

PENGENDALIAN INTERNAL BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM DOMAIN CETAK BIRU MENCEGAH DAN MEMBERANTAS KORUPSI

Personal File : Jan Hoesada.

PENDAHULUAN

Upaya pemberantasan korupsi dipelopori Angkatan Darat dan almarhum Presiden Soekarno¹ mengeluarkan Peraturan Penguasa Militer No.PRT/PMI/06/1957 (PPM 06), diganti UU 24/1960. Pada tahun 1967 Presiden Soeharto membentuk Tim Pemberantasan Korupsi (TPK) melalui Keppres 228/ 1967 berlandas UU 24 / 1960. Pada 1970 kembali Soeharto membentuk Komisi Empat (K4) dan Hatta sebagai penasihat Komisi. Hatta terkenal sebagai tokoh bersih dan sederhana. K4 bertugas membereskan skandal Pupuk Bimas dan Skandal Pertamina yang melibatkan beberapa Jenderal TNI-AD. Operasi tertib (Opstib) dibentuk berdasar INPRES 9/1977 bertugas memberantas pungutan liar. Pada tahun 1982 TPK yang dibentuk awal pemerintahan Soeharto diaktifkan kembali dengan enam serangkai yang beken; Menpan JB Sumarlin, Pangkoptambud Sudomo, Menkeh Ali Said, Jagung Ismail Saleh, Kapolri Awaludin Djamin dan Ketua MA Mudjono. Semua program tersebut terbukti tidak efektif. Lalu pada era reformasi muncul UU 31/1999, disempurnakan menjadi UU 30/2002 mengakomodasi munculnya Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK) yang lebih dikenal dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Pada tahun 1998 mahasiswa melakukan demo untuk menumbangkan Orde Baru dengan menggunakan isu KKN sebagai motto pemersatu². Gerakan mahasiswa tersebut berhasil menumbangkan Orde Baru, namun KKN tetap berlangsung. Pada akhir 2004, KPK bermaksud membentuk kelompok penasihat KPK.

Tiga masalah pokok yang dihadapi akuntan pemerintahan dan auditor adalah lingkungan pengawasan umum, risiko melekat untuk berkorupsi dan sarana pengamanan¹. Agak sulit mencari negara percontohan yang telah membangun system kendali internal terhadap korupsi. AS merupakan negara yang telah merumuskan kendali internal terhadap korupsi, membuat daftar pertanyaan yang dapat digunakan sebagai masukan bagi RI dalam membangun internal control birokrasi kedap korupsi.

Butir-butir tersebut adalah sebagai berikut :

- A. Apakah lingkungan pengawasan umumnya memungkinkan korupsi ?
1. Seberapa besar kadar pimpinan merasa berkepentingan atas sebuah sistem kendali internal yang kuat ?
 2. Apakah hubungan-hubungan pelaporan yang memadai sudah berjalan diantara unit-unit organisasi tersebut ?
 3. Sejauh mana organisasi itu memiliki pegawai-pegawai yang kompeten dan jujur ?
 4. Apakah wewenang didelegasikan dan dibatasi sewajarnya ?
 5. Apakah kebijakan dan prosedur dimengerti oleh karyawan ?
 6. Apakah prosedur anggaran dan pelaporan dirinci dengan baik dan dilaksanakan secara efektif ?

¹ Membasmi Korupsi, Robert Klitgaard, Yayasan Obor Indonesia, 1998, hal 112.

7. Apakah kendali keuangan dan pengelolaan termasuk setiap penggunaan komputer dimantapkan dan diamankan dengan baik ?
- B. Sejauh mana kegiatan tersebut memikul risiko korupsi yang melekat ?
1. Sejauh manakah program itu tidak jelas atau rumit tujuan-tujuannya, sangat terlibat dengan pihak ketiga yang diuntungkan; berkaitan dengan uang tunai; atau dalam urusan menyetujui permohonan, lisensi, izin atau sertifikat ? Semakin banyak perizinan, semakin besar risiko korupsi.
 2. Berapa besar anggaran ? Semakin besar anggaran, semakin besar pula kerugian negara akibat korupsi.
 3. Seberapa besar pengaruh pendapatan keuangan diluar lembaga pemerintah. Semakin besar, semakin besar pula perangsang untuk korupsi.
 4. Apakah banyak program baru dibawah tekanan jadwal dan pencapaian (raihan nyata)? Semakin banyak, semakin besar pula peluang korupsi.
 5. Apakah tingkat sentralisasi dan desentralisasi sesuai bagi kegiatan kegiatan tersebut ?
 6. Apakah ada bukti bukti sebelumnya tentang kegiatan-kegiatan tidak sehat dilembaga pemerintah tertentu ?
- C. Bagaimana sistem pengamanan dan pengendalian korupsi ?
1. Sumber informasi (data base dll) apa saja yang tersedia bagi para auditor dan penilai korupsi ?
 2. Siapa saja nara sumber kompeten yang dapat diwawancarai untuk pengumpulan informasi ?
 3. Apakah telah dibuat secara nasional, pemetaan wilayah wilayah yang paling rawan korupsi, sistem dan rosedur yang paling rawan korupsi, agenda untuk menurunkan tingkat kerawanan ?
 4. Apakah langkah perbaikan dilakukan secara nyata secara bertahap, konsisten dan sistematis oleh pemerintah untuk butir 3 tersebut diatas?²

KERANGKA KERJA BAGI PEMBUAT KEBIJAKAN ANTI KORUPSI³

Departemen Perpajakan Filipina membangun secara unik sarana penangkal korupsi sebagai berikut.

- A. Strategi SDM Anti Korupsi : Memilih pegawai yang jujur dan cakap.
1. Rumuskan indikator ketidak jujuran dan bukti-ketidak jujuran.
 2. Bangun administrasi kejujuran atau ketidak jujuran.
 3. Lakukan pemeriksaan berkesinambungan atas kualitas administrasi kejujuran.
 4. Gunakan catatan administrasi masa lalu untuk basis manajemen kejujuran.
 5. Gunakan sumberdaya luar untuk menjamin kejujuran dan meraih persyaratan minimum yang harus ada pada entitas.

² Disarikan secara bebas, mengambil gagasan The Office Management and Budget, Internal Control Guidelines, Washington,D.C.: OMB,Desember 1982, Bab 4.

³ Dirangkai dari berbagai sumber oleh Robert Klitgard, Controlling Corruption, Membasmi Korupsi, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta 1998, halaman 124-126, dan hal 127-129 Peraga 2 tentang Penerapan Kerangka Kerja Peralatan Anti Korupsi yang digunakan oleh Departemen Pajak DN (Internal Revenue Bureau) Filipina, pembuat makalah ini memadukan berbagai sumber tersebut dan melakukan elaborasi secara bebas dengan basis ilmu Struktur & Perilaku Organisasi,Manajemen SDM, Corporate Culture dan ancangan pengendalian internal versi profesi akuntan.

6. Memilih pegawai anti KKN dengan kriteria profesional. Meneliti *track record* individu, menyingkirkan yang tidak jujur. Memberlakukan peraturan baru melawan nepotisme.
7. Leadership antikorupsi⁴, keteladanan pemimpin yang mengubah sikap bawahan. Kepemimpinan yang vokal dan komunikatif dengan masyarakat tentang komitmen memberantas korupsi.

B. Strategi Imbalan Anti Korupsi.

1. Rumuskan ulang sistem imbalan pegawai.
 - a. Hapus imbalan yang tak masuk akal kecilnya untuk manusia normal, yang memberi "pengertian atau maaf" bagi suburnya perilaku KKN. Naikkan imbalan yang mampu mengurangi kebutuhan akan berkorupsi.
 - b. Bangun sistem imbalan kinerja pembongkaran korupsi.
 - c. Bangun sistem imbalan berbasis kinerja.
 - d. Bangun kriteria kinerja atas pembangunan "Sistem Bebas Korupsi (Corruption Proof System Design)" yang mampu mencegah timbulnya korupsi.
 - e. Kembangkan imbalan dan sanksi non finansial. Meningkatkan rasa sakit pemecatan dengan pengumuman nama, publikasi kisah pelanggaran dan pelaku⁵.
 - f. Secara seimbang memberi penghargaan atas kinerja pencapaian target⁶, dan imbalan pencapaian target secara efisien dan tidak korup.
 - g. Sistem promosi atau demosi berdasar kinerja bersih KKN tersebut pada butir f.
2. Bangun sistem sanksi dan hukuman bagi koruptor.
 - a. Bangun sistem sanksi dan hukuman yang menakutkan, yang mampu menekan keinginan berkorupsi.
 - b. Bangun sistem wewenang untuk menerapkan sanksi langsung tanpa melalui prosedur panjang.
 - c. Angkat pejabat yang kompeten dalam melaksanakan wewenang tersebut (cerdas, ahli, berani, bersih, tegas, berpihak pada program anti korupsi).
 - d. Bangun sistem hukuman formal dan nonformal secara seimbang. Hukuman nonformal misalnya mutasi jabatan, publisitas, hilangnya reputasi.
 - e. Lakukan hukuman dan sanksi tanpa ditunda.
 - f. Hindari prosedur hukuman via pengadilan, apabila bertele-tele dan hasilnya tidak memuaskan.
 - g. Sistem *red-flag*, identifikasi pegawai yang diduga korup, identifikasi bagian masyarakat yang menghindari pajak⁷

C. Bangun sistem informasi yang meningkatkan deteksi terhadap tindak KKN.

1. Perbaiki SIM menjadi SIM berancangan anti-korupsi.
 - a. Bangun sistem audit anti korupsi yang efektif, bangun forensic auditing.
 - b. Kumpulkan bukti terjadinya korupsi, bukti yang tak terbantahkan.

⁴ Internal Revenue Bureau, Filipina ; kepemimpinan teladan dan mampu mengubah sikap.

⁵ Internal Revenue Bureau, Filipina ; bukan sekadar target pajak APBN tercapai.

⁶ Internal Revenue Bureau Filipina, bagi pengumpulan target pajak.

⁷ Internal Revenue Bureau Filipina, bukan hanya petugas pajak yang selalu dipersalahkan.

- c. Lakukan evaluasi berkala tingkat kerawanan korupsi pada entitas yang dibenahi.
2. Perbaiki organisasi anti korupsi.
 - a. Tambah kapasitas karyawan anti korupsi, kuantitas dan kualitas auditor, penyidik, pengawas, pengamanan internal.
 - b. Ciptakan iklim yang mendorong pegawai ingin dan bersedia melaporkan kegiatan tidak wajar⁸.
 - c. Ciptakan unit-unit baru kelembagaan anti KKN, misalnya KPK, Ombudsman, PPATK, KPKPN, KPU; dan evaluasi kinerjanya.
 3. Gunakan informasi pihak ketiga, misalnya perbankan. Ciptakan iklim kondusif agar pihak ketiga ingin, berani dan bersedia memberi informasi.
 4. Gunakan informasi yang diberikan oleh klien, nasabah, WP, dan anggota masyarakat. Ciptakan iklim kondusif agar masyarakat ingin, berani dan bersedia memberi informasi. Bangun organisasi klien⁹ yang mampu bersuara bila diperlakukan secara tidak adil, terutama diperas oleh suatu pelayanan publik¹⁰.
 5. Utamakan pembuktian berlegitimasi hukum. Gunakan ancaman pembuktian terbalik untuk kasus-kasus atau jabatan-jabatan yang disepakati secara nasional.
- D. Periksa dan rombak hubungan serah terima jasa kewajiban antara pegawai dengan nasabah, klien, WP. Lakukan evaluasi dan bangun keseimbangan antara kekuasaan/ wewenang, pengendalian kekuasaan/ wewenang dan sanksi penyalahgunaan wewenang. Apabila desain (rancang bangun) pengendalian kekuasaan/ wewenang telah tertata baik, barulah wewenang diberikan. Apabila deteksi penyalahgunaan wewenang dapat dilakukan oleh para pengendali/ pengawas dan sanksi secara efektif dapat diterapkan, barulah kekuasaan diberikan.
1. Hapus monopoli jasa, pelayanan dan perizinan sepanjang dimungkinkan. Bandingkan kinerja layanan yang sama dari lembaga-lembaga atau unit pelayanan yang berbeda-beda itu. Lakukan evaluasi kinerja pelayanan, buka opsi swastanisasi¹¹ seluas mungkin melalui studi kelayakan swastanisasi dan cost-benefit analysis. Lakukan upaya swastanisasi pelayanan tertentu, apabila pelayanan tidak efektif, efisien dan ekonomis.
 2. Bila pelayanan swasta akan sama buruknya, upayakan deregulasi dan layanan otomatis berbasis TI yang berbentuk layanan nir-tatap muka dan "negosiasi".

⁸ Misalnya kesadaran hukuman Allah Yang Maha Kuasa, percaya akan adanya surga-neraka. Misa tiap pagi dirumuskan dalam agenda Internal Revenue Filipina.

⁹ Namun pada perpajakan Filipina, WP dan kelompok bisnis tidak di-organisasir, mungkin karena perbedaan kepentingan mendasar antara pengisian APBN (pajak) dan naluri WP membayar minimum.

¹⁰ Pada banyak hal, publik sangat membutuhkan suatu jasa, sehingga memberi "tip" kepada pelayan publik secara suka cita dan sukarela. Pemberi tip merasa heran dan kecewa, apabila ditolak. Dengan demikian publik merupakan pemicu terpenting dalam tumbuhnya pungli atau bentuk KKN lain. Dalam banyak buku teks tentang korupsi, deteksi tindak KKN dan sanksi bagi publik tak diungkapkan secara memadai.

¹¹ Namun di Filipina pengumpulan pajak atau semacamnya oleh Swasta kelihatannya dihindari, mungkin karena Swasta adalah profit oriented-business.

3. Minimumkan kekuasaan wewenang pegawai, sampai suatu batas kebutuhan minimum wewenang yang disyaratkan untuk mencapai target-raihan-layanan.
 - a. Rumuskan sasaran, peraturan, prosedur secara spesifik.
 - b. Bangun kerjasama Tim secara positif, lakukan evaluasi kinerja individu secara berjenjang.
4. Jangan selalu menggunakan ancangan membelah wewenang (atau tugas besar) menjadi beberapa lembaga pengambilan keputusan untuk mengurangi wewenang, karena antar lembaga mungkin tetap dapat melakukan kolusi dan rantai prosedur layanan publik dan perizinan makin panjang.
5. Hapus paradigma “Kalau dapat dipersulit, mengapa harus dipermudah?”.
6. Lakukan mutasi karyawan, terutama yang tertimpa banyak surat kaleng, investigasi dan rumor. Namun jangan terlampau percaya surat kaleng, karena dapat diciptakan oleh kawan sekantor yang ingin menyingkirkannya. Mutasi pegawai nir-kasus harus berlandas suatu sistem yang menjamin agar KKN jangan berakar dan tidak ”diwariskan” kepada suksesinya disatu pihak, memacu raihan kinerja pegawai yang bersangkutan dilain pihak.
7. Reformulasi misi dan visi, masukkan kandungan anti KKN didalamnya. Buat APBN/D atau RKAP untuk menjalankan misi/visi tersebut secara konkret. Bangun entitas yang tahan korupsi.

E. Ubah Sikap Terhadap Korupsi.

1. Bangun budaya anti korupsi, perkuat dan perbesar barisan, lakukan infiltrasi secara sistematis terhadap semua kelembagaan melalui cara-cara sah dan terhormat, seperti pendidikan, pelatihan, teladan, pemahaman sistem anti KKN dan lain-lain.
2. Bangun kode etik pegawai, jalin kode etik dalam kegiatan kerja sehari hari agar menjadi kebiasaan.

BAGAIMANA MENYUSUN BADAN-KELEMBAGAAN ANTI-KORUPSI

Banyak negara berkembang berminat membentuk organisasi khusus pemantau dan pemberantas korupsi. Indonesia membangun KPKPN, KPK dan banyak lembaga lain. Secara konseptual, hal-hal yang patut dipertimbangkan adalah sebagai berikut :

1. Membentuk Komisi independen anti korupsi, melapor langsung kepada Presiden. Seluruh karyawan Komisi juga harus independen, karena meng-administrasi perkara dan data rahasia.
2. Meminta dukungan masyarakat, menjaga harapan masyarakat agar tetap menyala.
3. Mempunyai kekuasaan penyidikan, menyita dokumen perjalanan, penahanan, pembekuan aset dan penyitaan, yang cukup besar.
4. Komisi juga bertugas mencegah terjadinya korupsi.
5. Anggota Komisi adalah individu independen dan kompeten yang tak takut menghadapi masalah sensitif, memerangi korupsi dengan sangat hati-hati, jangan sampai membahayakan karir dan reputasi pejabat kepolisian atau negara. Diperlukan kompetensi bidang keuangan dan akuntansi, perdagangan, pemerintahan dan berbagai kompetensi lain .
6. Pimpinan komisi diterima oleh masyarakat luas, dan diyakini pro pembangunan ekonomi negara. Reputasi anggota dalam masyarakat adalah segala-galanya, terutama dalam kompetensi dan kejujuran. Maka pemeriksaan latar belakang calon dan ukuran proper & fit harus diterapkan secara ketat. Para anggota Komisi

- dan karyawan Kantor Komisi harus tampil independen, mempunyai gaya hidup yang sederhana, harta kekayaan diungkapkan secara transparan kepada masyarakat, selalu menghindari terlibat pada suatu isu-gossip-rumor.
7. Imbalan anggota Komisi dan para karyawan Komisi harus lebih baik dari rata-rata tugas dan jabatan setara dibidang pemerintahan dan swasta. Komisi dan para karyawan Komisi mendapat hukuman berat bila melakukan KKN sendiri.
 8. Masa bakti tertentu, misalnya 6 tahun.
 9. Komisi mendaftarkan para pengkritik pemerintah dan menggunakannya sebagai nara sumber ahli.
 10. Komisi harus mendapat dukungan penuh dari Kejaksaan Agung, karena penuntutan harus dilakukan oleh Kejaksaan.
 11. Presiden memantau dari dekat kegiatan Komisi dan mempertanggungjawabkannya ke DPR.
 12. Komisi harus mendapat latihan-latihan tertentu sebelum bertugas efektif, misalnya management audit, forensic audit, sistem dan prosedur keuangan pemerintahan untuk meningkatkan kemampuan menangkap koruptor, melakukan reformasi organisasi & sistem-prosedur pemerintahan untuk mengurangi peluang korupsi, dan mengubah sikap stakeholder terhadap korupsi.
 13. Organisasi Komisi dibagi menjadi beberapa departemen besar yaitu (1) Departemen Pemberantasan yang bertugas menyidik, menahan, menyita, mencegah keluar negeri, membantu pihak ketiga melakukan tuntutan-tuntutan atas tindak korupsi, (2) Departemen Pencegahan yang melakukan inventarisasi titik rawan KKN tiap organisasi atau transaksi, mengusulkan perubahan sistem, prosedur dan struktur organisasi kelembagaan agar lebih "corruption proof", (3) Departemen Humas yang bertugas menggalang kekuatan masyarakat dalam dan luar negeri dalam mendukung, membantu pemecahan kasus korupsi, dan membangun masyarakat baru yang anti korupsi, (4) Departemen Terapi-Kejut yang mampu menimbulkan rasa takut pada para koruptor atau calon koruptor¹². Sasaran umum adalah menyidik dan menuntut tindak pidana korupsi disegala bidang dan tingkatan, berdasar laporan masyarakat ke jaringan hotline-keluhan yang bebas bea dan kantor-kantor penampung keluhan-laporan masyarakat. Sasaran khusus adalah oknum yang bergaya hidup jauh diatas SPT atau gaji resmi, yang diawasi siang malam selama bertahun-tahun untuk pendataan yang akurat.

KESIMPULAN.

Bangsa yang berorientasi pada kekuasaan tak akan mampu memerangi KKN. Apabila demokrasi tak tumbuh, KKN tumbuh subur. Aspek lain adalah nurani yang mati, tak ada rasa bersalah ketika mengumpulkan kekuasaan dengan segala akal dan cara, termasuk dengan cara KKN : kekuasaan dapat dibeli. Apabila kekuasaan diperoleh dengan KKN maka penggunaannya pastilah untuk KKN, bukan untuk rakyat banyak. Apabila rakyat telah menjual suaranya kepada suatu kekuasaan, maka suara rakyat tidak diwakilkan, tetapi telah "dibeli" penguasa. Kuncinya adalah Parpol yang bersih KKN dan tak mempermainkan Pemilu, membeli suara rakyat yang lemah kantung dan lemah iman.

¹² Menyimak sukses Hongkong dalam melakukan gerakan anti korupsi, membersihkan aparat pemerintah terutama kepolisian dari budaya korupsi.

Sebagian KKN disuburkan oleh sistem yang buruk, misalnya anggaran untuk suatu tugas yang minim bahkan tidak disediakan. Para pelaksana harus mencari dana sendiri untuk melaksanakan tugas tersebut melalui KKN, pungli atau semacamnya. Maka kegiatan ritual beragama dilakukan secara ketat sambil melakukan pelanggaran perintah Tuhan setiap hari.

¹ Sekali Lagi Tentang Korupsi, Business News 6984/14-11-2003, hal 3.

² KKN Dalam Ekonomi dan Ilmu Ekonomi, Steve Susanto, Kompas 20 Oktober 2003.