

Komparasi Model Pemberantasan Korupsi Sebagai Upaya Reflektif Menemukan Bentuk Ideal KPK dalam Kacamata *State-Centric*

Syahrhan Firdaus¹

Abstrak

Artikel ini menggunakan teori State-Centric untuk menganalisa bentuk kelembagaan yang ideal bagi KPK sebagai pelaksana pemberantasan korupsi. Langkah awal yang dilakukan adalah melakukan komparasi model pemberantasan korupsi di dua negara, yaitu Singapura dan Hongkong. Dari hasil komparasi ini, kemudian dikerangkai dalam teori tentang Korupsi dan State Auxiliary Agencies (SAA) sebagai langkah untuk mengenali kelembagaan KPK. Dengan menggunakan pendekatan State-Centric, hasil rumusan rekomendasi disesuaikan dengan konteks KPK di Indonesia dan mempertimbangkan hasil refleksi komparasi di dua negara yang telah disebutkan. Selain itu, artikel ini juga tidak lupa untuk menganalisis capaian dan hambatan kinerja yang dihadapi KPK. Hal ini dilakukan agar mendapatkan hasil evaluasi dari kinerja KPK selama ini sehingga rumusan rekomendasi yang diberikan dapat dilakukan secara komprehensif. Artikel ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan teknik pengambilan data studi literatur disertai dengan tambahan data sekunder terkait dengan capaian dan hambatan kinerja KPK dalam kurun waktu 2003–2019.

Kata Kunci: Korupsi; KPK; State Auxiliary Agencies; State-Centric

1 Penulis adalah Mahasiswa Magister Politik dan Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada.

PENDAHULUAN

Tulisan ini membahas terkait dengan analisis pengelolaan KPK untuk kemudian merumuskan rekomendasi terhadap kelembagaan pemberantasan korupsi di Indonesia. Dengan menekankan terhadap penggunaan perspektif *State-Centric*, tulisan ini melakukan refleksi berupa komparasi pemberantasan korupsi di Hongkong dan Singapura, lalu merumuskan rekomendasi terhadap kelembagaan KPK saat ini. Oleh karenanya, penting untuk menguraikan terlebih dahulu pemaknaan tentang korupsi sebagai sebuah ekses negatif dari dinamika bernegara.

Permasalahan korupsi sudah menjadi hal yang tidak terelakkan dari terbangunnya relasi-relasi yang tidak seimbang antara kekuasaan dan pengawasan. Jika sumber korupsi itu berawal dari penyalahgunaan kekuasaan pejabat publik, maka disisi lain, para penikmat pertunjukan korupsi itu juga merupakan biang keladinya. Sederhananya, korupsi dilakukan bukan hanya karena pelakunya melihat kesempatan atau celah untuk korupsi melainkan juga karena para “pengawasnya” hanya diam dan pasif menikmati sambil mengutuknya sekali-kali.

Kesepakatan terkait pemaknaan tentang korupsi akhir-akhir ini cenderung diarahkan ke ranah penyelewengan dana publik untuk kepentingan pribadi. Beberapa perspektif yang sangat mendominasi wacana tentang korupsi adalah perspektif neoliberal. Perspektif neoliberal didominasi oleh arus wacana dari World Bank dan IMF. Menurut Tanzi yang mewakili pandangan dari perspektif ini, korupsi

berperan sebagai *lack of public accountability* dalam mengelola urusan-urusan pemerintahan.² Pemaknaan tentang korupsi kemudian diperdalam sebagai *the abuse of public power for private benefit*. Karena pemahaman ini menitikberatkan terhadap penyimpangan kewenangan dari pemilik kuasa, yaitu pemerintah, maka solusi yang ditawarkan oleh World Bank dengan memperkuat akuntabilitas dan transparansi maupun memperkuat masyarakat sipil, penegakan hukum, dan penataan ulang regulasi adalah beberapa solusi yang diajukan untuk menuju kondisi bebas korupsi dari perspektif ini.

Lebih lanjut, beberapa pihak juga mengandaikan korupsi sebagai momentum untuk mengarahkan sumber daya publik untuk kepentingan individu atau kelompoknya. Robert Klitgaard dalam bukunya yang berjudul “Membasmi Korupsi” mendefinisikan korupsi sebagai tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi sebuah jabatan negara karena keuntungan status atau uang yang menyangkut pribadi atau melanggar aturan-aturan pelaksanaan beberapa tingkah laku pribadi.³ Setidaknya beberapa kata kunci yang bisa diambil adalah tingkah laku menyimpang, jabatan negara, dan keuntungan status atau uang. Ketiga kata kunci tersebut dapat memberikan gambaran awal terkait dengan pemaknaan korupsi yang dieksplorasi dalam tulisan ini. Selain itu, Klitgaard juga menjelaskan bahwa korupsi terjadi karena adanya praktik kekuasaan yang monopolistik. Terjadi kecenderungan adanya ruang untuk melakukan diskresi yang cukup besar karena

2 Tanzi, V. (1998). *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. IMF Staff Papers.

3 Klitgaard, R. (2005). *Membasmi Korupsi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

sistem akuntabilitas yang kurang memadai. Konsep yang diajukan dalam memaknai korupsi adalah:

$$\text{“Corruption} = (\text{Monopoly} + \text{Discretion}) - \text{Accountability”}$$

Pendapat yang dikemukakan oleh Klitgaard ini sejalan dengan konsep tentang korupsi yang diajukan oleh World Bank dan IMF sebagai *lack of public accountability*. Korupsi adalah eksekusi negatif dari berlangsungnya proses bernegara yang timpang terhadap fungsi pengawasan yang tidak seimbang dengan berjalannya kekuasaan oleh aktor-aktor negara dan non-negara. Pemaknaan korupsi dalam *stream* ini terfokus pada perbaikan struktur internal negara serta menghadirkan relasi yang seimbang terhadap pengawasan dan kekuasaan. Wacana tentang akuntabilitas didorong untuk “merangsang” peningkatan pengawasan serta derajat partisipatif masyarakat sebagai ujung tombak penyelesaian masalah korupsi. Berangkat dari hal tersebut, tulisan ini menawarkan upaya sistemik penyelesaian masalah korupsi melalui penguatan kapasitas dan struktur institusi negara sebagai aktor strategisnya. Dengan menggunakan teori *State-Centric*, penulis melihat dan mencoba untuk merekomendasikan bentuk ideal KPK sebagai institusi negara yang menjadi ujung tombak pemberantasan korupsi.

Banyak perdebatan yang kemudian muncul terkait dengan pengelolaan KPK. Tidak dapat dipungkiri bahwa KPK adalah salah satu lembaga yang memiliki legitimasi atau kepercayaan yang tinggi dari publik. Dengan demikian, fanatisme publik terhadap KPK membuat

banyak pihak harus menahan diri apabila ingin bersinggungan dengan KPK. Mereka yang dianggap menyerang KPK langsung diberi cap pembela koruptor. Namun disisi lain, ada logika absolutisme kuasa yang bermain dalam pengelolaan KPK. Jika disepakati bahwa orde baru dengan kekuasaannya yang absolut adalah sesuatu yang harus dihindari, seharusnya dengan logika yang sama harus diterapkan dalam melihat pengelolaan KPK. Menjadikan dan membiarkan KPK berjalan dengan kekuasaan absolut bukanlah hal bijak. Oleh karenanya, artikel ini mencoba untuk mengeksplorasi lebih dalam terkait logika pengelolaan KPK dengan mengajukan sebuah rumusan masalah, bagaimana bentuk ideal pengelolaan KPK dalam rangka menciptakan kondisi bebas korupsi di Indonesia?

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif-eksploratif dengan menggunakan pendekatan studi literatur. Seluruh pengumpulan data yang dilakukan merupakan data sekunder yang berasal dari kajian bacaan karya ilmiah, artikel, berita, dan peraturan perundang-perundangan yang dianggap relevan terkait dengan isu pemberantasan korupsi di Indonesia. Tulisan ini menggunakan beberapa tahapan metode. *Pertama*, menguraikan kerangka teori yang digunakan dalam membedah dan menganalisis kelembagaan KPK. *Kedua*, mengidentifikasi dan menganalisis data berdasarkan kajian literatur yang sudah ada berdasarkan konteks negara Singapura dan Hongkong. *Ketiga*, merefleksikan poin-poin penting dan relevan terhadap pemberantasan korupsi di Indonesia yang didasarkan pada hasil

komparasi. *Keempat*, mentransformasikan hasil refleksi tersebut dalam beberapa rekomendasi guna meningkatkan kinerja kelembagaan KPK.

LOGIKA STATE-CENTRIC DALAM PENGELOLAAN LEMBAGA NEGARA

Dinamika dan perumusan terkait dengan idealitas peran negara dalam pengelolaan urusan publik—termasuk pemberantasan korupsi—terus bergulir. Karena prosesnya yang sangat dinamis melalui serangkaian hasil refleksi teoritis dan empiris, hal itu menyebabkan banyak ilmuwan yang belum menemui kata sepakat terkait dengan kerangka ideal negara dalam mengelola urusan publik. Konsep State-Centric adalah salah satu konsep yang menjadi bagian dari perdebatan tersebut. Argumen utamanya adalah negara merupakan aktor sentral yang harus hadir dan mengelola urusan publik karena menjadi representasi sah dari keberadaan publik itu sendiri. Dengan demikian, untuk mengetahui semua urusan dan masalah publik terkelola dengan baik, maka diperlukan kepastian bahwa seluruh sendi negara berfungsi dengan baik. Pada perjalanannya, teori *state-centric* ini banyak mendapat kritikan karena dianggap terlalu terpusat pada aktor negara dan melupakan aktor-aktor lainnya hingga kita dikenalkan dengan konsep *governance*. Sederhananya, kehadiran konsep *governance* mencoba untuk mengurai tumpukan kekuasaan negara ke aktor-aktor lainnya yang dianggap relevan dalam mengelola urusan publik.

Perkembangan dan hegemoni dari wacana *governance* sedikit banyak telah mereduksi peran pemerintah dalam mengelola urusan

dan masalah publik. Di satu sisi, wacana ini memang digulirkan untuk mereformasi tata kelola negara yang dianggap terpusat pada pemerintah sebagai aktor tunggal. Pemberian ruang untuk sektor *private* dan *society* adalah titik tolak utama bagi wacana *governance* untuk menyerang “kesakralan” fungsi pemerintah.⁴ Perdebatan yang kerap muncul adalah bagaimana urusan publik itu sebaiknya dikelola dan siapa yang paling berhak untuk mengelola. Ketika pertanyaan ini dibenturkan dengan konsep demokrasi populer, tentu kita merujuk pada peran strategis dari rakyat sebagai pemegang penuh kekuasaan. Akan tetapi ketika pertanyaan ini kembali diturunkan, pada siapa kemudian rakyat dapat memberikan kepercayaannya untuk mencapai tujuan kolektif, maka pemerintah atau negara menjadi pihak yang memegang amanah tersebut. Ambiguitas ini adalah celah konseptual yang seharusnya menjadi poin refleksi bersama. Di satu sisi, terdapat wacana untuk mengurai tumpukan kekuasaan negara, tetapi disisi lain, ketergantungan terhadap negara belum juga dapat direduksi dengan baik.

Teori *state-centric* adalah antitesis dari banyaknya substansi penjelasan yang dijabarkan dalam konsep *governance*. Para ilmuwan sosial di Eropa misalnya, telah melihat bagaimana sentralitas negara sebagai instrumen utama menuju kondisi ideal dalam negara modern. Dalam 30 tahun setelah perang dunia kedua, kaum pluralis tertarik untuk melihat keputusan yang dihasilkan di ranah legislatif oleh

4 Pratikno. (2005). Good Governance and Governability. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol.8, No.3, 231-248.

banyaknya aktor politik, khususnya pejabat-pejabat yang terpilih hingga muncul studi terhadap partai politik seperti yang dijelaskan dalam karya David Truman.⁵ Lebih lanjut, dijelaskan bahwa kaum pluralis beranggapan negara hanya melaksanakan kepentingan yang beraneka ragam di masyarakat. Kebijakan negara merupakan akumulasi dari hasil kompromi kekuatan-kekuatan yang ada di masyarakat. Walaupun nantinya terdapat satu kekuatan yang mendominasi, hal itu hanya bersifat sementara, karena skema berjalannya demokrasi akan melakukan sirkulasi kekuasaan dengan baik. Dalam konteks ini, pandangan kaum pluralis sejalan dengan demokrasi karena mengandaikan bahwa kekuasaan akan mengalami sirkulasi yang baik dan konstan.

Kemudian, muncul pandangan lain dari para ilmuwan marxis yang melihat negara seharusnya memiliki otonomi relatif sehingga terlepas dari determinasi kelas atas untuk melakukan determinasi terhadap kaum pekerja dan kelompok masyarakat rentan lainnya. Pandangan ini meyakini bahwa negara harus mampu berperan sebagai instrumen perjuangan untuk merebut kesejahteraan bagi kaum pekerja terhadap kelompok pemilik produksi ataupun kelompok penguasa yang memiliki modal.

Dalam perkembangannya, konsepsi tentang negara terus diperluas karena kebutuhan terhadap analisis yang lebih komprehensif. Selain itu, konsep tentang negara juga terus diperkuat agar dapat diterima

5 Truman, D. B. (1952). The Governmental Process: Political Interest and Public Opinion. *American Journal of Agriculture Economics*, Vol 34.

banyak kalangan ilmuwan. Larson, sebagaimana dikutip oleh Lawson (1991: 5) menjelaskan bahwa negara adalah sebuah konsep inklusif yang meliputi semua aspek pembuatan kebijakan dan pelaksanaan sanksi hukumnya. Sementara itu, pemerintah hanya bertindak sebagai agen pelaksana kebijakan negara. Penjelasan ini untuk membedakan makna dan fungsi dari negara dan pemerintah sehingga makna negara lebih inklusif bukan hanya dibatasi oleh pemerintah sebagai agen pelaksana. Sejalan dengan hal tersebut, Calvert juga menjelaskan bahwa negara adalah komunitas terorganisir untuk mencapai tujuan politik, sedangkan pemerintah adalah kumpulan individu yang mengambil keputusan untuk memberi dampak kepada masyarakat.

Greenberg menjelaskan bahwa terdapat empat aspek negara yang penting untuk dianalisis, yaitu negara, rezim, pemerintah, dan kebijakan.⁶ Setiap negara akan dibekali dengan instrumen yang biasa disebut birokrasi. Birokrasi inilah yang sejalan dengan penjelasan Larson sebagai agen pelaksana dari kebijakan negara. Kompleksitas relasi negara dan birokrasi kemudian dispesifikkan oleh Max Weber yang terkenal dengan teori birokrasinya. Relasi antara negara dan birokrasi adalah dua arah. Birokrasi tidak bisa dipandang statis karena di dalamnya terdapat aktor-aktor rasional yang bisa mempengaruhi negara. Analisis yang dilakukan oleh Greeberg menjadi salah satu acuan penting untuk menguatkan pondasi negara dalam mengelola urusan publik. Negara harus memegang peran utama dalam mencapai tujuan

6 Greenberg, E. S., & F. Mayer, T. (1990). *Change in The State: Causes and Consequences*. California: Sage Publications.

kolektif dari masyarakat. Kondisi struktural negara adalah representasi dari kekuatan-kekuatan di masyarakat sehingga segala pengaturannya pun sudah sepatutnya meliputi aspek sosial, politik, dan ekonomi yang ada di masyarakat.

Kemandirian negara untuk mengatur urusan domestiknya pun merupakan argumen utama dalam teori *state-centric*. Gagasan kemandirian ini telah didukung oleh model yang dijelaskan oleh Greenberg yang menekankan terhadap pentingnya peran pemerintah dan aparat birokrasi dalam mengatur tingkah laku negara. Ketika pemerintah dan birokrasi sudah dapat dikuasai, maka kebijakan negara dengan sendirinya bisa berjalan sesuai dengan yang diharapkan.⁷

Dalam konteks mitigasi kasus korupsi, teori *state-centric* menjadi relevan karena sejalan dengan semangat untuk memberantas korupsi yang saat ini mendominasi. Karenanya diperlukan upaya untuk memperkuat peran negara melalui skema pengaturan ulang institusi yang ada. Sebab korupsi adalah eksese negatif dari proses bernegara, maka hal pertama yang harus dilakukan adalah memperbaiki institusi negara dan meningkatkan kapasitas aktor-aktor yang terlibat di dalamnya. Selain itu, meningkatkan mekanisme pengawasan dengan melibatkan aktor non-negara adalah skema alternatif yang dapat dijalankan untuk mengatasi ketimpangan relasi antara kekuasaan dan pengawasan.

7 Budiman, A. (1996). *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

STATE AUXILIARY AGENCIES (SAA)

Selain menggunakan teori *state-centric*, tulisan ini juga menggunakan teori *State Auxiliary Agencies* yang berfungsi untuk melihat posisi KPK dalam kerangka kelembagaan negara. Aplikasi dari teori ini dapat membantu pelaksanaan desain ulang terhadap jaringan eksternal dan relasi KPK sebagai lembaga negara. Jika teori *state-centric* berfungsi untuk menguraikan logika internal bekerjanya KPK, teori *State Auxiliary Agencies* berfungsi untuk menemukan kerangka ideal KPK terkait aspek eksternalnya, seperti relasi dengan lembaga negara lainnya, jaringan yang dibangun, dan *positioning* KPK dalam struktur kelembagaan negara.

Sebagai upaya awal untuk membedah KPK, penulis mencoba untuk membedah jenis kelembagaan KPK kaitannya dengan tata kelola kelembagaan negara. KPK selama ini dikenal sebagai salah satu lembaga yang hadir dengan konsep *State Auxiliary Agencies* (SAA). SAA ini muncul untuk membantu lembaga negara utama (*Main State Organ*)⁸ guna menyelesaikan permasalahan di bidang tertentu. Karena sifatnya hanya sebagai pembantu dari lembaga negara utama, maka keberadaan SAA bersifat sementara dan dapat dibubarkan ketika fungsi lembaga negara utama kembali ideal. Di sisi lain, hadirnya SAA ini juga dapat dilihat sebagai keberhasilan entitas politik non-

8 *Main State Organ* adalah lembaga-lembaga negara utama dimana pembentukannya merupakan amanat langsung dari produk hukum tertinggi. Selain itu, lembaga ini juga hadir karena menjadi ujung tombak operasionalisasi kewenangan dari negara.

negara dalam melakukan penetrasi terhadap kelembagaan negara yang dianggap mengalami stagnansi.⁹

Bentuk implementasi dari konsep SAA ini biasanya melahirkan lembaga dalam bentuk dewan (*council*), komisi (*comission*), dan badan (*board*). Walaupun tidak semua lembaga yang menggunakan redaksi kata di atas adalah SAA, setidaknya ini dapat menjadi gambaran awal untuk menggali konsep SAA. Ryaas Rasyid (2007) mengatakan bahwa fenomena semakin banyaknya SAA ini memberikan kesan bahwa Indonesia sedang dalam keadaan darurat karena berbagai insitusi yang selama ini berjalan tidak efektif seusai dengan ketatanegaraan dan konstitusi.¹⁰ Akan tetapi disisi lain, lembaga SAA ini merupakan terobosan baru sekaligus perwujudan ketidakpercayaan rakyat dan pimpinan negara terhadap lembaga kenegaraan yang sudah ada.

Kehadiran SAA terkadang masih menjadi perdebatan di beberapa kalangan. Ada yang menganggapnya sebagai upaya substitusi fungsi lembaga negara yang sudah ada, tetapi di sisi lain SAA dianggap sebagai *supporting system* terhadap *Main State Organ*.¹¹ Terdapat beberapa pandangan lain, seperti yang dijelaskan oleh Cornelis Lay (2007) bahwa performa buruk yang ditampilkan lembaga-lembaga negara disertai dengan penyimpangan yang dilakukan oleh elite telah melahirkan kehendak kuat untuk menyebarkan kekuasaan lembaga-lembaga, maupun secara horizontal lewat penciptaan lembaga-lembaga

9 Asshidiqie, Jimly. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konstitusi Press.

10 Huda, N. (2007). *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press.

11 Osborne, D., & Geabler, T. (1992). *Reinventing Government*. William Bridges and Societies.

sampiran negara. Konsep SAA sendiri memiliki relevansi dengan kehadiran KPK sebagai salah satu lembaga sampiran negara. KPK muncul sebagai salah satu lembaga sampiran negara yang berfungsi untuk memperkuat kembali upaya pemberantasan korupsi yang selama ini menjadi tanggungjawab Kepolisian dan Kejaksaan Agung. Akibatnya, muncul tuntutan untuk melakukan penyebaran kekuasaan dan kewenangan agar proses pemberantasan korupsi tidak dimonopoli oleh kedua lembaga tersebut.

Pendapat lain tentang konsep SAA dikemukakan oleh Jimly Asshidqie (2008) bahwa SAA adalah organ negara yang seharusnya *independent* sehingga mestinya berposisi di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Namun demikian, SAA justru menjadi campur sari dari ketiganya. Lebih lanjut, dijelaskan bahwa seharusnya SAA dapat melakukan fungsi campuran (*mix function*), seperti fungsi regulatif administratif, dan penghukuman yang biasanya dilakukan secara terpisah oleh lembaga utama negara. Dalam konteks KPK, pembentukannya didasari karena belum optimalnya kinerja dari lembaga-lembaga negara yang ada untuk menuju kondisi bebas korupsi yang ideal.¹² Idealnya, KPK sebagai lembaga SAA bersifat *independent*, yaitu bebas dari intervensi cabang kekuasaan mana pun. Hal ini dikarenakan fungsi KPK untuk memberantas korupsi adalah kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*). Saldi Isra (2009) menjelaskan bahwa karena praktik korupsi sudah tidak terkendali, secara sistematis

12 Asshiddiqie, J. (2010). *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

itu menghancurkan perekonomian nasional. Dampaknya tidak hanya terbatas pada kehidupan ekonomi, tetapi juga berujung pada pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat. Karena itulah, UU No. 30 Tahun 2002 meletakkan korupsi sebagai *extraordinary crime*.

KPK dalam kajian SAA seharusnya memperjuangkan derajat independensinya di depan lembaga formal negara. Hal ini dikarenakan beratnya beban yang diemban oleh KPK sehingga dalam gerakannya juga harus diberi kebebasan yang cukup. Di samping itu, posisi KPK seharusnya juga berperan fungsi campuran (*mix function*), yaitu selain melakukan fungsi pengawasan juga melakukan fungsi penindakan.

Dalam konteks di Indonesia, permasalahan korupsi bisa kita masukkan dalam kategori darurat. Pasca reformasi, kebobrokan para pejabat publik mulai terbuka. Kepanikan akan korupsi semakin terlihat manakala lembaga negara yang bertugas memberantas korupsi, seperti Kejaksaan Agung maupun Kepolisian, dianggap belum cukup tajam memotong rantai korupsi yang ada. Maka dari itu, diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. KPK hadir bukan dalam rangka untuk menggantikan peran lembaga negara sebelumnya terkait dengan pemberantasan korupsi, tetapi sebagai Trigger Mechanism¹³ untuk mendorong atau menjadi stimulus bagi pemberantasan korupsi.

13 *Logika Trigger Mechanism* biasanya dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi stagnansi kinerja lembaga pemerintahan karena dianggap tidak memiliki upaya untuk meningkatkan kinerjanya. Dalam beberapa kajian literatur, logika ini cukup efektif untuk mengatasi permasalahan birokrasi yang terkadang tidak beranjak dari keteringgalannya.

Membicarakan KPK memang unik. Lembaga ini lahir dari semangat reformasi untuk pemberantasan korupsi. Kepolisian dan kejaksaan dianggap belum maksimal atau mungkin kewalahan mengatasi kasus korupsi. Oleh karenanya KPK dihadirkan. Sepak terjangnya banyak menyita perhatian publik dan para elite politik. Alhasil, KPK mendapat legitimasi yang begitu banyak dari publik. Masyarakat seolah disadarkan kembali tentang betapa kronisnya negeri ini dengan kasus korupsi. KPK kemudian tumbuh dan berkembang menjadi sebuah lembaga dominan dalam pemberantasan korupsi. Setidaknya, KPK telah menguraikan permasalahan pelik korupsi yang selama ini terbengkalai. Hal yang perlu diingat adalah bahwa KPK merupakan instrumentasi negara untuk menyelesaikan kasus korupsi. Logikanya, semakin sedikit kerja KPK seharusnya berkorelasi dengan semakin rendahnya kasus korupsi. Lebih lanjut, jika cita-cita negeri ini bebas dari korupsi, maka ketiadaan KPK sebagai instrumentasi pemberantasan korupsi adalah perwujudan dari cita-cita tersebut.

Posisi KPK sebagai lembaga SAA *ad-hoc* yang harus siap kapan saja dibubarkan apabila idealitas terkait dengan kondisi bebas korupsi telah tercapai. Oleh karenanya, KPK secara dasar hukum kelembagaan memang agak rawan dan mudah untuk digoyah. Ancaman akan pembubaran dapat muncul kapan saja dan dicetuskan oleh aktor politik dari mana saja. Hal inilah yang terkadang membuat KPK mengalami turbulensi kelembagaan, seperti praktik kriminalisasi, pelemahan kelembagaan, dan disharmoni relasi dengan lembaga lainnya.

SEPAK TERJANG KPK DALAM URUSAN PEMBERANTASAN KORUPSI

Pada tahun 2019 misalnya, KPK kembali merebut banyak perhatian orang. Bukan lagi karena rentetan kasus yang mereka tangani, serta ulah nakal para tangkapannya, tetapi karena saat ini mereka sedang berada pada posisi dizalimi oleh pemilik kuasa, begitu kira-kira klaimnya. UU KPK akan direvisi dan substansi revisi tersebut dianggap sebagai upaya pelemahan terhadap kinerja KPK ke depannya. Sebelum tahun 2019, wacana revisi UU KPK sudah pernah dimunculkan walaupun dengan poin yang berbeda dengan yang saat ini. Beberapa poin yang kontroversial Setidaknya terdapat 5 poin yang penulis rangkum di dalam draf revisi UU KPK yang menjadi kontroversi di tengah masyarakat, yaitu:

1. Pembentukan Dewan Pengawas (Pasal 37D)
2. Ketentuan mengenai pengangkatan penyidik dan penyidik KPK (Pasal 43)
3. Kewenangan menerbitkan SP3 (Pasal 40)
4. Pengaturan penyadapan oleh KPK
5. Mekanisme pengunduran diri pimpinan KPK (Pasal 32)

Sementara itu, saat isu ini bergulir kembali pada tahun 2019, beberapa poin yang menjadi kontroversi, antara lain:¹⁴

- Status pegawai KPK yang menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) sehingga harus tunduk pada UU ASN. Hal itu menandakan bahwa

¹⁴ Wacana revisi KPK dilakukan lagi pada tahun 2019 dengan poin-poin revisi yang diajukan masih sama dengan yang diajukan sebelumnya.

pengaturan pegawai KPK menjadi lebih ketat di bawah negara, padahal sebelumnya KPK adalah lembaga independen *ad-hoc*.

- Dewan Pengawas yang menjadi struktur baru dalam tubuh KPK. Poin ini terdapat di 7 pasal yang mengatur, yaitu pasal 37A, 37B, 37C, 37D, 3E, 3F, 3G. Dewan Pengawas terdiri dari lima orang yang dipilih oleh DPR berdasarkan usulan dari presiden.
- Izin penyadapan harus melalui Dewan Pengawas, padahal sebelumnya penyadapan tidak memerlukan izin dari siapa pun. Selain itu, jangka waktu penyadapan setelah ijin dikeluarkan adalah 3 bulan.
- Kewenangan terkait dengan SP3 yang dapat dilakukan oleh KPK diatur dalam Pasal 40 Ayat 1 yang berbunyi Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang menghentikan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara tindak pidana korupsi yang penyidikan dan penuntutannya tidak selesai dalam jangka waktu paling lama satu tahun.
- Penyelidik KPK wajib berasal dari Polri (Pasal 45). Sementara itu, untuk penyidik diangkat dari Polri, Kejaksaan Agung RI, dan penyidik PNS yang diberi kewenangan khusus. Padahal sebelumnya, KPK tidak diharuskan untuk mengangkat penyelidik yang berasal dari Polri.

Dari hasil komparasi isu ini yang muncul pada dua periode waktu yang berbeda, menunjukkan bahwa sebenarnya beberapa poin kontroversial masih tetap dihadirkan. Sebagai contoh, kehadiran Dewan Pengawas yang ditengarai sebagai cara agar proses kerja KPK semakin panjang karena hadirnya struktur internal baru.

Ketika pemerintah mencoba untuk melakukan pengaturan ulang terhadap kelembagaan KPK, banyak masyarakat yang kemudian tidak setuju dan menganggap hal ini sebagai akal-akalan pemerintah untuk melemahkan KPK. Padahal, KPK bukanlah lembaga yang cukup adaptif dengan perubahan zaman. Peremajaan regulasi KPK memang sebuah keniscayaan dengan semakin berkembangnya pola korupsi. Pada titik ini, muncullah banyak perdebatan. Semua sepakat bahwa KPK memang harus tetap dijaga dan cara menjaganya adalah dengan membuatnya tetap adaptif dan responsif terhadap perkembangan zaman.

Pemerintah selaku pemilik kuasa yang sah merespons hal ini dengan mencoba melakukan reinstrumentasi terhadap format kelembagaan KPK. Semua aktivitas KPK selama ini kemudian direkap dan dianalisis. Dari hasil analisis itu, kemudian muncullah poin-poin yang perlu dievaluasi. Dalam siklus kebijakan publik, kegiatan seperti ini biasa dimaknai sebagai agenda *setting*. Perumusan poin-poin evaluasi tersebut adalah cara negara untuk mengklaim bahwa urusan KPK adalah urusan publik sehingga negara perlu turun tangan untuk memoles KPK. Kalau kita mengandaikan bahwa kebijakan publik itu adalah kemenangan aktor politik dalam menjalankan kepentingannya menyelesaikan urusan publik, maka sebenarnya proses perumusan poin-poin evaluasi KPK ini adalah kemenangan aktor politik tersebut. Yang menjadi pertanyaannya adalah seperti apa wajah aktor yang menang tersebut? Sejauh ini, KPK telah muncul sebagai pahlawan reformasi khususnya dalam kasus pemberantasan korupsi. “Senior”-

nya yang lebih dulu terjun dalam dunia pemberantasan korupsi, yaitu kepolisian dan kejaksaan sudah dikalahkan popularitasnya. Prestasi KPK tidak bisa dianggap sepele, begitu banyak kerjaan mereka yang dianggap melampiaskan kekesalan rakyat dominan terhadap para elite yang korupsi.

Sebenarnya pada titik inilah kemudian ruang perdebatan terbuka lebar. Poin-poin evaluasi yang menjadi klaim pemerintah sebenarnya tidak mencerminkan keinginan publik mayoritas. Kenapa kemudian kita bisa mengklaim publik mayoritas? Logikanya sederhana, karena kebijakan KPK melakukan revisi UU-KPK ternyata begitu banyak mencuri perhatian publik. Isu ini bahkan memantik kembali gerakan mahasiswa yang kemarin mati suri hidup lagi. Ruang publik didominasi dengan semakin masifnya dukungan yang mengalir kepada KPK. Publik tidak rela kalau KPK yang begitu handal menangkap koruptor malah dilemahkan. Di sisi lain, internal KPK adalah pihak yang sadar akan posisinya yang mendapat banyak dukungan.

Berdasarkan data dari Lembaga Survei Indonesia menunjukkan bahwa KPK merupakan lembaga negara dengan tingkat kepercayaan paling tinggi dari publik.¹⁵ KPK mengalahkan lembaga kepolisian, pengadilan, DPR, dan Partai Politik. Mereka merespons dukungan itu dengan narasi-narasi sebagai pihak yang terzalimi. Klaim terhadap publik menjadi misi KPK saat itu dengan semakin memperkuat dukungan publik. Menjadi menarik karena KPK mencoba membedakan dirinya

15 Temuan Survei Nasional 2016–2019 yang dirilis oleh Lembaga Survei Indonesia (LSI) pada tanggal 29 Agustus 2019.

dengan negara. Seolah-olah mereka terpisah dengan kepentingan negara. Padahal, kehadirannya diinisiasi oleh negara dan jika negara mau, cukup mudah untuk melumpuhkan KPK.

Banyak perdebatan yang kemudian muncul terkait dengan pengelolaan KPK. Tidak dapat dipungkiri bahwa KPK adalah salah satu lembaga yang memiliki legitimasi atau kepercayaan yang tinggi dari publik. Dengan demikian, fanatisme publik terhadap KPK membuat banyak pihak harus menahan diri apabila ingin bersinggungan dengan KPK. Mereka yang dianggap menyerang KPK langsung diberi cap pembela koruptor. Tetapi di sisi lain, ada logika absolutisme kuasa yang bermain dalam pengelolaan KPK. Jika disepakati bahwa orde baru dengan kekuasaannya yang begitu absolut adalah sesuatu yang harus dihindari, seharusnya dengan logika yang sama harus diterapkan untuk melihat pengelolaan KPK. Menjadikan dan membiarkan KPK berjalan dengan kekuasaan absolut bukanlah hal yang bijak.

MODEL KELEMBAGAAN ANTI KORUPSI : BELAJAR DARI *INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION* (ICAC) DI HONGKONG

Salah satu negara dengan Lembaga Anti Korupsi yang cukup populer adalah *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) di Hongkong. Kondisi di Hongkong memang sangat memungkinkan kasus korupsi dapat berkembang begitu masif. Bukan hanya karena kondisi sosial masyarakatnya yang kemudian membuat korupsi berkembang, tetapi kepolisian di sana juga menjadi sarang mafia kasus

korupsi. Ada banyak catatan yang kemudian melibatkan kepolisian di sana, yang kaitannya dengan kasus korupsi. Catatan pertama adalah kasus peredaran obat terlarang. Hongkong telah lama menjadi pusat pemrosesan dan ekspor obat terlarang. Kurang lebih 10.000 dollar Hongkong setiap harinya masuk ke kantong para perwira polisi sebagai imbalan tutup mulut dari pada pengedar obat terlarang.¹⁶ Kondisi ini semakin parah karena kepolisian Hongkong bahkan menjadi pemasok dari peredaran obat-obat terlarang tersebut. Hal ini membuat para pengedar mendapat fasilitas untuk aktivitasnya dan merasa jauh lebih aman karena adanya bantuan dari pihak kepolisian.

Selain kasus peredaran obat terlarang, kasus lainnya yang juga melibatkan kepolisian adalah perjudian dan pelacuran. Hubungan gelap antara perwira polisi dengan tempat-tempat perjudian memungkinkan para pelaku mendapatkan sinyal dini apabila akan terjadi penyergapan. Apabila ada pelaku yang tertangkap, maka mereka tinggal membayar denda, lalu akan dilepaskan oleh pihak kepolisian. Para bandar judi misalnya biasanya membayar 10.000 dollar Hongkong untuk judi yang pertaruhan mencapai 600.000 dollar Hongkong. Kompleksitas permasalahan korupsi di Hongkong mungkin dapat menjadi cerminan terkait dengan permasalahan korupsi di Indonesia.¹⁷

Pada tanggal 17 Oktober 1973, Hongkong membentuk sebuah Komisi Independen Anti Korupsi (ICAC). Salah satu tujuan lembaga

16 Febari, R. (2015). *Politik Pemberantasan Korupsi: Strategi ICAC Hongkong dan KPK Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

17 Hongkong *Independent Commission Against Corruption (ICAC)*, 2009 Annual Report. Hongkong: ICAC.

ini bukan hanya untuk mencari dan menghukum orang-orang yang korup, tetapi juga melakukan usaha pencegahan korupsi. Permasalahan awal yang dihadapi adalah pemimpin Hongkong saat itu kesulitan untuk mengisi pos-pos jabatan strategis di lembaga tersebut. Hal ini dikarenakan orang-orang yang memiliki kapasitas, khususnya dalam hal penyidikan dan penindakan adalah mereka yang dicurigai sebagai perwira korup di kepolisian. Di tengah legitimasi masyarakat yang begitu tinggi, upaya untuk mengisi pos-pos jabatan ini menemui kendala yang cukup besar. Tidak dapat dipungkiri bahwa kepercayaan masyarakat juga dipengaruhi dari siapa saja orang yang menduduki jabatan di lembaga anti korupsi tersebut.¹⁸

Sebelum melakukan pengisian pos jabatan struktural di internal kelembagaan, ICAC terlebih dahulu melakukan pemetaan terhadap kebutuhan akan pencapaian misiya. Terdapat tiga misi yang kemudian ditetapkan, yaitu meningkatkan risiko tertangkap, melakukan restrukturisasi birokrasi pemerintahan untuk mengurangi peluang korupsi, dan mengubah mental perilaku korupsi masyarakat. Jika kita telah lebih dalam lagi, ketiga misi ini menitikberatkan terhadap misi pencegahan korupsi. Hal ini bisa dilihat dari dua misinya terkait dengan restrukturisasi birokrasi dan mengubah perilaku masyarakat. Dari ketiga misi itu, ICAC kemudian merumuskan tiga departemen, yaitu:¹⁹

18 Hamzah, A. (2005). *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

19 LaMagna, Richard C. (1999). *Changing a Culture of Corruption: How Hongkong's Independent Comission Against Corruption Succeeded in Furthering a Culture of Lawfulness*.

1. Departemen Operasi (*Operation Departement*)

Tugas Departemen Operasi adalah melakukan penyidikan, penahanan, dan bantuan untuk menuntut orang-orang yang melakukan korupsi. Salah satu fungsi utama yang wajib dikerjakan oleh departemen ini adalah menjadi alat gertak untuk para aktor-aktor yang terindikasi korupsi. Departemen ini memiliki dua divisi, yaitu *General Target* dan *Personally Target*. Untuk divisi *General Target* berfungsi untuk melakukan penyidikan dan penuntutan korupsi di semua tingkatan. Sementara itu, untuk *Personally Target* berfungsi pada ranah yang lebih spesifik, yaitu memantau para pejabat birokrat yang terindikasi melakukan tindakan korupsi.

2. Departemen Pencegahan Korupsi (*Corruption Preventing Departement/CPD*)

Departemen Pencegahan Korupsi mempunyai fungsi pemetaan dan penilaian terhadap titik-titik rawan korupsi. Departemen ini juga berfungsi untuk memantau aturan-aturan main di lembaga pemerintahan sehingga integrasi nilai antikorupsi dapat mengintervensi kalangan birokrat. CPD bertugas untuk melakukan identifikasi bidang-bidang mana yang kewenangannya terlampaui besar dan rawan akan terjadinya tindak korupsi. CPD terbagi dalam dua divisi, yaitu divisi yang berurusan dengan jasa-jasa dan fungsi personalia atau hal-hal yang berurusan dengan "orang" dan divisi yang kedua adalah divisi yang berhubungan langsung dengan harta benda, seperti meninjau aturan terhadap kontrak

karya, bangunan, dan beberapa proyek yang memiliki manfaat luas untuk publik. Yang menarik dari sektor ini adalah mereka merekrut orang-orang lintas sektoral seperti arsitek, akuntan, pengacara, surveyor, insinyur, analis sistem informasi, spesialis komputer, hingga pakar manajemen. Semuanya dilakukan agar kinerja ICAC dapat menyentuh segala sektor publik.

3. Departemen Hubungan Masyarakat

Departemen Hubungan Masyarakat memiliki dua fungsi terkait dengan masyarakat, yaitu (a) mengumpulkan informasi terkait korupsi di masyarakat serta (b) mengubah mental dan perilaku koruptif masyarakat. Departemen ini tersebar dengan mendirikan kantor-kantor kecil di beberapa titik strategis untuk memudahkan dan mendekatkan akses ke masyarakat. Fungsi CRD memang terbilang yang paling berat karena harus mengubah perilaku masyarakat Hongkong yang sudah terbiasa dengan tindak korupsi. CRD bergerak dengan melakukan injeksi nilai-nilai moral, etika, dan kultur sosial yang dapat membentuk karakter ideal masyarakat antikorupsi.

Setelah melakukan pemetaan permasalahan dan penyesuaian arsitektur kelembagaan, tugas selanjutnya adalah mengisi pos-pos jabatan di ICAC. Saat itu, pemimpin ICAC melihat celah bahwa kultur Hongkong masih didominasi dari orang-orang China. Oleh karenanya, celah ini dimanfaatkan dengan menyerap anak-anak muda China lulusan Universitas terkemuka untuk mengisi pos-pos strategis

di ICAC. Kebijakan ini sebenarnya perjudian besar yang dilakukan oleh ICAC. *Pertama*, ICAC sebagai lembaga baru mendapat sentimen negatif karena menggunakan orang-orang luar untuk memerangi korupsi. Penurunan legitimasi terhadap ICAC sangat mungkin terjadi. *Kedua*, kebijakan ini juga dapat dipandang sebagai kebijakan yang strategis karena ICAC mendapat posisi *branding institution* yang bagus. Ketidakpercayaan orang-orang Hongkong terhadap pejabatnya sendiri adalah jawaban yang paling tepat untuk tidak memasukkan mereka ini ke dalam struktur kinerja ICAC.

Setelah struktur terbentuk dan jabatan-jabatan strategis telah terisi, langkah strategis selanjutnya adalah dengan melakukan identifikasi permasalahan korupsi hingga ke akarnya. Proses identifikasi ini menyita waktu yang begitu lama karena ICAC tidak ingin langkah awalnya ini salah sasaran. Dari hasil proses identifikasi ini kemudian, kebijakan pertama ICAC adalah membersihkan tubuh kepolisian yang dianggap sebagai biang korupsi. Langkah ini dianggap cukup radikal karena “senioritas” kelembagaan masih kuat. ICAC dianggap tidak akan mampu menyerang tubuh kepolisian. Langkah cepat kemudian diambil, target pertama yang disasar adalah Kolonel Gober, salah satu tokoh kunci yang turut berperan dalam mengembangbiakkan perilaku korupsi di tubuh kepolisian Hongkong. ICAC yang berisi anak muda dan beberapa tokoh revolusioner kemudian berhasil melakukan ekstradisi Gober yang dulunya berhasil melarikan diri. Selain itu, dalam kurun waktu 1974-1975 ICAC berhasil menindaklanjuti 2.466 keluhan korupsi dari total 6.368 keluhan yang masuk melalui *hotline*

mereka. Hal ini menjadi salah satu prestasi tersendiri bagi ICAC sebagai lembaga yang baru hadir dan harus menjadi oposan dari lembaga-lembaga birokrasi yang koruptif.²⁰

Permasalahan korupsi di Hongkong memang cukup pelik. Pekerjaan kepolisian yang bertugas untuk memberantas kejahatan dan menciptakan rasa aman terkadang membuat mereka harus melakukan monopoli kekuasaan dan pendisiplinan kepada masyarakat dengan mekanisme represif. Yang menjadi bahaya adalah apabila kewenangan melakukan monopoli kekuasaan itu telah diserahkan tetapi disalahgunakan untuk keuntungan pribadi. Ketika kerugian yang muncul lebih sedikit dibanding dengan keuntungan yang didapatkan, maka pada titik ini korupsi hampir menjadi keniscayaan. Bila fungsi pengawasan direduksi, mekanisme pencegahan ditiadakan, hingga proses penyelidikan dintervensi, maka itu melanggengkan proses korupsi itu sendiri.

ICAC yang hadir sebagai sebuah lembaga baru menyadari bahwa mereka tidak akan mungkin langsung menunjuk wajah kepolisian dan menangkap para bandit-bandit di dalamnya. Mereka sadar bahwa reorganisasi di tubuh kepolisian hanya akan terjadi apabila emosi publik terkait dengan kasus korupsi “dimainkan”. ICAC lalu menyusun siasat lain dengan membuka seluruh saluran informasi dan membuat statistik-statistik sederhana sebagai justifikasi untuk mulai menindak para perwira polisi yang terindikasi korupsi. Selain itu, para ahli

20 Huberts, L. W. (2016). *Anti Corruption Strategies: The Hongkong Model in International Context*. *Public Integrity*, 211–228.

ekonom mulai melakukan pengumpulan data terkait dengan transaksi-transaksi gelar, rekening gendut kepolisian, memantau titik-titik yang terindikasi menjadi sarang korupsi seperti tempat judi, rumah pelacuran, kantor administrasi, serta jaringan internal yang berperan melanggengkan perilaku korupsi di internal kepolisian. Strategi lainnya yang digunakan adalah dengan memanggil perwira polisi yang memiliki rekening gendut dan harus melakukan proses pembuktian bahwa harta yang mereka miliki memang merupakan hasil dari kegiatan yang sah dan tidak melanggar hukum.

SINERGITAS KEBIJAKAN PEMBERANTASAN KORUPSI DI SINGAPURA

Cerita pemberantasan korupsi di Singapura, diawali dengan pembentukan *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB). Lembaga ini terbentuk di awal 1950-an. Tetapi, karena keterbatasan personil yang hanya 100 petugas, dampak yang dihasilkannya pun tidak terlalu kelihatan. Di Singapura, untuk menyiasati keterbatasan personil tersebut, pemerintahnya memberikan kewenangan yang lebih kepada CPIB. Pada tahun 1960-an, pemerintah Singapura mengeluarkan Undang-Undang Pencegahan Korupsi. Beberapa pasal yang dianggap cukup kuat untuk mendukung lembaga ini adalah:²¹

1. Memberi kekuasaan penuntut umum untuk menyelidiki perwira-perwira senior dan masyarakat yang dianggap memiliki rekening yang tidak wajar.

21 Choon-Yin, S. (2005). Singapore's Experience in Curbing Corruption and the Growth. *Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 39–66.

2. Memberikan kekuasaan kepada penuntut umum untuk memeriksa keluarga-keluarga dari para pejabat publik untuk menyelidiki indikasi perputaran uang korupsi.
3. Memberi kekuasaan untuk menyelidiki harta benda pelaku-pelaku yang terindikasi korupsi yang dikirim ke luar negeri hingga akar-akarnya.

Akibat dari kewenangan yang begitu luas ini, CPIB bahkan dapat masuk ke ranah yang privat sekalipun. Hal ini juga direspons positif oleh masyarakat dengan melakukan transparansi apa pun data yang diminta oleh CPIB. Pola kerja CPIB yang begitu teliti dan mengutamakan efisiensi tinggi telah membuat rasa gentar setiap mereka yang diperiksa. Rasa takut itu pula yang terus terjaga sehingga membuat masyarakat akan berpikir dua kali apabila mau berurusan dengan CPIB. Saking luasnya kewenangan yang diberikan oleh CPIB, lembaga bahkan berhasil melakukan intervensi positif di lembaga pemerintahan. Mereka mulai menyisir aturan-aturan yang dianggap membuka celah terjadinya korupsi. Inovasi yang dilakukan adalah dengan memperkuat pencegahan korupsi.²² Salah satu kebijakan yang diambil adalah dengan memberikan hukuman berlapis pada siapa saja yang terbukti melanggar (tidak hanya hukum peradilan) dan memberikan imbalan kepada siapa saja yang memberikan informasi valid terkait tindakan korupsi di lingkungannya. Imbalan yang diberikan dapat berupa uang, akselerasi kenaikan pangkat, atau publikasi secara luas sebagai ikon anti korupsi.

22 litgaard, R. (1998). *Membasmi Korupsi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hal 164–170.

Sementara itu, Singapura juga menerapkan pemberian hukuman berlapis bagi mereka yang terbukti dan terindikasi melakukan tindak korupsi. Di Singapura, walaupun seseorang tidak terbukti di pengadilan hukum melakukan korupsi, terdapat penyaringan lagi pada aturan di departemennya masing-masing. Sebagai contoh, apabila si A yang terindikasi korupsi kemudian dinyatakan tidak terbukti di lembaga pengadilan, dia tetap harus membuktikan perbuatannya itu di ranah departemen. Apabila pada ranah departemen dia terbukti korupsi, maka akan dikenakan sanksi administratif seperti kehilangan hak pensiun, kenaikan pangkat dibatasi, hingga dipecat dari departemennya.

Departemen Bea Cukai Singapura merupakan salah satu lembaga yang sukses melakukan pemberantasan korupsi dari internalnya. Salah satu strategi kuncinya adalah dengan melakukan reformulasi hubungan antara atasan, pegawai, dan klien. Ada empat perubahan kebijakan yang dilakukan untuk mendukung reformasi birokrasi ini. **Pertama**, pemerintah Singapura mengurangi jumlah komoditas yang terkena bea masuk. Hal ini dilakukan karena banyaknya sumber bea masuk yang dikorupsi oleh pejabat lokal. Kebijakan ini pada satu sisi memang sedikit mengurangi pemasukan negara, tetapi efek positif yang ditimbulkan adalah para pejabat yang sudah terbiasa korupsi menjadi tidak betah pada posisinya. Hal ini dikarenakan sumber korupsi mereka telah dihapus oleh pemerintah. Perlahan-lahan pejabat korup mundur dari jabatannya dan digantikan dengan pejabat baru yang dianggap lebih bersih. **Kedua**, melakukan penataan ulang terhadap kewenangan para pegawai. Pemerintah Singapura mencoba melakukan

penyeimbangan relasi antara atasan dan bawahan agar tidak terjadi tindak penyalahgunaan kewenangan.²³

Para pegawai bawah yang kewenangannya dipangkas, hanya dibatasi untuk memeriksa barang masuk yang sudah tercantum dalam ketentuan yang ada. Selain itu, pegawai kelas bawah tetap diberikan kewenangan untuk menentukan barang mana yang harus ditahan. Apabila terjadi kesalahan dalam hal pemeriksaan (terdapat komoditas barang yang dibiarkan masuk), maka yang akan langsung bertindak adalah atasannya. Selain itu juga, dilakukan mekanisme peninjauan kembali secara hierarkis dan terkadang dilakukan secara mendadak. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa pegawai di bawah sudah bekerja sesuai aturan yang ada. Dengan demikian, setiap struktur bisa bekerja secara minimalis dan efisien karena setiap kewenangan memberikan konsekuensi tersendiri.

Ketiga, mengubah hubungan struktural pegawai bawah secara lebih spesifik. Para pegawai di tingkat bawah ditugaskan secara berpasangan dan digilir bergantian sehingga akan terjadi rotasi pasangan setiap periode tertentu. Walaupun kebijakan ini memiliki biaya yang tinggi karena harus menugaskan lebih dari satu orang, tetapi terjadi pola pengawasan antarpegawai yang sedang bertugas. Karenanya, peluang untuk korupsi juga bisa dicegah di tingkat bawah. *Keempat* adalah dengan melakukan pengetatan audit terhadap dokumen administrasi. Departemen Audit Singapura setiap kali selesai melakukan audit

23 Quah, Jon S.T. (1988). "Corruption in Asia with Special Reference to Singapore: Patterns and Consequences". *Asian Journal of Public Administration*, Vol 10. No.1: 80-98.

langsung melaporkannya kepada parlemen. Hal ini membuat parlemen bisa selalu memegang daftar pejabat-pejabat yang kinerjanya tidak becus dan mendapat sorotan buruk. Kebijakan ini setidaknya membuat para pejabat sangat hati-hati terkait dengan aturan main yang telah ditetapkan.

KEMBALI KE MODEL *STATE-CENTRIC* SEBAGAI UPAYA MENEMUKAN BENTUK IDEALITAS KPK

Untuk mendapatkan solusi atau rekomendasi yang jelas dan komprehensif, tulisan ini menggunakan model *state-centric*²⁴ sebagai teori kajian penelitian. Model ini digunakan karena cukup kontekstual dalam merumuskan rekomendasi terhadap KPK. Oleh karenanya, sebelum melakukan analisis terhadap kelembagaan KPK, perlu untuk memahami model *state-centric* sebagai sebuah pendekatan dalam tata kelola kelembagaan.

Dalam logika model *state-centric*, salah satu poin kuncinya adalah menciptakan keteraturan yang diputuskan dari level makro ke mikro. Analogi makro dan mikro ini menunjuk pada relasi antara negara dan Individu. Negara sebagai akumulasi kepentingan dari berbagai individu memiliki kuasa tertinggi untuk menciptakan keteraturan. Oleh karenanya dan dengan seperangkat kewenangan yang dimiliki, negaralah yang mengambil peran untuk mengatur setiap individu. Salah satu bentuk menjaga keteraturan itu adalah dengan menjaga *supply and demand* tetap seimbang. Negara sebagai pemilik kuasa

24 Konsep *State-Centric* menjadi salah satu pendekatan dalam model governance.

tertinggi memiliki alat bernama birokrasi untuk mengatur individu-individu tersebut hingga dalam kehidupan sehari-harinya. *State-centric* membutuhkan kewenangan yang besar karena harus mengatur berbagai kepentingan dan kebutuhan individu sehingga dapat menggunakan macam kekuasaannya untuk memaksakan kepentingan kolektif itu selalu berada di atas kepentingan individu.²⁵

Dalam logika ini, kemudian muncul beberapa instrumen dalam pola relasi yang terbentuk seperti *command and control* sebagai senjata untuk menciptakan kepatuhan. Perlu dipahami bahwa kepatuhan tersebut juga dipengaruhi dari adanya hubungan hierarkis antar-aktornya. Kombinasi antara *command and control* dan struktur hierarkis ini menjadi kunci menciptakan kepatuhan. Kewenangan menjadi penting dalam konteks ini untuk menjaga kepatuhan yang ada tetap stabil. Pada model *state-centric*, kemungkinan untuk bersinergi terbuka dalam kerangka *Trans-sectoral Management* untuk beberapa isu yang dianggap penting.²⁶ Sinergitas ini dibangun dalam rangka menyelesaikan permasalahan yang ada namun tetap didominasi oleh kewenangan penuh dari si pemilik kuasa (berlakunya kepatuhan dalam kadar yang lebih sedikit). Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah kemungkinan akan munculnya ego sektoral karena entitas-entitas yang ada dan terbiasa terkerangkai dalam bidang-bidang tertentu.

25 Yves Gomez, Pierre & Korine, Harry. (2008). *Entrepreneurs and Democracy: A Political Theory of Corporate Governance*. New York: Cambridge Press.

26 Amenta, E. (2017). State-Centered and Political Institutional Theory. *The Handbook of Political Sociology*, 96-114.

Refleksi dari kasus dua negara yang sudah dijelaskan sebelumnya, menunjukkan bahwa perang melawan korupsi memang sangat membutuhkan sumber daya yang begitu besar. Bukan hanya terkait dengan finansial dan SDM, melainkan juga jangkauan kekuasaan yang besar. Kalaulah disepakati bahwa korupsi itu adalah penyakit kronis dan berjalan sistemik, maka memang diperlukan pula kekuasaan yang lebih besar untuk melawannya. Hongkong misalnya memberikan kewenangan yang begitu kuat kepada ICAC sehingga kasus korupsi perlahan berkurang dari wilayahnya. Selain didukung oleh masyarakat yang memberikan legitimasi tinggi kepada ICAC, kelembagaan ICAC memang di-*setting* sesuai dengan kondisi yang terjadi. ICAC diberikan kewenangan untuk melakukan intervensi aturan birokrasi. ICAC bahkan membuka saluran-saluran di tingkat yang lebih rendah untuk menjangkau masyarakat yang kesulitan mengakses pelayanannya. Kebijakan ini juga membuat ICAC seolah-olah bekerja bukan hanya untuk pusat tetapi *sense of belonging* masyarakat di bawah juga tinggi.

Sementara dari kasus di Singapura, pelajaran yang dapat diambil adalah pemberantasan korupsi merupakan pekerjaan multi-aktor. Mengandalkan satu lembaga menjadi sulit apabila terdapat lembaga yang memiliki kekuasaan lebih tinggi dan tidak mendukung. Oleh karenanya, harus ada *Political Will* dari negara sebagai bentuk dukungan kepada lembaga pemberantasan korupsi. Harmonisasi adalah poin kuncinya. Tetapi, konsep harmoni yang dibangun bukan untuk bekerja sama demi melanggengkan korupsi melainkan lebih kepada komunikasi intens dan selalu membangun kesepahaman dalam setiap

tindakan yang diambil. Apabila hal ini terjadi, bukan tidak mungkin kepentingan antara masyarakat dan negara menjadi kontradiktif dan menimbulkan kekacauan.

Tulisan ini mencoba untuk memberikan beberapa rekomendasi dari hasil analisis komparasi data dan teori serta dispesifikkan dengan logika model *state-centric*. Berikut ini adalah rumusan rekomendasi yang ditawarkan dalam tulisan ini:

1. Menata ulang relasi antara KPK, Polri, dan Kejaksaan sebagai sesama lembaga pemberantasan korupsi.

Poin ini diajukan bukan dalam rangka menjadikan kekuasaan KPK semakin absolut, tetapi lebih pada menjernihkan posisi KPK sebagai *State Auxiliary Agencies*. Independensi KPK harus lebih ditingkatkan. Orang-orang internal KPK yang selama ini berasal dari Kepolisian dan Kejaksaan (Penyidik dan Jaksa) sudah seharusnya diberikan kepada KPK sepenuhnya agar terhindar dari konflik kepentingan. Selain itu, koordinasi antara ketiganya perlu dilembagakan dalam bentuk aturan formal yang lebih spesifik. Dengan demikian, pembagian kerja ini bisa berjalan secara jelas tanpa menghilangkan fungsi koordinasi ketiganya.

2. Perluasan jangkauan kerja.

Poin ini diajukan selain untuk memotong kesenjangan kerja, juga menghilangkan anggapan bahwa KPK tebang pilih. Dalam proses kerjanya, KPK terkadang dianggap menangkap satu pelaku dan

membiarkan pelaku lainnya. Hal inilah yang membuat publik merasa KPK melakukan tebang pilih. Dengan tawaran kebijakan ini, setidaknya KPK meninggalkan anggapan tebang pilih dan berganti tebang matang. Artinya, bahwa kasus yang diangkat oleh KPK adalah kasus yang betul-betul siap, baik secara alat bukti maupun justifikasi aturan yang ada.

3. Melakukan harmonisasi dengan organisasi negara lainnya melalui kerja sama dalam bentuk pencegahan korupsi.

Harmonisasi ini menjadi penting agar menolak anggapan bahwa KPK adalah lembaga yang memiliki *absolutely power* yang membuatnya dapat menysar lembaga mana pun. Selain itu, harmonisasi itu dapat diwujudkan dalam bentuk kerja sama pencegahan korupsi di internal lembaga pemerintahan maupun non-pemerintahan.

4. Menambah kewenangan KPK untuk menjangkau internal birokrasi dalam rangka melakukan efisiensi dan perampingan kelembagaan.

Penambahan kewenangan ini dirasa penting untuk memastikan bahwa akar permasalahan korupsi di tingkat birokrat dapat direduksi. Salah satu strategi yang dapat dilakukan adalah dengan menerapkan *carrot and stick*. Konsep ini adalah cerita sukses yang dilakukan di Singapura. *Carrot* adalah pendapatan neto untuk para birokrat mencukupi hidup standar sesuai pendidikan, pengetahuan, dan kontribusinya pada negara. Apabila dirasa

perlu, pejabat birokrat yang memiliki kontribusi lebih (tanpa memandang kelas jabatannya) diberikan tambahan pendapatan. Sementara *stick* adalah kondisi dimana apabila semua kebutuhan sudah dipenuhi dan masih ada pejabat yang korupsi, maka hukuman yang diberikan akan berlapis-lapis.

5. Membentuk tim pengawasan KPK yang tidak terintegrasi dengan legislatif dan yudikatif dalam posisi relasi yang seimbang.

Bidang pengawasan kepada KPK menjadi sektor strategis yang perlu dioptimalkan. Hal ini juga untuk menjaga KPK tidak melakukan penyimpangan kekuasaan. Tetapi, tulisan ini beranggapan bahwa fungsi pengawasan tersebut tidak dicampuri oleh unsur yudikatif, legislatif, dan eksekutif. Fungsi pengawasan perlu dilembagakan dengan melibatkan aktor-aktor intelektual non-negara untuk menghindari konflik kepentingan.

6. Meningkatkan derajat independensi KPK dari kekuasaan negara sebagai bentuk menolak intervensi dalam hal pengusutan kasus korupsi.

Derajat independensi ini bisa diawali dengan memastikan bahwa KPK diberikan kewenangan penuh mulai proses pemantauan hingga penuntutan. Selama ini, KPK bergerak masih dalam bayang-bayang Kejaksaan dan Polri. Bahkan, wacana untuk berkoordinasi terlebih dahulu dengan dua lembaga ini hanya membuat KPK semakin tumpul karena mudah untuk diintervensi.

Independensi ini hanya dalam konteks pengusutan kasus korupsi, sementara dalam rangka pencegahan kasus korupsi atau pemberantasan korupsi secara menyeluruh tetap melibatkan banyak pihak.

7. Membuka akses partisipasi seluas-luasnya untuk masyarakat.

Pembukaan akses partisipasi ini dilakukan dalam berbagai kanal, seperti layanan pengaduan, aksi cepat tanggap, atau pun pembentukan komunitas antikorupsi secara masif. Poin ini merupakan hasil refleksi dari upaya pemberantasan korupsi di India serta model *state-centric* yang memungkinkan adanya sinergitas antara aktor. Memberikan akses seluas-luasnya kepada masyarakat untuk memberikan informasi, melakukan pengawasan di tingkat paling kecil, atau bahkan dengan melakukan strategi yang dilakukan di India apabila kasus korupsi sudah semakin parah. Masyarakat dapat menjadi kekuatan *check and balances* dari kekuasaan KPK yang selama ini dianggap absolut. Dengan demikian, titik keseimbangan penggunaan kekuasaan KPK juga tetap terjaga dalam koridor yang ada.

KESIMPULAN

Rekomendasi yang ditawarkan adalah upaya untuk mengembalikan bentuk ideal KPK dengan mempertimbangkan beberapa aspek seperti analisis kinerja, basis teoritik, dan hasil komparasi yang terjadi di beberapa negara. Tawaran yang diajukan dalam tulisan ini tidak

serta dapat menjadikan kondisi bebas korupsi di Indonesia tercapai. Menemukan bentuk ideal KPK adalah keniscayaan yang harus segera ditemukan. KPK tidak mungkin berkembang apabila terus mendapat tekanan dari berbagai pihak. Apalagi, tekanan tersebut didapatkan dari sesama lembaga negara. Bentuk ideal kelembagaan KPK memang sesuatu yang terus diperdebatkan. Setiap orang berbeda dalam memaknai peran dari KPK. Perdebatan terus tetap harus dipandang sebagai banyaknya tawaran solusi yang belum terkerangkai dalam satu wadah yang konkret. Oleh karenanya, diharapkan agar publik terus mengawasi dan mengembangkan konsep terhadap bentuk ideal dari KPK itu sendiri.

Adapun dari hasil analisis artikel ini, setidaknya perlu dilakukan upaya perubahan-perubahan secara sistemik dan terlembagakan dalam aturan. KPK sebagai ujung tombak pemberantasan korupsi sudah sepatutnya diberikan dukungan penuh serta ditambah dengan keterlibatan lembaga-lembaga lain. Kejahatan korupsi adalah kejahatan sistemik dan dilakukan oleh orang-orang pintar dan tahu untuk mengelabui sistem yang ada. Maka, upaya perumusannya pun juga dilakukan dengan menciptakan sistem yang lebih canggih dengan kebijakan penguatan kelembagaan serta inklusivitas akses terhadap publik sebagai upaya meningkatkan partisipasi.

REFERENSI

- Abraham, M. F. (1991). *Modernisasi di Dunia Ketiga: Suatu Teori Umum pembangunan*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Amenta, E. (2017). State-Centered and Political Institutional Theory. *The Handbook of Political Sociology*, 96-114.
- Amundsen, I. (1999). *Political Corruption: An Introduction to the Issues*. Bergen: Chr: Michelsen Institute.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Budiman, A. (1996). *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Choon-Yin, S. (2005). Singapore's Experience in Curbing Corruption and the Growth. *Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 39-66.
- Diansyah, F. (2009). Sinyal Delegitimasi KPK. In *Jangan Bunuh KPK*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- E.Clarke, S. (2016). Local Place-Based Collaborative Governance: Comparing State-Centric and Society Models-Centered Models. *Sage*, 1-25.

- E. Clarke, S. (2016). *Memerangi Korupsi, Memperkuat Partisipasi*. Sage, 1-25.
- Febari, R. (2015). *Politik Pemberantasan Korupsi: Strategi ICAC Hongkong dan KPK Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Gomez, P.-Y., & Korine, H. (2008). *Entrepreneurs and Democracy: A Political Theory of Corporate Governance*. New York: Cambridge Press.
- Hamzah, A. (2005). *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Huberts, L. W. (2016). Anti Corruption Strategies: The Hongkong Model in International Context . *Public Integrity*, 211-228.
- Huda, N. (2007). *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press.
- Kim, H.-R. (2014). State-centric to Contested Social Governance. *Routledge*, 180-186.
- Klitgaard, R. (1998). *Membasmi Korupsi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Klitgaard, R. (2005). *Membasmi Korupsi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. William Bridges and Societies.

- Pratikno. (2005). Good Governance and Governability. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* Vol.8, No.3, 231-248.
- Purdy, J. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance. *Public Administration Review*.
- Quah, J. S. (2001). Combating Corruption in Singapore: What Can Be Learned? *Journal of Contingencies and Crisis Management* , 29-35.
- Ruki, T. (n.d.). Wewenang KPK dan Pemberantasan Korupsi. In *Jangan Bunuh KPK*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. IMF Staff Papers.
- Tempo. (2013). *KPK Tak Lekang*. Jakarta: Kepusatakaan Populer Gramedia.
- Theobald, R. (1990). *Corruption, Development, and Underdevelopment*. London: MacMillan.