

PERPUSTAKAAN KPK

No. Induk :
0155/Perpus-KPK/
2011
11020155

No. Panggil :
A K I 6

Mengamati Proses Penyusunan Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN PK) 2004-2009

Ronald Rofiandri

Korupsi di Indonesia sudah sangat mencemaskan, karena semakin meluas dan merambah lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kondisi ini menjadi salah satu faktor penghambat utama pelaksanaan pembangunan di Indonesia. Ketidakterhasilan dalam memberantas korupsi semakin melemahkan citra pemerintah di mata masyarakat yang tercermin dalam ketidakpercayaan, ketidakpatuhan masyarakat terhadap hukum, dan bertambahnya angka kemiskinan absolut.

Di mata internasional, sesuai dengan hasil penelitian berbagai lembaga asing seperti *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) dan *Transparency International* (TI) Indonesia, menunjukkan bahwa Indonesia termasuk negara terkorup di dunia.. Pada bulan Maret tahun 2002, PERC mengumumkan hasil temuan mereka yang menempatkan Indonesia pada tingkat skor 9.92 berdasarkan skala tertinggi 10. Sedangkan TI Indonesia menyebutkan, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) untuk Indonesia pada tahun 2003 menempati posisi yang cukup memprihatinkan, yaitu 1.9 dan peringkat 122 dari 133 negara yang disurvei. Tahun berikutnya, IPK Indonesia menjadi 2.0 dan menduduki urutan 137 dari 146 negara yang disurvei, di mana makin rendah IPK makin parah tingkat korupsinya. Keadaan ini mempersulit kinerja politik luar negeri Indonesia dalam melindungi dan memajukan kepentingan nasional.

Dari sisi normatif, sejak tahun 1957 upaya pemerintah untuk memberantas korupsi sebenarnya cukup memadai dengan diterapkannya berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP);
2. Keppres No. 40 Tahun 1957 jo *Regelling op de Staat van Orlog en van Beleg* (stb. 39-582 jo 40-79 Tahun 1939) tentang Keadaan Darurat Perang;
3. Keppres No. 225 Tahun 1957 jo UU No. 74 Tahun 1957 jo UU 79 Tahun 1957 tentang Keadaan Bahaya;
4. Perpu No. 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi;
5. UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
6. TAP MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
7. UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
8. UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
9. Keppres No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional;
10. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
11. UU No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan UU No. 25 Tahun 2003; dan
12. UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Konsideran UU No. 39 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa korupsi yang terjadi secara sistematis dan meluas merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat luas, sehingga korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*).

Sederet Persoalan Korupsi

Pada kenyataannya, seperangkat instrumen yang ada di atas belum cukup untuk memberantas korupsi. Struktur dan sistem politik yang korup telah melahirkan apatisme dan sikap yang cenderung toleran terhadap perilaku korupsi, ini menunjukkan bahwa korupsi dipandang sebagai suatu hal yang wajar dan normal.

Di sisi lain, lemahnya sistem manajemen sumber daya penyelenggara pemerintahan, mulai dari sistem rekrutmen, karir, promosi, dan penilaian kinerja sampai kepada remunerasinya pun menjadi salah satu faktor pendorong suburnya korupsi. Cukup banyak contoh birokrasi nepotisme dalam sistem manajemen sumber daya manusia yang menggambarkan bibit-bibit korupsi yang berkembang dalam setiap lini pemerintahan.

Dibentuknya KPK berdasarkan UU No. 30 Tahun 2002 dan perangkat Pengadilan Khusus Tindak Pidana Korupsi, memberikan harapan baru bagi masyarakat untuk mempercepat penanganan dan eksekusi kasus-kasus korupsi besar dan menjadi perhatian publik. Namun sayang tuntutan tersebut masih belum didukung secara optimal oleh lembaga penegak hukum. Cukup banyak permasalahan yang berkaitan dengan kapasitas kelembagaan baik pada lembaga kepolisian, kejaksaan, peradilan, mulai dari struktur organisasi, mekanisme kerja dan koordinasi antara lembaga penegak hukum satu dengan yang lainnya serta dukungan sarana dan prasarana untuk mendukung percepatan pemberantasan korupsi.

Persoalan lain yang juga mengemuka adalah masih lemahnya sistem pengawasan terhadap lembaga penegak hukum. Masyarakat semakin skeptis dan curiga dengan pengawasan internal yang dilakukan oleh masing-masing lembaga penegak hukum. Walaupun masyarakat semakin intensif melakukan pengawasan eksternal, namun masih menjadi kendala berupa keterbatasan masyarakat untuk memperoleh akses informasi terhadap proses penanganan maupun putusan perkara korupsi.

RAN PK dan Usaha Pemberantasan Korupsi

Setelah sederet perangkat aturan hukum “gagal” memberantas korupsi, maka berdasarkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, maka lahirlah Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN PK). Rencana aksi nasional ini dimaksudkan sebagai acuan dalam menyusun program pemberantasan korupsi dan

mensinergikan berbagai upaya nasional dalam pemberantasan korupsi di Indonesia. Inpres ini ditujukan kepada para menteri Kabinet Indonesia Bersatu, jaksa agung, panglima TNI, Kapolri, kepala lembaga pemerintah non departemen, gubernur, bupati, dan walikota.

Melalui Inpres ini, secara khusus presiden memerintahkan menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/kepala Bappenas untuk menyusun RAN PK 2004-2009 berkoordinasi dengan menteri/kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) terkait, unsur masyarakat, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Atas dasar itulah kemudian menteri PPN/kepala Bappenas membentuk tim Interdep (lintas departemen) penyusunan RAN PK melalui Keputusan No. 219/MPPN/12/2004 pada 17 Desember 2004. Tim tersebut beranggotakan 25 orang wakil kementerian/LPND dan lembaga setingkat kementerian, Universitas Indonesia, 13 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dan KPK.

Pada pertemuan pleno pertama tim interdep pada tanggal 3 Desember 2004 menghasilkan keputusan untuk membentuk tiga kelompok kerja sesuai dengan jumlah substansi RAN PK yang disepakati, yaitu:

- a. Kelompok Kerja Bidang Pencegahan Korupsi;
- b. Kelompok Kerja Bidang Penindakan Korupsi; dan
- c. Kelompok Kerja Bidang Monitoring dan Evaluasi.

Setelah itu, kelompok-kelompok kerja memulai pertemuan intensif sejak 28 Desember 2004 hingga menghasilkan draf pertama yang disepakati dan diparaf secara pleno pada 7 Januari 2004. Draft pertama tersebut kemudian mulai disosialisasikan dengan mengundang berbagai pihak terkait untuk mendapat masukan. Berbagai masukan dapat segera diintegrasikan ke dalam naskah narasi maupun matrikulasi. Sementara beberapa di antaranya belum dapat ditampung dengan berbagai pertimbangan seperti relevansi, prioritas, dan duplikasi atau telah terakomodasi sebelumnya dalam naskah yang ada.

Mengingat masukan yang ada terus mengalir sedangkan waktu yang tersedia tidak terlalu banyak, maka akhirnya rapat pleno memutuskan untuk menjadikan dokumen RAN PK ini sebagai *living document*, yang dapat diperbarui dan direvisi sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan. Analisa kebutuhan akan revisi RAN PK dilakukan melalui proses monitoring dan evaluasi secara triwulanan, semesteran, dan tahunan, dimulai pada triwulan pertama tahun 2005.

Naskah narasi dan matriks RAN PK terdiri atas :

- a. Narasi RAN PK (21 halaman) ;
- b. Matriks RAN PK Bidang Pencegahan (39 halaman);
- c. Matriks RAN PK Bidang Penindakan (12 halaman);
- d. Matriks RAN PK Bidang Monitoring dan Evaluasi (2 halaman).

Masing-masing matriks memuat :

1. Sub isu;
2. Kegiatan;
3. Indikator hasil/keluaran;
4. Waktu;
5. Pelaksana;
6. Program PJM terkait; dan
7. Pembiayaan/keterangan

Batang Tubuh RAN PK

Secara singkat, sistematika narasi RAN PK adalah sebagai berikut:

I. Pendahuluan

Penanganan korupsi sebagai suatu permasalahan sistemik. Untuk itu, perlu pendekatan penanganan secara sistemik pula, yaitu melalui langkah-langkah pencegahan, penindakan, dan pelaksanaan monitoring dan evaluasi untuk memastikan pelaksanaan upaya pencegahan maupun penindakan korupsi. Kemudian pada akhirnya masyarakat mendapatkan hasil yang konkret sebagai upaya mengembalikan kepercayaan terhadap hukum dan penyelenggara negara.

II. Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi 2004-2009

1. Pencegahan Terjadinya Tindak Pidana Korupsi

Diartikan sebagai langkah dan upaya perbaikan dan penyempurnaan instrumen kerangka aturan, kebijakan, kelembagaan, proses dan prosedur, sumber daya manusia, budaya serta pelibatan masyarakat untuk mendeteksi maupun mencegah terjadinya tindak pidana korupsi.

2. Penindakan Terhadap Perkara Korupsi

Diartikan sebagai pengenaan sanksi/hukuman atas segala bentuk penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Langkah-langkah prioritas dalam penindakan pemberantasan korupsi ditujukan pada :

- a. percepatan penanganan dan eksekusi perkara tindak pidana korupsi dengan fokus pada lima sektor pembangunan yang rawan terhadap penyimpangan/KKN;
- b. peningkatan dukungan terhadap lembaga penegak hukum;
- c. peningkatan kapasitas aparaturnya penegak hukum; dan
- d. pengembangan sistem pengawasan lembaga penegak hukum.

3. Pedoman Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan RAN PK

Selain adanya pengawasan internal, terdapat kebutuhan terhadap sistem pengawasan eksternal, di mana elemen masyarakat dapat memberikan kontribusi yang besar untuk memastikan pelaksanaan RAN PK benar-benar memberikan implikasi yang signifikan terhadap pemberantasan korupsi di Indonesia. Untuk itu, penguatan dan perlindungan terhadap masyarakat untuk melakukan pengawasan yang efektif terhadap praktek korupsi sangat diperlukan. Adapun tujuan dari pedoman monitoring dan evaluasi RAN PK adalah:

- a. menjamin pencapaian sasaran dan tujuan yang ditetapkan;
- b. memberikan informasi yang akurat dalam deteksi dini pencapaian kinerja;
- c. mempertajam pengambilan keputusan;
- d. tindak lanjut penyelesaian kendala yang dihadapi;
- e. meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan RAN PK ; dan
- f. meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan RAN PK.

Sebagai suatu pedoman, uraian dan penjelasan di dalamnya diharapkan dapat menuntun dan menggambarkan langkah-langkah yang sistematis bagi pelaksanaan kegiatan *monitoring* dan evaluasi RAN PK. Untuk keperluan pelaksanaan lebih lanjut, bila dipandang perlu masing-masing instansi tetap dimungkinkan dan memiliki keleluasaan untuk menyesuaikan konsep RAN PK dengan kondisi dan karakteristik masing-masing instansi.

Pelaksanaan *monitoring* dan evaluasi dilakukan baik secara internal oleh instansi/lembaga pemerintah maupun eksternal oleh masyarakat, LSM,

dan profesional. Keterlibatan aktif komponen eksternal dapat diakomodasikan dalam bentuk kelompok kerja yang dikoordinasikan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN).

- III. Penyesuaian Terhadap Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi Mengingat pemberantasan korupsi mempunyai pola yang berubah-ubah sesuai konteks waktu dan tempat terjadinya pemberantasan korupsi, maka isu prioritas dan kegiatan yang tercantum dalam RAN PK 2004-2009 akan terus menerus disesuaikan dengan kebutuhan dan prioritas masing-masing pelaku pelaksana. Untuk tercapainya RAN PK 2004-2009, dibutuhkan tercapainya suatu lingkungan kondusif dengan visi dan komitmen pimpinan, pengadaan sumber daya yang memadai dengan penerapan strategi, perencanaan dan pendekatan yang terdiri dari tindakan pencegahan, penindakan, dan *monitoring* dan evaluasi dari pelaksanaan RAN PK. Dengan dilakukannya *monitoring* dan evaluasi pelaksanaan RAN PK, maka diharapkan akan terjadi suatu siklus manajemen yang menghasilkan masukan bagi penyesuaian RAN pada periode tertentu.

Proses-proses Penyusunan RAN PK

Sampai pada titik tertentu, penyusunan RAN PK berlangsung cukup partisipatif. Ini terlihat dari terlibatnya berbagai perwakilan kementerian/LPND, lembaga setingkat kementerian, kalangan kampus, organisasi masyarakat sipil, PPAK, dan KPK. Semua pihak yang terkait dan fokus terhadap upaya pemberantasan korupsi berperan serta menyusun gagasan dan langkah strategis bagaimana meminimalkan potensi korupsi. Akibatnya, rentang waktu kerja yang sebelumnya ditetapkan dalam SK Menteri PPN/Kepala Bappenas yakni, 31 Januari 2005 tidak cukup mengakomodasi berbagai masukan yang ada. Tentu ini bukan mengindikasikan lambannya kerja Tim Penyusun, namun lebih dikarenakan betapa alotnya dinamika pembahasan draf RAN PK, mulai dari persoalan substansial hingga sekedar pengubahan redaksional. Meskipun sekilas berlangsung partisipatif, namun kualitasnya masih patut dipertanyakan.

Selain itu, salah satu faktor penyebab mundurnya waktu proses penyusunan dan pembahasan RAN PK ini dikarenakan kurang tangkasnya kepemimpinan pada masing-masing kelompok kerja, serta anggota kelompok kerja yang kurang fokus dan kontinyu mengikuti dinamika pembahasan. Dalam mengusulkan suatu masukan, peserta sering kali kurang memperhatikan konteks dan apa yang sudah diintegrasikan dalam matriks.

Substansi

Komitmen dari semua pihak khususnya Bappenas untuk menjadikan dokumen RAN PK sebagai *living document* -yang dapat diperbarui dan direvisi sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan- secara tidak langsung membuat optimisme dalam upaya pemberantasan korupsi menjadi tetap terpelihara. Hal ini dipandang perlu karena tidak semua kegiatan dalam matriks pencegahan maupun penindakan korupsi *bisa bekerja dengan baik* dalam setiap perjalanan waktu dan tempat. Apalagi potensi munculnya berbagai penyimpangan yang menjurus pada perilaku KKN bergerak selalu ada.

Secara substansial, apa yang telah dirumuskan dalam RAN PK mencoba untuk menaungi semua kegiatan dalam konteks pencegahan, penindakan untuk kemudian diikuti tahapan *monitoring* dan evaluasi. Namun yang harus diperhatikan adalah beberapa subkegiatan yang perlu diprioritaskan karena menimbulkan implikasi jangka pendek. Kasus korupsi seperti apa yang akan ditindak? Apakah karena menyedot perhatian publik dan mengakibatkan kerugian negara dalam jumlah yang besar? Jelas perlu prioritas dan selektif. Dengan demikian, baik kepolisian ataupun kejaksaan dapat bergerak cepat dalam melakukan proses penyidikan dan penuntutan. Mereka telah dihadapkan pada pilihan yang memang wajib didahulukan ketimbang penanganan kasus yang lainnya. Inilah maksud dari logika percepatan pemberantasan korupsi yang diamanatkan oleh Inpres No. 5 Tahun 2004. Siapa yang berada di garda terdepan dalam penindakan korupsi bekerja dalam hitungan yang taktis dan tepat sasaran.

Fenomena lain yang cukup menggelitik saat penyusunan matriks pencegahan korupsi di mana bidang pelayanan publik mencakup bidang pertahanan dan keamanan. Sedangkan aspek kesehatan yang selama ini lebih dipahami dan dibutuhkan oleh masyarakat justru terabaikan. Agak mengherankan memang karena kebutuhan pelayanan publik bidang pertahanan dan keamanan kurang bisa teridentifikasi dengan baik.

Penyusunan matriks pencegahan dan penindakan korupsi relatif lebih mulus ketimbang *monitoring* dan evaluasi. Pada saat penyusunan matriks *monitoring* dan evaluasi, ada tarik ulur kewenangan antara Bappenas dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN). Pendekatan legal formal menjadi alasan mengapa akhirnya Kementerian PAN tetap berkeyakinan bahwa merekalah yang berhak menyusun matriks *monitoring* dan evaluasi. Diklum kesebelas angka 4 huruf e Inpres No. 5 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Menteri Negara PAN mengkoordinasikan, memonitor, dan mengevaluasi

pelaksanaan inpres ini. Sedangkan Bappenas menggunakan sisi pendekatan manajemen saat menyusun matriks *monitoring* dan evaluasi. Setiap rencana kerja setelah sebelumnya dirancang, dilaksanakan, dan kemudian mengukur sejauh mana target kegiatan bisa dicapai memerlukan mekanisme *monitoring* dan evaluasi.

Isu menarik lainnya masih terkait dengan kegiatan *monitoring* dan evaluasi adalah perlunya sistem pengawasan eksternal. Pentingnya sistem pengawasan eksternal berguna untuk memperkuat objektivitas dalam penentuan tingkat keberhasilan suatu program sekaligus mengawal sistem pengawasan internal yang selama ini datanya sering dimanipulasi. Kita sering mendengar bahwa di kalangan birokrat berlaku sistem “waskat” (pengawasan melekat), namun kenyataan menunjukkan bahwa sistem ini tidak “tidak mempan” sistem ini bekerja. Dalam konteks penyusunan matriks *monitoring* dan evaluasi, Bappenas mengikutsertakan peran dari sistem pengawasan eksternal, sedangkan Kementerian PAN sebaliknya. Draf matriks akhir *monitoring* dan evaluasi menunjukkan, meskipun koordinator kegiatan *monitoring* dan evaluasi RAN PK ada di tangan Menteri PAN, namun sistem pengawasan eksternal terwadahi dalam mekanisme kerja *monitoring* dan evaluasi. Keterlibatan masyarakat untuk turut mengawasi perlu didukung dengan tersedianya akses informasi. Akses informasi merupakan prasyarat mutlak bekerjanya secara efektif sistem pengawasan eksternal.

Hambatan Pelaksanaan RAN PK

Ada beberapa hambatan yang berhasil diidentifikasi, yaitu, *pertama* hambatan struktural yaitu hambatan yang telah berlangsung lama yang bersumber dari praktek penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang membuat penanganan tindak pidana korupsi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Yang termasuk dalam kelompok ini di antaranya rendahnya “gaji formal” PNS, egoisme sektoral dan institusional yang menjerumuskan pada pengajuan dana sebanyak-banyaknya untuk sektor dan instansinya tanpa memperhatikan kebutuhan nasional secara keseluruhan serta berupaya menutupi penyimpangan yang ada. *Kedua*, hambatan kultural, yakni hambatan yang bersumber dari kebiasaan negatif yang berkembang di masyarakat, misalnya “sikap sungkan” di antara aparatur pemerintah, kurang terbukanya pimpinan instansi sehingga sering terkesan melindungi pelaku korupsi, campur tangan lembaga di luar peradilan terhadap penuntutan kasus korupsi, serta sikap permisif sebagian masyarakat terhadap upaya pemberantasan korupsi.

Ketiga, hambatan instrumental yaitu hambatan yang bersumber dari kurangnya instrumen pendukung dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Yang termasuk dalam kelompok ini meliputi masih banyaknya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan sulitnya pembuktian tindak pidana korupsi.

Keempat, hambatan manajemen yang bersumber dari diabaikannya atau tidak diterapkannya prinsip-prinsip manajemen. Yang termasuk dalam kelompok ini adalah kurang komitmennya manajemen (pemerintah) dalam menindaklanjuti hasil pengawasan, lemahnya koordinasi antara sesama aparat pengawasan maupun dengan aparat penegak hukum, minimnya dukungan teknologi informasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta tidak taktisnya ketersediaan sistem dan prosedur pengawasan dalam penanganan korupsi.

Penutup

Hingga saat penulisan ini, proses pembentukan RAN PK masih berlangsung, dan berusaha mencari solusi dari hambatan-hambatan yang ada. Dengan adanya keterlibatan berbagai elemen masyarakat dalam pembentukan RAN PK, diharapkan hasilnya tidak lagi mengecewakan masyarakat luas. Semoga RAN PK tidak akan menyusul deretan aturan dan perangkat hukum pemberantasan korupsi lainnya yang belum terbukti mampu memberantas korupsi.