
- Manion, M. 2004. *Corruption by Design: building clean government in mainland China and Hong Kong*, Harvard University Press, Cambridge.
- Miller, S. 2004. 'Corruption: expanding the focus', ANU/ICAC Corruption and Anticorruption Executive Program, November 2004
- Mulgan, Richard 2004. 'Aristotle on legality and corruption' unpublished article, ANU.
- The World Bank 2000. *Anticorruption in Transition: a contribution to the policy debate*, USA.

