

# 25 Tahun Orde Reformasi Berantas Korupsi

Amien Sunaryadi

Perancang Strategi dari Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional (SPKN) Edisi Maret 1999; Wakil Ketua KPK (2003-2007)

Tahun 2024 ini, genap 25 tahun Orde Reformasi memberantas korupsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo UU No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Setelah 25 tahun Orde Reformasi bekerja keras memberantas korupsi, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia dalam dua tahun terakhir ternyata stagnan di angka 34. Artinya, korupsi di Indonesia masih marak.

Banyak pihak juga berpandangan bahwa korupsi di Indonesia saat ini masih marak. Dan, nilai IPK 34 tersebut sama persis dengan IPK Indonesia di 10 tahun yang lalu, di tahun 2014.

Dulu, tahun 1998, genap 27 tahun Orde Baru memberantas korupsi berdasarkan UU No 3/1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Setelah 27 tahun Orde Baru bekerja keras memberantas korupsi, ternyata di pengujung akhir orde tersebut, korupsi juga masih marak. Akibatnya, MPR kemudian mengeluarkan ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Dua pengalaman pemberantasan korupsi dari orde yang berbeda, tetapi memiliki hasil akhir yang identik, yaitu tidak berhasil memberantas korupsi. Akankah dalam 25 tahun mendatang, Indonesia juga akan mengulangi pengalaman Orde Reformasi dan Orde Baru?

## Salah memaknai korupsi

Apa yang dimaksud dengan korupsi? Kebanyakan orang di Indonesia salah dalam memaknai isi UU No 31/1999 jo UU No 20/2001. Mungkin karena tidak pernah membaca teks UU tersebut sehingga mereka berpandangan bahwa korupsi itu adalah "hanya" sesuatu yang merugikan keuangan negara.

Tentu dilengkapi dengan unsur tindak pidana yang lain, yaitu menguntungkan diri sendiri atau orang lain, melawan hukum atau menyalahgunakan wewenang. Kemudian mengartikan secara salah bahwa kalau ada kerugian keuangan negara, itu adalah korupsi. Kesalahan memaknai seperti itu tak hanya terjadi pada masyarakat awam. Bahkan lebih banyak terjadi pada para auditor negara dan aparat penegak hukum.

Menurut teks UU No 31/1999 jo UU No 20/2001, terdapat 30 jenis korupsi. Perbuatan yang kalau dilakukan, maka akan dipidana sebagai tindak pidana korupsi. Sebanyak 30 jenis korupsi tersebut dapat dikelompokkan menjadi tujuh kelompok.

Kelompok itu: 1) merugikan keuangan negara (dua jenis), 2) suap-menyuap (12 jenis), 3) penggelapan dalam jabatan (lima jenis), 4) pemerasan (tiga jenis), 5) perbuatan curang dalam bangunan

(enam jenis), 6) benturan kepentingan dalam pengadaan (satu jenis), dan 7) gratifikasi (satu jenis).

Jadi, berdasarkan teks UU No 31/1999 jo UU No 20/2001, jenis korupsi yang paling banyak adalah suap-menyuap.

Sebagai tambahan, di samping itu masih ada tindak pidana suap sebagaimana diatur dalam UU No 11/1980 tentang Tindak Pidana Suap yang dalam sejarahnya diberlakukan sehubungan dengan maraknya praktik suap di dunia sepak bola Indonesia pada waktu itu.

## Korupsi terbanyak vs fokus aparat

Apa korupsi yang paling banyak di lapangan? Pada tahun 2015, 2016, dan 2017, di berbagai acara, penulis melakukan survei dengan menggunakan lembaran kertas yang diisi oleh responden.

Kemudian dari 2018 sampai dengan awal 2024, di berbagai kesempatan, penulis melakukan survei dengan menggunakan aplikasi Mentimeter yang berbasis internet yang diisi oleh responden dengan menggunakan ponsel atau komputer/laptop. Survei itu sebagian dilakukan di dalam ruangan dalam suatu acara dan sebagian lagi didiseminasikan melalui Whatsapp dan media sosial.

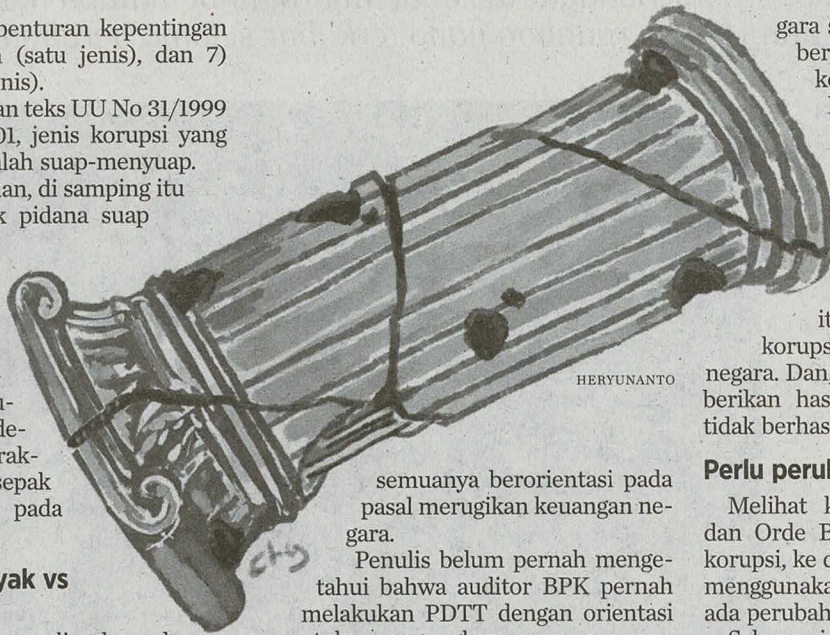
Total responden dari survei dalam kurun sembilan tahun itu lebih dari 7.500 responden. Kesimpulan utama dari rangkaian survei tersebut adalah sekitar 76 persen responden menyatakan bahwa bentuk perbuatan koruptif yang paling banyak mereka temui di kehidupan nyata adalah suap-menyuap, sogok, *kick-back*, minta komisi, pungutan liar, dan *fee* tidak resmi.

Sekitar 17 persen responden menyatakan bahwa bentuk perbuatan koruptif yang paling banyak pernah mereka temui di kehidupan nyata adalah perbuatan merugikan keuangan negara dan menguntungkan diri sendiri/orang lain. Responden sisanya menyatakan jenis korupsi lainnya. Sejauh ini, penulis tidak menemukan adanya survei lain yang *comparable* (bisa diperbandingkan), yang menghasilkan kesimpulan yang berlawanan dari kesimpulan tersebut.

Jadi, menurut persepsi masyarakat luas, jenis korupsi yang paling banyak terjadi di kehidupan nyata adalah suap-menyuap.

Bagaimana dengan korupsi yang ditangani aparat penegak hukum (APH)? Dari observasi yang penulis lakukan terhadap penyidikan tindak pidana korupsi yang dilakukan para penyidik kepolisian, mayoritas berdasarkan pada pasal merugikan keuangan negara. Jarang sekali yang berdasarkan pasal suap-menyuap.

Dari observasi yang penulis lakukan terhadap pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT) oleh auditor Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terkait dengan tindak pidana korupsi, juga terlihat



HERYUNANTO

semuanya berorientasi pada pasal merugikan keuangan negara.

Penulis belum pernah mengetahui bahwa auditor BPK pernah melakukan PDTT dengan orientasi untuk mengungkap suap-menyuap, walau sebenarnya auditor BPK adalah pihak yang paling berpotensi untuk mengungkap adanya suap-menyuap mengingat kompetensi *forensics accounting* ada pada mereka.

Pada 2010, penulis pernah membantu tim peneliti dari Puslitbang Kejaksaan Agung. Dari penelitian yang mereka lakukan, penulis bisa menyimpulkan bahwa pada waktu itu sekitar 87 persen penuntutan tindak pidana korupsi, juga dilakukan berdasarkan pasal merugikan keuangan negara.

Dari observasi yang penulis lakukan terhadap penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kejaksaan, juga terlihat bahwa mayoritas penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi dilakukan berdasarkan pada pasal merugikan keuangan negara. Konsisten dengan hasil penelitian yang dilakukan.

Dari observasi penulis terhadap penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), juga terlihat bahwa mayoritas dilakukan berdasarkan pada pasal suap-menyuap. Akan tetapi, secara kuantitas, jumlah perkara yang disidik dan dituntut oleh KPK adalah bagian kecil dari semua perkara secara nasional.

Jadi, pemberantasan korupsi oleh APH selama Orde Reformasi ini lebih banyak dilakukan terhadap tindak pidana korupsi yang berjenis merugikan keuangan negara. Sedikit sekali terhadap yang berjenis suap-menyuap.

## Gagal berantas korupsi

Dari observasi penulis terhadap pemberantasan korupsi di masa Orde Baru, penyidikan maupun penuntutan kebanyakan dilakukan berdasarkan pada pasal merugikan keuangan negara. Jarang adanya penggunaan pasal suap-menyuap. Di masa Orde Baru, auditor BPK belum berperan dalam pemberantasan korupsi. Peran auditor dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) jauh lebih besar.

Selama Orde Baru itu, auditor BPKP juga melihat tindak pidana korupsi berdasarkan pasal merugikan keuangan ne-

gara semata. Karena itu, penulis berpendapat, pemberantasan korupsi di masa Orde Baru lebih terarah pada jenis merugikan keuangan negara.

Dari hal-hal di atas, penulis menyimpulkan bahwa prioritas pemberantasan korupsi pada masa Orde Reformasi dan Orde Baru adalah sama, yaitu pada tindak pidana korupsi jenis merugikan keuangan negara. Dan, kedua orde tersebut memberikan hasil akhir yang sama, yaitu tidak berhasil memberantas korupsi.

## Perlu perubahan strategi

Melihat kegagalan Orde Reformasi dan Orde Baru dalam pemberantasan korupsi, ke depan Indonesia tidak boleh menggunakan strategi yang sama. Harus ada perubahan strategi.

Selama ini, PDTT yang dilakukan auditor BPK serta penyidikan dan penuntutan yang dilakukan APH, lebih banyak berdasarkan pada pasal merugikan keuangan negara. Padahal, jenis korupsi yang paling banyak dituliskan dalam undang-undang dan yang paling banyak terjadi di kehidupan nyata adalah suap-menyuap.

Tampaknya, PDTT maupun penyidikan dan penuntutan yang telah dilakukan selama ini tidak memiliki strategi nasional yang terarah. Seperti halnya mereka mengikuti prinsip: saya memiliki kewenangan PDTT, maka saya melakukan PDTT; saya memiliki kewenangan penyidikan, maka saya melakukan penyidikan; saya memiliki kewenangan penuntutan maka saya melakukan penuntutan.

Tidak terlihat adanya kemampuan untuk melihat gambaran yang lebih besar (*bigger picture*), dalam melakukan PDTT, penyidikan dan penuntutan: setelah berjalan 5-10 tahun ke depan, kira-kira perkorupsian di Indonesia akan berkurang seperti apa?

Artinya, strategi pemberantasan korupsinya tak menunjukkan secara jelas arah yang akan dicapai. Karena itu, mumpung ada kesempatan pergantian kepemimpinan nasional, adalah saat yang tepat untuk dilakukan perubahan strategi pemberantasan korupsi.

Menurut penulis, perubahan strategi yang harus dilakukan, sangat mudah. Namun, pelaksanaannya tentu tak mudah. Mengingat jenis korupsi yang paling banyak terjadi di kehidupan nyata adalah suap-menyuap dan jenis korupsi yang paling banyak dituliskan di dalam UU yang berlaku juga suap-menyuap, maka 25 tahun ke depan pemberantasan korupsi di Indonesia harus difokuskan pada korupsi jenis suap-menyuap.

Jadi, perubahan strategi pemberantasan korupsinya adalah perubahan dari mengejar korupsi jenis merugikan keuangan negara menjadi mengejar korupsi jenis suap-menyuap. Perubahan strategi yang mudah. Tantangannya adalah bagaimana cara membuat para auditor negara dan APH mau dan mampu melakukan perubahan strategi tersebut.