

Korupsi adalah masalah global yang harus menjadi keprihatinan semua orang. Praktik korupsi biasanya sejajar dengan konsep pemerintahan totaliter, diktator-yang meletakkan kekuasaan di tangan segelintir orang. Korupsi juga berkaitan dengan pelanggaran HAM. Dalam sistem kekuasaan diktator, masyarakat dan media tidak memiliki celah yang baik untuk mengungkap berbagai praktik korupsi. Peluang terbesar untuk membuka praktik korupsi ada pada sistem pemerintahan yang demokratis. Asumsinya, praktik korupsi berpeluang besar dibongkar dalam lingkungan yang plural, toleran, masyarakat memiliki kebebasan menyampaikan pendapat, dan ketika semua orang merasa aman-tidak ada ancaman, dan tekanan secara sosial maupun politis.

Buku panduan ini membangun konsep Sistem Integritas Nasional ke dalam kosa kata para aktivis anti korupsi di seluruh dunia. Buku ini juga menekankan pendekatan holistik dalam setiap program anti korupsi dengan dukungan peran aktif masyarakat - dengan membangun lembaga-lembaga kontrol sosial

ISBN 979-9381-37-1

Transparency International (TI) Indonesia adalah lembaga berbadan perhimpunan yang didirikan pada Oktober 2000. TI Indonesia merupakan salah satu chapter dari Transparency International yang berkedudukan di Berlin, Jerman. TI didirikan pada 1993, adalah satu-satunya organisasi non-pemerintah dunia dan non-profit yang secara khusus mencurahkan perhatian pada pemberantasan korupsi. TI saat ini memiliki 99 national chapter di berbagai belahan dunia. Informasi lebih lanjut mengenai TI dapat diakses melalui www.transparency.org dan TI-Indonesia dapat diakses melalui www.ti.or.id



Jeremy Pope

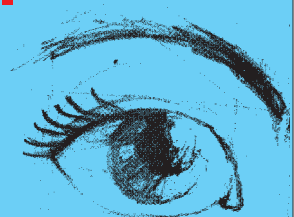
STRATEGI MEMBERANTAS KORUPSI (Edisi Ringkas)



Jeremy Pope

STRATEGI MEMBERANTAS KORUPSI

(Edisi Ringkas)



STRATEGI
MEMBERANTAS KORUPSI
(Edisi ringkas)

JEREMY POPE

STRATEGI
MEMBERANTAS KORUPSI
(Edisi ringkas)

Diringkas oleh:
Tjahjono EP

Ditertibkan Atas Kerjasama Antar:



Jakarta, April 2008

JEREMY POPE

**STRATEGI MEMBERANTAS KORUPSI
(Edisi Ringkas)**

Judul asli:

Confronting Corruption: The Element of National Integrity System, by Jeremy Pope. Copyright © Jeremy Pope and Transparency International 2000.

Diringkas dari edisi bahasa Indonesia:

Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional (Buku Panduan Transparency International 2002, oleh Jeremy Pope, alih bahasa Masri Maris, diterbitkan atas kerjasama Transparency International Indonesia dengan Yayasan Obor Indonesia dan TI Indonesia, Jakarta, April 2008.

Diringkas oleh:

Tjahjono EP

Desain Sampul:

Muid Mularnoidin

Tata Letak:

Darpan Winangun

Cetakan Pertama, Mei 2003

Hak Cipta © Jeremy Pope dan Transparency International

Cetakan Kedua, April 2008

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Pope, Jeremy

Strategi Memberantas Korupsi (Edisi Ringkas)/penulis:

Jeremy Pope/diringkas oleh Tjahjono EP/

Cet. I - Jakarta: TI Indonesia, 2003

x + 71 hlm.; 14 x 20,8 cm

ISBN 979-9381-37-1

Transparency International Indonesia
(The Coalition Against Corruption)

Jl. Senayan Bawah No. 17, Blok S Rawabarat

Jakarta Selatan, 12180, Indonesia

Telp : (62-21) 720 8515

Fax : (62-21) 726 7815

Webpage : www.ti.or.id

Daftar Isi

Catatan Penulis - *vii*

Prakata - *ix*

Bagian 1: KERANGKA ANALISIS - 1

Tantangan Pembaruan - *1*

Anatomi Korupsi - *6*

Mengembangkan Jawaban - *7*

Sistem Integritas Nasional - *9*

Membangun Kemauan Politik - *10*

Bagian 2: PILAR-PILAR KELEMBAGAAN SISTEM INTEGRITAS NASIONAL - 13

Legislatif yang Terpilih - *13*

Peranan Eksekutif - *15*

Sistem Peradilan yang Independen - *16*

Auditor Negara - *18*

Ombudsman - *20*

Badan Anti Korupsi Independen - *23*

Pelayanan Publik Bertugas Melayani Publik - *26*

Pemerintah Daerah - *27*

Media yang Independen dan Bebas - *28*

Masyarakat Sipil - *30*

Sektor Perusahaan Swasta - *31*

Bagian 3: PERATURAN DAN PRAKTEK BAGI PILAR-PILAR KELEMBAGAAN - 35

- Pemilihan Umum yang Bebas dan Adil - 35
- Hukum Administrasi: Uji Materi tindakan Pemerintah - 37
- Etika Pelayanan Publik: Memantau Harta Kekayaan dan Menguji Integritas - 39
- Konflik Kepentingan, Nepotisme dan Perkoncoan - 43
- Pengadaan Barang dan Jasa Publik: Tempat di Mana Sektor Publik dan Sektor Swasta Melakukan Tawar-menawar - 46
- Pegelolaan Keuangan yang Baik - 49
- Hak Mendapatkan Informasi, Penyadaran Publik dan Dokumen Publik - 51
- Memberi Kesempatan Warga Masyarakat untuk Bersuara - 54
- Kebijakan Persaingan dan Pencegahan Korupsi - 56
- Undang-Undang Anti Korupsi - 57
- Survei Sebagai Alat - Mengukur Kemajuan - 61

Bagian 4: MEMETIK PELAJARAN - 63

Bagian 5: LAMPIRAN - 69

Catatan Penulis

Versi pertama buku panduan ini membangun konsep Sistem Integritas Nasional ke dalam kosa kata para aktivis anti korupsi di seluruh dunia. Buku panduan ini menekankan pendekatan holistik dalam setiap program anti korupsi dengan dukungan peran aktif masyarakat - dengan membangun lembaga-lembaga kontrol sosial. Dengan demikian Sistem Integritas Nasional diharapkan mampu membangun persepsi yang menempatkan korupsi sebagai sebuah perbuatan dengan keuntungan kecil, tapi beresiko tinggi.

Bagian pertama buku ini membahas tantangan dan paparan konsep Integritas Nasional. Bagian kedua membahas pilar-pilar kelembagaan Sistem Integritas Nasional, menguji pilar-pilar itu dari sisi peran dan sikap masyarakat yang independen dan terbuka untuk mendukung fungsi pilar-pilar ini secara efektif. Pilar-pilar yang dimaksud adalah lembaga negara, media massa, sektor swasta dan masyarakat sipil.

Bagian ketiga membahas alat-alat-peraturan dan praktik yang diperlukan pilar-pilar kelembagaan-pembahasan soal birokrasi penegakan hukum, dan berbagai peluang yang mungkin dilakukan

untuk memberantas praktik korupsi.

Bagian keempat berisi tinjauan singkat tentang pelajaran dari berbagai kasus untuk memerangi praktik korupsi. Bagian kelima berisi kumpulan praktik terpilih untuk memerangi korupsi.

Prakata

Korupsi adalah masalah global yang harus menjadi keprihatinan semua orang. Praktik korupsi biasanya sejajar dengan konsep pemerintahan totaliter, ditaktor - yang meletakkan kekuasaan di tangan segelintir orang.

Korupsi juga berkaitan dengan pelanggaran hak asasi manusia. Korupsi juga sering dipakai dalil untuk menggulingkan pemerintahan lama oleh pemerintahan baru. Dalam sistem kekuasaan diktator, masyarakat dan media tidak memiliki celah yang baik untuk mengungkap berbagai praktik korupsi. Peluang terbesar untuk membuka praktik korupsi ada pada sistem pemerintahan yang demokratis. Asumsinya, praktik korupsi berpeluang besar dibongkar dalam lingkungan yang plural, toleran, masyarakat memiliki kebebasan menyampaikan pendapat, dan ketika semua orang merasa aman - tidak ada ancaman, dan tekanan secara sosial maupun politis.

Tetapi tidak berarti dalam sistem sosial-politik yang demokratis tidak ada korupsi. Perusahaan-perusahaan swasta raksasa sering menggunakan kedudukan terhormat dari keabsahan hukum formal kegiatan usaha mereka untuk melanggar kepercayaan publik dengan

menggunakan suap sebagai standar dan strategi mencapai sebuah kepentingan bisnis.

Korupsi sering terjadi dengan penyalahgunaan dan bantuan luar negeri dan hibah yang dimaksud untuk membangun dan meringankan beban penderita akibat perang atau bencana alam.

Korupsi berakibat langsung pada penderitaan rakyat banyak, memperparah kemelaratan rakyat, dan memperlemah lembaga-lembaga demokrasi. Kemarahan sosial rakyat, dalam ketidakberdayaannya ketika melihat praktik korupsi di lembaga-lembaga pemerintahan, sering dipakai dalil sekelompok orang untuk menggulingkan sebuah pemerintahan yang dianggap korup. Dan, biasanya berhasil 'merampas' hati rakyat melarat yang tidak berdaya ini.

BAGIAN 1

Kerangka Analisis

Tantangan Pembaruan

Korupsi adalah masalah mendesak yang harus segera diatasi agar tercapai pertumbuhan ekonomi yang sehat. Berbagai catatan menunjukkan adanya peningkatan dan pengembangan model-model korupsi. Fakta-fakta yang terjadi menunjukkan bahwa negara-negara industri tidak dapat lagi menggurui negara-negara berkembang soal praktik korupsi karena korupsi sudah merusak sistem ekonomi-sosial baik di negara-negara maju maupun di negara berkembang. Jika di negara kaya korupsi sudah mencapai tahap serius, di negara miskin korupsi justru sudah berada di tahap yang paling kritis.

Menurut Susan Rose-Ackerman (Kasus di Italia), demokrasi dan pasar bebas bukan satu-satunya alat penangkal korupsi. Pergeseran pemerintah otoriter ke pemerintah demokratis tidak serta merta mampu menggusur tradisi suap-menyuap. Korupsi ada di semua sistem sosial - feodalisme, kapitalisme, komunisme dan sosialisme.

Dibutuhkan juga upaya penegakan hukum sebagai mekanisme solusi sosial untuk menyelesaikan konflik kepentingan, penumpuk-

kan kekayaan pribadi, dan resiko suap menyuap. Harus ada tekanan hukum yang menyakitkan bagi para koruptor.

Korupsi membuat negara-negara miskin semakin terpuruk. Dalam sebuah laporannya, Biro Audit Nasional Cina mengungkapkan bahwa korupsi menelan seperlima dana yang seharusnya disediakan untuk mengatasi kemiskinan. Selama periode 1997 - 1999 4,3 triliun Yuan (\$519) dana untuk mengurangi kemiskinan, 20,4 persennya masuk ke rekening-rekening pribadi.

Korupsi makin mudah ditemukan di berbagai bidang kehidupan. *Pertama* karena melemahnya nilai-nilai sosial, kepentingan pribadi menjadi lebih utama dibanding kepentingan umum, serta kepemilikan benda secara individual menjadi etika pribadi yang melandasi perilaku sosial sebageian besar orang.

Kedua, tidak ada transparansi dan tanggung gugat sistem integritas publik. Birokrasi pelayanan publik justru digunakan oleh pejabat publik untuk mengejar ambisi politik pribadi, semata-mata demi promosi jabatan dan kenaikan pangkat. Sementara kualitas dan kuantitas pelayanan publik, bukan prioritas dan orientasi yang utama.

Dalam pengertian sederhana, korupsi adalah penyalahgunaan kekuasaan dan kepercayaan untuk kepentingan pribadi. Karena itu korupsi dipahami dalam konteks perilaku pejabat-pejabat sektor publik - politisi, pegawai negeri yang memakai kekuasaan dan wewenang sosial untuk memperkaya diri, atau bersama orang-orang yang dekat dengan mereka.

Fokus buku panduan ini ditekankan pada praktik korupsi administrasi, terutama pada kegiatan perorangan yang memegang kontrol sebagai pejabat publik, pembuat kebijakan atau sebagai pegawai birokrasi pemerintah. Praktik korupsi di sektor swasta dipahami dalam konteks hubungan kerja dengan lembaga-lembaga sektor publik yang membawa dampak negatif pada kepentingan umum.

Ada dua kategori korupsi administrasi; *pertama*, korupsi terjadi dalam situasi. Artinya, jasa atau kontrak seolah-olah diberikan sesuai dengan peraturan yang berlaku. *Kedua*, korupsi terjadi dalam situasi transaksi yang jelas-jelas melanggar hukum.

Pada kategori *pertama*, pejabat mendapat keuntungan pribadi

secara ilegal dari pelaksanaan sebuah kewajiban publik. Disini korupsi yang terjadi seolah-olah tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Kategori *kedua*, pejabat mendapat suap agar masyarakat mendapat pelayanan publik. Korupsi dalam konteks ini terjadi sebagai sebuah perbuatan yang jelas-jelas melanggar peraturan yang berlaku.

Pada praktiknya, pemahaman publik tentang korupsi tidak selalu paralel dengan pandangan hukum soal korupsi. Bisa jadi pejabat publik bertindak sesuai dengan pandangan publik, dan pada saat yang sama melakukan perbuatan melanggar hukum.

Korupsi adalah perilaku yang merusak sistem sosial. Berbagai keputusan penting demi kepentingan orang banyak diambil berdasarkan pertimbangan dan kepentingan pribadi, tanpa mempedulikan akibat sosialnya bagi kehidupan masyarakat banyak. Jika tidak dikendalikan, korupsi dapat mengancam lembaga-lembaga demokrasi dan ekonomi pasar. Kebijakan politik dan sistem hukum disusun untuk melindungi elite politik yang korup, sekaligus menjadi alat untuk menghancurkan kekuatan sosial masyarakat yang ingin melawan.

Menurut Dieter Frish, bekas Direktur Jenderal Pembangunan Komisi Eropa, korupsi memperbesar biaya untuk barang dan jasa, memperbesar utang suatu negara, dan menurunkan kualitas standar barang. Proyek pembangunan biasanya dipilih karena alasan terlibatnya modal besar, bukan pada urgensi kepentingan publik.

Banyak program pembangunan pemerintah adalah proyek-proyek yang mubazir dan salah urus. Negara seharusnya mampu menyediakan ruang agar sektor swasta dapat berkembang, dan tidak mengambil alih bidang ekonomi yang dapat dikerjakan sektor swasta secara lebih efisien dan efektif, kecuali jika negara memiliki argumen sosial yang sangat kuat.

Korupsi selalu mengakibatkan situasi sosial-ekonomi tidak pasti. Ketidakpastian ini tidak menguntungkan bagi pertumbuhan ekonomi dan peluang bisnis yang sehat. Sektor swasta cenderung melihat hal ini sebagai resiko terbesar yang harus ditanggung dan sulit diprediksi, karenanya berbagai upaya dilakukan oleh sektor swasta untuk mengejar ROI (*return of investment*) secepat mungkin

demikian menghindari kerugian.

Pemerintah yang korup juga semakin memperberat beban sektor swasta untuk mengembangkan dirinya secara wajar. Umumnya jaring-jaring birokrasi pemerintah jadi celah paling efektif untuk melakukan korupsi. Untuk itu perampingan birokrasi perlu dilakukan, selain untuk mengurangi korupsi, juga untuk mendorong munculnya berbagai peluang investasi baru yang lebih produktif.

Salahsatu elemen penting untuk merangsang pembangunan sektor swasta adalah meningkatkan arus investasi asing (*foreign direct investment*). Dalam konteks ini korupsi sering menjadi beban pajak tambahan atas sektor swasta. Investor asing sering memberi reaksi negatif atas hal ini. Sebuah negara dapat mencapai tingkat investasi asing yang optimal, jika negara bersangkutan terlebih dulu memberantas korupsi dan pajak tidak resmi atas para investor.

Praktik korup sering dimaknai secara positif, ketika perilaku ini menjadi alat efektif untuk menembus administrasi pemerintahan, dan saluran politik yang sangat tertutup. Korupsi juga merupakan alat efektif untuk meredakan ketegangan antara birokrat dan politis, karena keduanya terlibat bersama-sama dalam pencapaian pemenuhan kepentingan pribadi masing-masing. Apapun alasannya, korupsi cenderung menciptakan inefisiensi dan pemborosan sektor ekonomi karena memiliki dampak langsung pada alokasi dana, produksi, dan dana konsumsi. Korupsi langsung atau tidak akan mempengaruhi tingkat kualitas produk barang dan jasa.

Kemiskinan selalu dijadikan alasan pokok munculnya perilaku korup. Argumennya, tanpa kemiskinan tidak ada korupsi. Banyak bukti menunjukkan bahwa skandal ekonomi dan korupsi terjadi di negara-negara kaya dan makmur. Korupsi bisa muncul dari harta dan kemakmuran, dan dapat juga muncul dari ketiadaan harta dan kemakmuran.

Bank Dunia dalam sebuah laporan mengatakan bahwa jumlah kekayaan yang disimpan para pemimpin negara Afrika di bank-bank Eropa mencapai jumlah miliaran dolar AS. Tidak ada satu pun dari pemimpin negara ini yang bisa dikatakan miskin, yang jelas perilaku mereka semakin memperparah kemiskinan rakyatnya sendiri.

Gaji pejabat publik yang sangat rendah sering juga dipandang sebagai sebab munculnya korupsi. Tetapi sekedar menaikkan gaji mereka bukan penyelesaian yang efektif untuk memberantas korupsi.

Berdasarkan beberapa fakta historis, praktik korupsi secara kultural biasanya dibawa oleh kekuatan asing ke dalam sebuah sistem budaya. Seperti terjadi pada masa pemerintahan kolonial Belanda di Indonesia, dan Spanyol di Filipina. Argumen ini masih bisa diperdebatkan karena di Thailand—yang tidak pernah dijajah—juga ditemukan praktik korupsi. Di Thailand perilaku korup justru sudah mencapai tingkat endemik, dan sudah dimulai oleh birokrasi pemerintahan sejak abad ke-17.

Pemberantasan atas perilaku korup juga sering dilakukan dengan mengadopsi nilai-nilai kultural lokal dari sebuah sistem budaya, seperti diungkapkan oleh Olusegun Obasanjo (aktivis anti korupsi dari Nigeria yang dipenjara pada 1999). Obasanjo mengatakan:

“Saya terkejut sekali bahwa sebagian yang tidak terpisahkan dari kebudayaan kita digunakan sebagai alasan untuk membenarkan perilaku yang sangat terukut. Korupsi telah menyalahgunakan dan menghancurkan salah satu aspek kebudayaan kita.”

Negara menjadi penyebab korupsi, jika tidak membayar biaya-biaya yang harus dikeluarkan. Beban biaya pendidikan dan kesehatan yang sangat tinggi terjadi karena negara tidak mau mengeluarkan biaya yang seharusnya dikeluarkan untuk bidang-bidang tersebut. Memberantas korupsi bukan merupakan tujuan akhir. Korupsi harus diberantas untuk mencapai tujuan-tujuan yang lebih luas, yaitu terciptanya sistem administrasi pemerintahan yang efektif, efisien, dan adil, sekaligus meningkatkan kejujuran dan integritas tata pemerintahan secara keseluruhan.

Proses ini mengandaikan adanya integritas dalam diri masing-masing dan pemenuhan hak-hak asasi warga masyarakat. Sistem integritas ini berperan sebagai alat *check and balances*, minimalkan dampak kerusakan akibat perilaku korupsi pada kepentingan publik, dan alat untuk meningkatkan kualitas keputusan pejabat publik berkaitan dengan pemenuhan hak-hak sosial warga masyarakat.

Anatomi Korupsi

Selain merupakan penyalahgunaan kekuasaan dan kepercayaan demi keuntungan pribadi, korupsi adalah tindakan ketidakpatuhan seorang pejabat publik untuk “menjaga jarak”. Apakah sebuah keputusan publik diambil berdasarkan pertimbangan kepentingan publik, atau karena kepentingan pribadi, kelompok, dan keluarga yang mewarnai kebijakan itu. Ironisnya tidak ada konsep yang sama untuk mengukur apakah sebuah perilaku itu bisa digolongkan sebagai tindakan korup atau tidak. Perbedaan pandangan dan pemahaman ini semakin mempersulit pemberantasan korupsi.

Faktor-faktor yang menjadi orang sebab orang enggan memberantas korupsi antara lain adanya keraguan apakah sebuah tindakan korup atau bukan, atau ada sikap pesimis bahwa hukum sulit membuktikan dan memberi sanksi kepada pelaku korupsi, kekhawatiran adanya ancaman dari pelaku, atau kedudukan yang lebih rendah dalam sebuah organisasi.

Bidang kegiatan pemerintah yang rawan terhadap korupsi adalah bidang usaha pengadaan barang dan jasa untuk publik, bidang properti, birokrasi distribusi barang, pengangkatan pegawai pemerintah dan tata pemerintah daerah. Model korupsi yang biasa dikembangkan antara lain: nepotisme, korupsi politik, uang komisi bagi kontrak, dan berbagai bentuk penggelapan dana.

Bentuk-bentuk praktik korupsi selalu sama, di manapun. Korupsi di Cina - tempat birokrat menjual kekuasaan administrasi mereka, sama dengan korupsi di Eropa - tempat partai politik mendapat komisi dalam jumlah yang sangat besar dari proyek-proyek pemerintah. Sepanjang menyangkut korupsi, hampir tidak ada orang yang bisa mengecam orang lain. Di pemerintahan yang paling bersih sekalipun, korupsi tetap ada. Oleh karena itu, upaya memberantas korupsi harus dilakukan terus-menerus.

Berdasarkan sebuah kesepakatan, dirumuskan beberapa situasi yang mudah mengundang korupsi. *Pertama*, suap diberikan untuk mendapatkan keuntungan yang langka, atau untuk menghindari biaya. *Kedua*, suap diberikan untuk mendapat keuntungan yang tidak langka, tetapi memerlukan kebijakan yang harus diputuskan oleh pejabat publik. *Ketiga*, suap diberikan bukan untuk menda-

patkan keuntungan tertentu dari publik, tetapi untuk mendapatkan layanan yang berkaitan dengan perolehan keuntungan. *Keempat*, suap diberikan untuk mencegah pihak lain mendapatkan dari keuntungan, atau membebaskan biaya pada pihak lain.

Suap sebenarnya merupakan kekuatan pasar yang mewarnai program kerja pemerintah. Jika pasar menjadi efisien karena suap, maka suap dapat dibenarkan. Tetapi gejala ini tetap harus dilihat dengan sikap yang skeptis.

Korupsi biasanya tumbuh dalam sistem yang kaku dan sarat dengan hambatan dan bersumber dari kekuatan monopoli dalam pemerintahan. Dalam situasi seperti ini pegawai pemerintah cenderung memilih penawar tertinggi (dari sebuah tender) dengan harapan akan mendapatkan komisi yang lebih besar. Pegawai negeri memiliki insentif untuk menciptakan lebih banyak hambatan sebagai cara untuk mendapatkan suap dengan nilai yang sangat besar. Misalnya melakukan upaya memperlambat proses administrasi atau menentukan persyaratan yang berat.

Mengembangkan Jawaban

Sekalipun banyak upaya telah dilakukan untuk memberantas korupsi, para aktivis anti korupsi belum tahu dari mana pemberantas korupsi harus dimulai. Sejarah membuktikan banyak pemimpin negara yang ‘bersih’ harus mengakhiri kepemimpinannya dengan dakwaan korupsi selama memegang kekuasaan. Sementara di banyak negara berkembang – berkaitan dengan kasus korupsi – pemberantasan korupsi selalu mengandaikan adanya tata pemerintahan baru, bukan sekedar menata ulang pemerintah. Perubahan radikal ini dibutuhkan karena kekuasaan hanya ada di tingkat tertinggi pemerintahan. Seorang pemimpin baru – yang punya komitmen memberantas korupsi – harus berhadapan dengan sistem pemerintahan lama yang korup.

Faktor lainnya adalah, tidak adanya keinginan pemimpin dan elit politik. Akibatnya ada implikasi politik dan administrasi jika pegawai di tingkat bawah melakukan kontrol sosial terhadap perilaku elit di tingkat atas. Sementara pembaruan selalu diandaikan hanya untuk mereka yang berada pada tingkat politik

yang lebih rendah. Mereka yang ada dilapisan atas ‘merasa’ tidak membutuhkan pembaruan.

Kalau toh ada pembaruan biasanya dilakukan dengan tidak menyeluruh dan tidak memiliki fokus yang spesifik. Pembaruan lebih difokuskan pada hukum-sebenarnya sebuah pendekatan yang tidak sepenuhnya benar jika ingin mengubah keinginan dan perilaku seseorang.

Prinsipnya, jangan sekali-kali melakukan pembaruan dengan menetapkan langkah-langkah yang tidak realistis (utopis). Pembaruan hanya mungkin dilakukan pimpinan yang memiliki integritas. Integritas adalah jalan menuju terciptanya pelayanan yang menjadi hak publik.

Nolan Committee on Standart in Public Life mengatakan ada tujuh prinsip bagi semua aspek siklus kegiatan publik: tidak memikirkirkan diri sendiri, integritas, objektivitas, tanggung gugat, keterbukaan, kejujuran, dan kepemimpinan. Siklus kegiatan publik ini tentu membutuhkan dukungan undang-undang, peraturan dan etika perilaku.

Dalam sistem demokrasi ada dua bentuk tanggung gugat, yaitu tanggung gugat vertikal dan horisontal. Tanggung gugat vertikal, adalah rakyat-pemilih yang mengontrol pihak-pihak dalam tata pemerintahan. Tanggung gugat horisontal yaitu pihak-pihak dalam tata pemerintahan yang bertanggung jawab pada lembaga-lembaga lain (lembaga pengawasan independen). Pada dasarnya keduanya tidak memiliki keistimewaan dalam kekuasaan politik. Karena, rakyat-pemilih memberikan kekuasaan politik dalam batas waktu tertentu pada wakil-wakil yang mereka pilih sendiri. Jika tidak puas, rakyat bisa menarik kembali kekuasaan politik yang sudah diberikan.

Pada kenyataannya manipulasi politik bisa mengaburkan prinsip demokrasi, akibatnya pemilih yang tidak memiliki integritas moral, tetap memperoleh kekuasaan politik. Politik telah berkembang menjadi sebuah profesi yang memiliki aturan main dan standar sendiri yang hanya dipatuhi oleh para politisi.

Tujuan dari Sistem Integritas adalah untuk membangun sistem *check and balances* dalam kerangka prinsip-prinsip yang telah

disepakati bersama. Harapannya dalam sistem ini tercipta sebuah lingkaran kebajikan yang dapat memelihara diri sendiri, memungkinkan pemantauan semua prinsip yang menghadapi risiko, oleh dirinya sendiri atau pihak lain. Ironisnya lingkaran-kebajikan ini dapat juga dimanipulasi dan dibangun dengan tipu daya.

Program pelayanan publik yang korup terkadang bisa diperbaiki dengan jalan membuat rancangan ulang sebuah pelayanan publik. Secara teknis, hal ini dapat dilakukan dengan pembatalan program. Berdasarkan tujuan yang sudah ditetapkan sejak semula, dibuat program pelayanan publik yang lebih sederhana dan lebih mudah dimonitor.

Sebab utama kegagalan memberantas korupsi adalah tingkat partisipasi masyarakat sipil yang rendah. Sikap pesimis dan tidak berdaya pada masyarakat sipil harus dirombak, agar mereka menjadi kekuatan sosial yang efektif untuk memberantas korupsi, sekaligus menjalankan fungsi sebagai kontrol sosial.

Sistem Integritas Nasional

Selain menghambat pertumbuhan ekonomi, korupsi juga menghambat pengembangan sistem pemerintahan demokratis. Korupsi memupuk tradisi melakukan perbuatan yang menguntungkan diri sendiri secara sembunyi-sembunyi, sekaligus menutup kemungkinan bagi warga masyarakat yang paling lemah untuk bisa menikmati pembangunan dan kualitas hidup yang lebih baik.

Saat ini pendekatan paling ampuh untuk memberantas korupsi di seluruh dunia masih pada upaya untuk meningkatkan standar tata pemerintahan-Sistem Integritas Nasional. Sistem pemerintahan modern membutuhkan mekanisme tanggung gugat. Dalam sistem seperti ini harus muncul pers yang bebas sejauh batas-batas yang telah ditetapkan oleh undang-undang.

Demikian halnya dengan pengadilan. Pengadilan tidak lagi menjadi hamba penguasa, tetapi memiliki ruang yang bebas untuk menegakkan kedaulatan hukum dan peraturan. Dengan demikian akan tercipta sebuah lingkaran-kebijakan yang memungkinkan setiap pihak menjadi pengawas dan orang yang diawasi, atau sebagai pemantau dan sebagai pihak yang dipantau. Sayangnya konsep ini

lebih mudah dikatakan daripada dilaksanakan. Setidaknya dibutuhkan waktu yang lama, agar lingkaran-kebijakan ini bisa terwujud dan memainkan perannya secara efektif. Tujuan dari Sistem Integritas Nasional adalah menempatkan perilaku korup sebagai tindakan yang beresiko tinggi dengan hasil yang sedikit.

Sistem kelembagaan Sistem Integritas Nasional itu ibarat sebuah kuil suci yang ditopang oleh pilar-pilar peradilan, parlemen, kantor auditor-negara, ombudsman, media yang bebas, dan masyarakat sipil. Di sisi lain pilar-pilar ini harus mampu menjalankan peran masing-masing secara efektif, misalnya media yang memiliki hak mengeluarkan pendapat dan masyarakat sipil yang memiliki ruang hukum. Di atas bangunan suci itu ada mutu kehidupan, tatanan hukum dan pembangunan berkelanjutan, sebagai tujuan ideal yang ingin dicapai. Kesadaran publik dan nilai-nilai masyarakat jadi fondasi yang kokoh, yang menopang bangunan suci untuk mencapai kehidupan yang lebih baik.

Membangun Kemauan Politik

Hal tersulit dan sangat fundamental dari semua gagasan ini adalah bagaimana membangun kemauan politik. Kemauan politik bukan kemauan politisi dan orang-orang yang berkecimpung dalam dunia politik. Kemauan politik adalah keberanian yang didukung oleh kecerdasan sosial warga masyarakat dan seluruh elemen sosial untuk memberantas korupsi. Sehingga jabatan politik tidak lagi dipandang sebagai cara mudah untuk memperkaya diri sendiri, tetapi sebagai tanggung jawab untuk mengelola dan merumuskan sekaligus menetapkan tujuan kehidupan bersama yang lebih baik.

Biasanya resiko politik adalah hambatan terbesar untuk membangun kemauan politik. Pembaruan yang menyeluruh memang mengandaikan adanya resiko dan hal-hal yang sulit diprediksi.

Berbagai upaya telah dilakukan untuk meningkatkan kesadaran publik dan kemauan politik publik. Antara lain, lewat berbagai simulasi, selebaran, serta berbagai metode dan pendekatan lainnya. Intinya dengan cara-cara ini warga masyarakat dihadapkan pada situasi riil tentang dampak buruk korupsi, dan bagaimana seharusnya warga masyarakat memberikan reaksi pada kasus-kasus korupsi.

Lembaga-lembaga pengawasan independen sebenarnya juga memiliki peranan yang sangat luas, dan memiliki kemampuan untuk menanamkan pengaruh di kalangan politisi. Tetapi perlindungan kelembagaan masih sangat lemah, sehingga lembaga-lembaga independen ini sangat mudah disingkirkan.

BAGIAN 2

Pilar-Pilar Kelembagaan Sistem Integritas Nasional

Legislatif yang Terpilih

Parlemen yang terpilih adalah pilar utama Sistem Integritas Nasional berlandaskan tanggung gugat demokrasi. Tugas pokoknya mewujudkan kedaulatan rakyat melalui wakil-wakil yang dipilih untuk kepentingan publik, sekaligus memastikan eksekutif bertanggung jawab atas tindakannya. Legalitas hukum parlemen sangat ditentukan oleh bagaimana lembaga ini mendapatkan mandat kekuasaan politik dari rakyat. Agar dapat menjalankan fungsi sosial politiknya, parlemen seharusnya terdiri dari orang-orang yang memiliki integritas.

Legislatif yang korup menyuburkan sinisme. Berbagai skandal korupsi yang terus terbongkar di Eropa Barat merangsang munculnya kekuatan politik partai-partai ekstrem kiri dan kanan. Partai-partai politik ekstrem ini mendapat manfaat dari aib yang dibuat oleh anggota legislatif yang terpilih dan melakukan tindakan korupsi.

Kegagalan sistem integritas negara-Afrika sampai Amerika Selatan - terletak pada kekuasaan legislatif terpilih yang mempunyai kekuasaan yang sangat besar. Legislatif selain memiliki

kekuasaan untuk membuat undang-undang dan penetapan jumlah pajak, juga menjadi lembaga (atas nama rakyat) yang menyetujui anggaran belanja eksekutif, sekaligus mengawasi apakah anggaran belanja itu telah dibelanjakan sesuai dengan kesepakatan atau tidak.

Situasi seperti ini, membuka peluang munculnya perilaku korupsi yang semakin subur. Seandainya ada pembagian yang jelas antara lembaga legislatif dan eksekutif, tentu peluang terjadinya korupsi akan semakin kecil.

Faktanya, di negara-negara yang memiliki batas wewenang yang tegas antara legislatif dan eksekutif, tetap saja terjadi korupsi. Biasanya, korupsi terjadi dalam konteks ini sifatnya lebih melibatkan eksekutif dan manipulasi oleh partai, bukan untuk memperkaya diri sendiri. Korupsi terjadi karena kurangnya tanggung gugat eksekutif dan pengawasan terhadapnya.

Partai politik juga dapat menguasai siklus kegiatan politik dan memonopoli kekuasaan politik, serta bertindak sebagai lembaga negara dan mengalami kemunduran sangat oligarki. Sering terjadi bahwa partai politik sebenarnya perusahaan yang dilengkapi dengan Undang-Undang Dasar, mengontrol sendiri anggota-anggotanya dan memperjuangkan tujuan politik, bukan mencari uang.

Partai politik membutuhkan dana yang tidak sedikit untuk menjalankan fungsi sosial politiknya. Oleh karena itu, pengumpulan dana dari pendukung politiknya sering dianggap wajar – sampai jumlah tertentu. Sumber dana utama partai politik biasanya dari sektor swasta.

Pengumpulan dana oleh partai sering terjadi dilakukan dengan cara yang ilegal. Jika ini terjadi, biasanya partai politik yang bersangkutan tidak mengindahkan proses Pemilihan umum.

Hal pokok yang harus diperhatikan adalah bukan bagaimana partai politik itu mengumpulkan dana, tetapi apakah proses pengumpulan dana itu akan mempengaruhi sistem politik.

Jika proses pengumpulan dana dilakukan dengan tidak transparan dan partai politik tidak harus mengungkapkan sumber-sumber dananya, maka sebenarnya masyarakat memiliki keterpaksaan untuk mencurigai bahwa orang-orang yang memberikan dana dalam jumlah besar kepada sebuah partai politik sebenarnya

memiliki kesepakatan-kesepakatan yang ilegal untuk mendapatkan keuntungan lebih besar dari para politisi.

Peranan Eksekutif

Eksekutif memegang peranan penting dalam membangun, merawat dan menghormati Sistem Integritas Nasional negerinya. Eksekutif diharapkan menjadi pemimpin yang memiliki dedikasi, integritas moral, dan memiliki kecerdasan emosional yang tinggi.

Kepemimpinan eksekutif memegang peran yang sangat penting. Dengan dukungan media massa yang bebas, eksekutif dapat memberi dorongan dan contoh bagaimana seharusnya bertindak dengan bijak.

Tantangan terbesar bagi orang yang terpilih untuk memimpin adalah menghadapi tata pemerintahan yang sudah lumpuh karena korupsi sistemik. Terutama di bidang-bidang pengadaan barang dan jasa publik dan proses pembuatan keputusan yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.

Eksekutif baru akan menjadi sorotan publik dan media massa. Khususnya apakah eksekutif baru ini mampu menunjukkan dedikasi pada jabatan yang melekat padanya dengan penuh tanggung jawab. Apakah kebijakan politik dibuat berdasarkan kepentingan publik atau kepentingan pribadi dalam kelompok.

Eksekutif harus mampu menjaga jarak dengan peradilan, sehingga peradilan mampu menjalankan fungsinya secara independen. Dengan demikian lembaga peradilan dapat memastikan apakah eksekutif telah menjalankan perintahnya sesuai dengan undang-undang atau belum. Eksekutif juga harus mampu menghormati lembaga peradilan, termasuk para pejabat peradilan yang telah dipilih - diangkat berdasarkan Undang-Undang Dasar - dan memiliki wewenang untuk dapat mengambil tindakan hukum secara independen.

Anggota eksekutif juga harus mampu memahami hubungan yang jelas antara eksekutif dengan pegawai negeri yang bertugas melayani publik, dan bukan alat kepentingan partai politik yang berkuasa.

Kepala pemerintahan, dengan kekuasaan politiknya, sangat

berpeluang menciptakan praktik korupsi sistemik. Terutama jika kepala pemerintahan atau orang-orang terdekatnya, memanfaatkan kekuasaan politik yang melekat pada jabatannya untuk kepentingan pribadi, dan cepat atau lambat akan meracuni birokrasi pemerintahan untuk memuaskan kepentingan-kepentingan yang korup.

Sudah menjadi standar normatif, bahwa ada kebiasaan tukar-menukar cenderamata antara pemimpin negara. Eksekutif harus mampu memberikan contoh kepada bawahannya, untuk tidak menerima cenderamata secara berlebihan, dalam arti harus ada mekanisme yang jelas agar kebiasaan ini tidak memicu munculnya penafsiran bahwa kebiasaan ini adalah bagian dari model suap-menyuap.

Kekebalan dan hak istimewa diperlukan untuk melindungi kedudukan pejabat tinggi publik agar dapat menjalankan tugasnya secara efektif dan efisien. Terutama untuk melindungi anggota parlemen di Negara yang belum demokratis dan memiliki tata pemerintahan yang korup. Tetapi tetap harus ada mekanisme yang jelas sehingga hak-hak istimewa ini tidak bisa digunakan untuk menutupi perilaku yang korup.

Salah satu tugas eksekutif adalah menyusun anggaran belanja yang kemudian diusulkan ke lembaga legislatif. Seharusnya penyusunan anggaran ini dilaksanakan secara transparan dan melibatkan publik. Anggaran belanja hendaknya disusun dalam kerangka anggaran untuk beberapa tahun yang menetapkan batas-batas pemasukan dan pengeluaran pemerintah.

Anggaran belanja harus dipublikasikan seluas-luasnya setelah melalui proses audit yang dilaksanakan oleh auditor negara yang independen. Komisi pengawas parlemen juga harus memeriksa laporan auditor negara, sekaligus mengambil tindakan yang diperlukan berkaitan dengan laporan auditor negara.

Sistem Peradilan yang Independen

Peradilan harus bebas dari pengaruh eksekutif, jika ingin memajukan perannya sesuai dengan Undang-Undang Dasar. Peradilan juga harus mengawasi lembaga legislatif dan eksekutif baru agar tidak menetapkan suatu produk perundangan yang bertentangan

dengan Undang-Undang Dasar atau syarat hukum lainnya yang masih berlaku.

Hakim harus bekerja dalam batas-batas hukum sesuai dengan sumpah jabatan yang menyadarkan dirinya tidak dapat berbuat sekehendak hati. Hakim harus dapat mempertanggungjawabkan semua keputusan hukumnya kepada publik.

Jika sistem pengadilan di sebuah negara tidak bisa berjalan, maka bisa dipastikan tingkat kejahatan korupsi telah menjadi endemik. Berdasarkan hasil survei, pihak yang dianggap bertanggung jawab atas terjadinya situasi ini adakah pengacara yang korup -yang seolah-olah minta uang suap untuk hakim, tetapi kemudian memiliki uang itu secara tidak sah – dan panitera pengadilan yang selalu meminta ongkos untuk menjalankan perannya.

Ada banyak cara bisa dilakukan oleh eksekutif yang korup untuk mempengaruhi peradilan. Bisa jadi eksekutif kemudian mengangkat orang-orang dekat-setidaknya yang memiliki loyalitas untuk mengabdikan pada eksekutif-untuk menduduki jabatan-jabatan strategis di lembaga peradilan. Sebaliknya eksekutif juga memiliki banyak cara untuk menyingkirkan hakim yang dianggap dapat mengganggu perilaku korup eksekutif.

Tugas hakim adalah menafsirkan hukum, prinsip-prinsip dasar dan asumsi yang melandasi hukum. Untuk itu seorang hakim harus bebas dari pengaruh apapun, kecuali tanggungjawabnya sebagai penegak keadilan. Oleh karena itu seorang hakim harus memiliki integritas, keahlian, dan berbagai kecakapan yang dibutuhkan olehnya untuk menjalankan fungsi keadilan.

Pengangkatan seorang hakim tidak dilakukan atas dasar pertimbangan politik, tetapi atas dasar kemampuan dan netralitas politik. Rakyat harus yakin bahwa hakim yang baru diangkat benar-benar memiliki kemampuan dan integritas untuk menjalankan peran hukumnya.

Hakim dapat dipecat dari tugasnya hanya jika yang bersangkutan dianggap tidak menjalankan tugasnya, atau menunjukkan perilaku yang membuat dirinya dianggap tidak dapat menjalankan tugas. Proses pemecatan ini harus dilakukan dengan prosedur yang jelas, rasional, dan transparan.

Anggota peradilan harus mendapat gaji yang memadai. Jika hakim tidak memiliki keyakinan tentang masa kerja atau gajinya, independensinya akan terancam. Harus ada mekanisme yang jelas, yang mengatur soal masa jabatan hakim. Mekanisme yang jelas ini akan sangat memperkecil peluang eksekutif untuk mempengaruhi lembaga peradilan, berkaitan dengan masa jabatan seorang hakim.

Sistem administrasi peradilan memiliki peluang yang sangat besar bagi perilaku korup. Mulai dari manipulasi berkas perkara sampai penyelewengan pembagian tugas memeriksa perkara. Di beberapa negara lembaga peradilan memiliki mekanisme khusus berkaitan dengan penyusunan rancangan anggaran lembaga peradilan.

Setiap hakim harus memiliki integritas dan komitmen yang tinggi untuk menegakkan keadilan. Untuk itu harus ada kode etik perilaku yang mampu mengatur perilaku hakim, agar tetap memiliki independensi. Kode etik ini disusun oleh para hakim sendiri. Kode etik ini diharapkan dapat menghilangkan segala bentuk keraguan sikap, terutama jika para hakim berada pada situasi tertentu.

Negara bagian Karnataka, telah menerapkan pendekatan yang cukup komprehensif untuk mengembangkam integritas peradilan. Setiap hakim yang baru diangkat wajib mengikuti pelatihan etika, manajemen, transparansi, dan mengenali keinginan masyarakat. Hakim baru juga dituntut mengumumkan kekayaan dan hutang-hutangnya sebelum diangkat menjadi hakim. Hal ini dilakukan terus setiap tahun.

Setiap perkara, dibagikan kepada para hakim secara acak dan diberikan pada hari-hari menjelang sidang. Pemantauan sistem peradilan terus dilakukan, agar tidak terbuka peluang bagi munculnya perilaku korup.

Auditor Negara

Pejabat publik harus mempertanggungjawabkan pekerjaan dan pemakaian keuangan negara kepada publik, setidaknya ada informasi yang akurat dengan dua hal ini. Kantor auditor negara berada di puncak piramida tanggung gugat pemakaian keuangan negara.

Jabatan auditor negara juga merupakan inti Sistem Integritas

Nasional. Auditor negara memeriksa anggaran keuangan untuk kepentingan parlemen, karenanya auditor adalah orang di luar pemerintahan.

Tanggung jawab auditor keuangan adalah memastikan bahwa eksekutif mematuhi ketetapan anggaran belanja negara yang telah disepakati, meningkatkan efisiensi dan penghematan biaya, dan mencegah korupsi dengan mengembangkan produser keuangan dan auditing yang bertujuan meningkatkan efektivitas kegiatan pencegahan meluasnya korupsi dan memperbesar kemungkinan dapat diungkapnya korupsi.

Karena perannya yang sangat strategis untuk mengawasi penggunaan anggaran belanja negara, maka harus ada mekanisme yang transparan untuk mengangkat dan memberhentikan auditor negara, untuk melindungi sikap independen. Eksekutif tidak memiliki wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan jabatan auditor keuangan. Pengangkatan seorang auditor semata-mata harus karena pertimbangan keahlian dan dukungan mayoritas parlemen.

Auditor secara efektif dapat melaksanakan tugas, hanya jika pekerjaan yang dilakukan bebas dari tekanan klien atau lembaga yang diaudit-parlemen atau legislatif. Kenyataannya eksekutif masih memiliki celah untuk memberikan tekanan dan mempengaruhi kinerja auditor keuangan, karena eksekutif memiliki wewenang mengangkat jabatan auditor negara, menetapkan sumber daya bagi kantor auditor negara, menetapkan sejumlah staf dan persyaratan penerimaan mereka, memegang tanggung jawab atas seluruh pengelolaan dan tata usaha keuangan melalui kementerian keuangan. Untuk mengurangi campur tangan birokrasi pemerintah di beberapa negara mulai mengontrak sektor swasta untuk menjalankan fungsi sebagai auditor negara.

Kantor auditor negara biasanya bekerjasama dengan penegak hukum dalam badan-badan pemerintah lainnya agar keahlian dan temuan dapat dipertukarkan sekaligus dan agar kantor itu menjadi lebih cekatan dalam mencium tindak korupsi.

Penegakan prosedur keuangan yang baik dan tindak lanjut atas laporan keuangan auditor negara harus proaktif. Harus ada kesadaran bahwa pemeriksaan dapat dilakukan setiap saat dengan risiko

yang sangat besar jika informasi yang disampaikan tidak sesuai dengan kondisi riil.

Untuk membangun metode penyelidikan dan pencegahan korupsi dibutuhkan sebuah lembaga. Yakni, kelembagaan pegawai negeri yang juga anggota dari sebuah asosiasi profesional, seperti pengacara, akuntan, auditor, peneliti dan penyelidik. Dengan demikian selain bertanggung jawab pada atasan, pegawai-pegawai juga akan menerima sanksi dari asosiasi masing-masing jika terbukti telah melakukan kesalahan dan melanggar kode etik profesi.

Untuk meningkatkan efektifitas kerja, Badan Pemeriksa Keuangan negara-negara Uni Eropa menyepakati 11 saran. Saran-saran tersebut berkaitan dengan masalah-masalah: Badan Pemeriksa Keuangan yang harus memiliki kerangka kerja hukum, penerimaan dan pelaksanaan standar audit, pengelolaan Badan Pemeriksa Keuangan, serta peranan Badan Pemeriksa Keuangan dalam mendorong pengembangan pengawasan intern.

Ombudsman

Lembaga ombudsman dibentuk dalam rangka menampung dan menindaklanjuti keluhan masyarakat tentang kinerja lembaga-lembaga pemerintahan yang korup, termasuk keluhan tentang kelambanan dan prosedur pengaduan hukum yang tidak memuaskan hasrat keadilan masyarakat.

Lembaga ombudsman harus independen, efektif, netral dan hanya bertanggung jawab kepada masyarakat. Di beberapa negara ombudsman juga mencakup pemeriksaan dan inspeksi atas sistem administrasi untuk memastikan sistem administrasi bersangkutan mampu menangkal korupsi. Karena dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar maka ombudsman dapat menangkis tekanan yang tidak semestinya dari pihak eksekutif.

Kriteria yang dipakai ombudsman untuk menilai pejabat publik adalah apakah tindakan seorang pejabat publik sesuai dengan sistem hukum tertulis, prinsip-prinsip hukum tidak tertulis, dan menurut standar baku tata administrasi pemerintahan yang baik?

Tugas dan wewenang ombudsman ditentukan berdasarkan undang-undang ombudsman. Dengan demikian ombudsman harus

selalu mengadakan seleksi atas pengaduan yang masuk. Apakah pengaduan ini sesuai dengan tugas dan wilayah yuridiksi ombudsman? Apakah pihak pengadu telah menggunakan saluran-saluran lain yang ada? Setidaknya harus ada alasan kuat untuk menyarankan pihak pengadu memakai saluran-saluran lainnya terlebih dahulu.

Apakah pengadu memiliki kepentingan pribadi yang sangat besar? Apakah hal yang diadukan sudah pernah dibawa ke depan pengadilan? Jika sudah, apakah tepat ombudsman ikut melibatkan diri?

Peran pokok ombudsman adalah memberantas sistem administrasi yang buruk. Jika situasi ini terjadi karena korupsi, maka ombudsman juga harus memberantas korupsi. Di Australia, ombudsman telah diangkat sekaligus menjadi lembaga komisioner untuk *Independent Commission Against Corruption* (komisi Independen Anti Korupsi).

Di beberapa negara ombudsman mendapat kepercayaan penuh dari masyarakat untuk menjalankan fungsinya secara efektif dalam memantau kekayaan pribadi pejabat publik. Jika untuk kepentingan ini ombudsman tidak bisa menjalankan perannya secara efektif, maka harus dibentuk kantor ombudsman khusus yang bertugas mengurus informasi mengenai kekayaan pejabat publik. Masyarakat secara hukum berhak mengetahui jumlah kekayaan pejabat publik. Jika akses untuk ini tidak ada, maka ombudsman harus bisa memenuhi kebutuhan masyarakat untuk mengetahui jumlah kekayaan pejabat publik.

Pengaduan adalah isyarat tentang mutu pelayanan publik oleh pemerintah. Kriteria perilaku yang dikembangkan ombudsman, bila dipatuhi dapat membantu meningkatkan rasionalitas dan keabsahan administrasi publik.

Proses pengangkatan ombudsman sangat penting untuk membangun dan memelihara kepercayaan publik pada lembaga itu. Jika kantor ombudsman diisi anggota partai atau pejabat yang telah pensiun kemungkinan berhasil menjalankan tugasnya sangat kecil. Di beberapa negara ombudsman dipilih oleh parlemen dan pengangkatannya diumumkan secara resmi oleh kepala negara. Apapun mekanisme pengangkatannya ombudsman di mata publik harus

independen, adil, ahli dan menjaga kepentingan masyarakat.

Kedudukan orang yang diangkat sebagai ombudsman perlu dipertegas dengan undang-undang untuk menjaga independensinya. Karena itu masa jabatan perlu ditentukan, sehingga tidak memungkinkan dia diberhentikan sebelum masa jabatannya habis. Setidaknya harus ada prosedur khusus dan persyaratan pokok untuk menjaga jangan sampai ada pengaruh politik atau birokrasi yang dapat menodai independensi kantor ombudsman. Eksekutif tidak dapat sewenang-wenang menghentikan jabatan ombudsman. Ombudsman harus memiliki sumber anggaran sendiri dalam jumlah yang cukup, termasuk jumlah staf dan dukungan lembaga-lembaga terkait lainnya.

Warga masyarakat harus memiliki akses penuh untuk berhubungan dengan kantor ombudsman, tidak harus melalui pengacara atau wakil-wakil di parlemen. Hal ini bisa dilakukan dengan sistem korespondensi. Ombudsman juga harus memiliki inisiatif untuk datang ke daerah-daerah, memperkenalkan diri dan mendorong warga masyarakat untuk menghubungi jika menemukan bukti-bukti ketidakberesan administrasi pelayanan publik.

Jika ada penyelewengan pelaksanaan administrasi pemerintahan, ombudsman dengan dukungan penuh dari masyarakat dapat menekan pemerintah untuk segera menindaklanjuti temuan-temuan ombudsman. Ombudsman bukan lembaga peradilan dan tidak memiliki wewenang untuk memerintahkan pemeriksaan terhadap temuan-temuan ini.

Agar bisa menjalankan fungsinya dengan efektif ombudsman harus dikenal oleh masyarakatnya, dan dinilai mampu menjalankan tugasnya dengan independen.

Kantor Ombudsman Internasional pertama kali dibentuk pada 1999. Setelah melalui beberapa diskusi dihasilkan pedoman operasi bagi kantor baru itu, yakni:

- ♦ Ombudsman Internasional menyelesaikan pengaduan yang disampaikan perorangan, kelompok, masyarakat luas atau pihak lain yang terkena pengaruh proyek IFC/MIGA. Teknik penyelesaian konflik yang dilakukan antara lain menengahi dan rujuk untuk memecahkan persoalan yang diajukan. Tekanan ada pada

- perundingan untuk mencapai kesepakatan bersama.
- ♦ Bersifat proaktif dan mencegah dengan memberikan nasihat secara tepat waktu kepada IFC/MIGA, dan dengan demikian membantu melenyapkan masalah sebelum berkembang menjadi krisis.
- ♦ Mendorong kepatuhan pada kebijakan dan prosedur IFC/MIGA yang telah disetujui bersama. CAO (*Compliance Adviser/Ombudsman*) memastikan kepatuhan dengan cara mengawasi pelaksanaan audit dan tinjauan hasil kerja IFC/MIGA di bidang sosial dan lingkungan hidup.

Badan Anti Korupsi Independen

Model korupsi terus berkembang, dan perkembangannya sering membuat kewalahan sistem hukum konvensional. Oleh karena itu di beberapa negara mulai dipikirkan upaya-upaya untuk memperkuat kemampuan mengungkap kasus korupsi dengan jalan membentuk Badan Anti Korupsi yang independen.

Hal yang harus dipertimbangkan apakah memang dibutuhkan lembaga khusus untuk menangani korupsi? Apakah tersedia sejumlah dana untuk membuat lembaga baru ini dapat melaksanakan tugasnya secara efektif?

Pemberantasan korupsi sangat ditentukan oleh itikad baik kepala pemerintahan. Misalnya, di Singapura Badan Anti Korupsi ada di bawah kantor perdana menteri, sama seperti di Hongkong, kantor Badan Anti Korupsi berada di bawah kantor gubernur.

Problem utamanya, Badan Anti Korupsi juga bisa saja disalahgunakan dengan cara menjadikannya alat untuk melawan musuh politik. Harus selalu dipegang asumsi bahwa jika kantor perdana menteri melakukan korupsi, maka Badan Anti Korupsi cenderung tidak akan bisa menjalankan fungsinya.

Agar dapat menjalankan tugasnya Badan Anti Korupsi harus mendapatkan dukungan dari tingkat tertinggi pemerintahan. Badan ini juga harus memiliki sumber daya yang memadai, memiliki wewenang yang memadai untuk memperoleh dokumen dan meminta keterangan saksi, memiliki undang-undang yang bersahabat dengan pemakai-termasuk menetapkan penumpukan kekayaan dengan

melanggar hukum sebagai tindak pidana, serta memiliki pimpinan yang dipandang mempunyai integritas tinggi. Badan Anti Korupsi juga harus memiliki wewenang khusus yang diberikan kepadanya sesuai dengan norma-norma internasional dalam bidang hak asasi manusia. Badan Anti Korupsi harus bebas dari kepentingan politik.

Harus ada mekanisme yang jelas soal pengangkatan dan pemberhentian kepala Badan Anti Korupsi. Terutama jika mekanisme pengangkatan kepala Badan Anti Korupsi membutuhkan dukungan mayoritas parlemen.

Sebaiknya juga disusun kerangka kerja untuk menghadapi situasi ketika presiden melakukan korupsi. Biasanya kepala Badan Anti Korupsi tidak punya wewenang menuntut presiden yang sedang menjabat. Presiden biasanya kebal dari tuntutan hukum, sesuai dengan undang-undang. Pada saat yang sama masyarakat harus diyakinkan bahwa Badan Anti Korupsi tetap dapat menjalankan tugasnya ketika presiden melakukan korupsi.

Kepala Badan Anti Korupsi bisa melaporkan alasan-alasan kuat untuk menarik kesimpulan bahwa presiden telah melanggar undang-undang Anti-Korupsi dan memberikan bukti *prima facie* pelanggaran itu yang dapat digunakan dalam pengadilan kepada legislatif.

Biasanya Badan Anti Korupsi gagal menjalankan perannya karena tidak ada kemauan politik (kemauan politiknya lemah), tidak ada sumber daya, ada campur tangan politik, takut menanggung risiko, ada harapan yang tidak realistis, terlalu bergantung pada penegak hukum, undang-undang tidak memadai, terlalu dibebani perkara masa lalu, gagal melibatkan masyarakat luas, atau badan itu sendiri korup.

Badan Anti Korupsi biasanya dibentuk saat korupsi sudah merajalela. Pada saat yang sama ada tuntutan untuk menyelesaikan perkara yang sudah terjadi, sekaligus membenahi sistem dengan melakukan langkah-langkah pembaruan.

Dalam situasi seperti ini ada baiknya Badan Anti Korupsi didorong untuk lebih memfokuskan diri pada masa yang akan datang. Sekalipun tumpukan masalah masa lalu tidak harus diabaikan, tetapi tumpukan masalah masa lalu yang tidak pernah terselesaikan akan menghambat dan membuyarkan perhatian Badan Anti

Korupsi untuk mengawasi realita masa kini yang justru harus mendapat perhatian khusus. Karena alasan ini undang-undang baru sebaiknya tidak dibuat berlaku surut. Sehingga Badan Anti Korupsi bisa lebih fokus mengamati perilaku korup yang sedang dan akan terjadi.

Badan Anti Korupsi harus diberi wewenang untuk membekukan kekayaan yang menurut pertimbangannya perlu disimpan untuk kepentingan orang yang sedang diperiksa. Sebaiknya wewenang ini sudah ada sebelum mendapat surat perintah dari pengadilan. Wewenang ini sangat penting untuk tidak memberi kesempatan bankir memindahbukukan kekayaan seseorang yang dianggap korup. Wewenang ini termasuk wewenang menyita dokumen perjalanan dan melindungi informan.

Sebagai alat untuk mencegah korupsi, maka Badan Anti Korupsi harus mampu membangun sistem yang sangat matang dan efektif untuk memantau harta kekayaan, pendapatan, utang dan gaya hidup pejabat pengambil keputusan dan pejabat pelayan publik dalam pemerintahan. Sebisa mungkin tugas-tugas ini tidak dihambat oleh undang-undang atau peraturan yang sering dipakai sebagai dalih untuk melindungi perilaku korup.

Pemberian komisi merupakan alasan yang paling sering menjadi sumber korupsi. Praktik ini tidak saja merusak pengambilan keputusan yang baik, tetapi juga memperbesar utang negara. Oleh karena itu undang-undang pembentukan Badan atau Komisi Anti Korupsi hendaknya mewajibkan pihak yang ikut tender untuk mendapat kontrak pemerintah, mengungkapkan semua komisi dan bonus yang dibayarkan dalam kaitan dengan tender mereka.

Pengusaha asing sering menganggap undang-undang setempat tidak berlaku bagi mereka, dengan memberi suap pada pejabat pemerintah, mereka tidak dapat dijangkau pihak berwenang dan bebas melanggar hukum pidana. Keadaan ini bisa diminimalkan dengan jalan menambahkan salah satu pasal, misalnya yang mengatur pemutusan hubungan kerja dengan pemerintah.

Di beberapa negara Badan Anti Korupsi mendapat wewenang untuk mengadakan dengar pendapat umum. Dalam forum ini saksi diminta memberikan bukti, walau bukti ini tidak bisa dipakai

melawan mereka di pengadilan. Dengar pendapat umum merupakan salah satu cara memberi informasi kepada publik tentang apa yang sebenarnya sedang terjadi. Sering terjadi acara ini justru menimbulkan perdebatan di masyarakat, dan dengar pendapat umum di luar pengadilan pidana sering menjadi sebab beberapa tuduhan menjadi mengambang. Bahkan lebih buruk lagi bisa mencegah proses pengadilan atas orang yang menjadi tertuduh jika ada anggapan bahwa si tertuduh pasti tidak akan diperlakukan dengan adil dalam pengadilan.

Pelayanan Publik Bertugas Melayani Publik

Menurut undang-undang, peran pelayanan publik adalah membantu mereka yang sah menyusun kebijakan, melaksanakan keputusan, dan memberikan pelayanan publik yang menjadi tanggung jawabnya.

Pegawai negeri menjalankan tugas untuk departemen masing-masing berlandaskan tanggung gugat pegawai negeri kepada menteri. Menjadi kewajiban pegawai negeri untuk melaksanakan fungsi pemerintahan dengan baik dan sesuai dengan undang-undang, wajib patuh pada undang-undang, termasuk hukum internasional dan perjanjian internasional, serta menjunjung tinggi keadilan dan standar etika profesi.

Pada saat yang sama, menteri harus bertanggung jawab kepada wakil rakyat terpilih di lembaga legislatif, serta wajib memberi informasi selengkap mungkin mengenai kebijakannya kepada legislatif dan publik.

Untuk menjaga mutu pelayanan publik, beberapa negara membentuk komisi pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Dasar atau undang-undang biasa. Lembaga independen dari pemerintah yang sedang berkuasa itu dirancang untuk melindungi dan mewujudkan integritas pegawai negeri.

Pelayanan publik yang berkualitas dan memiliki integritas adalah tujuan yang masih jauh dari jangkauan banyak negara. Banyak negara harus berjuang dalam lingkungan yang korup untuk memperbaiki pelayanan publik yang terlalu lama dikuasai oleh politisi. Selain itu, di banyak negara jabatan pelayanan publik sering

dipakai untuk menampung sanak keluarga. Ancaman untuk menjadi pegawai yang jujur bisa datang dari tingkat atas maupun tingkat bawah.

Tugas utama pelayanan publik adalah melaksanakan kebijakan pemerintah yang berkuasa. Pelayan publik tidak membuat kebijakan, tapi hanya memberi saran dan menjalankan kebijakan. Untuk bisa menjalankan tugasnya, pelayan publik harus netral dari kepentingan politik.

Campur tangan politik dalam pelayanan publik juga dapat membawa dampak pada bidang penerimaan pegawai dan mempertahankan staf yang bermutu. Pengangkatan dan promosi pelayanan publik harus berdasarkan keahlian.

Satu argumen yang banyak beredar di banyak negara adalah penilaian bahwa kualitas pelayanan publik dapat ditingkatkan dengan menggunakan pendekatan manajemen sektor swasta. Pendekatan ini sesungguhnya menyesatkan. Memang ada beberapa hal dalam pelayanan publik yang dapat dikelola dengan pendekatan manajemen sektor swasta, tetapi ada perbedaan hakiki yang sering diabaikan, yakni adanya mekanisme yang berbeda antara perusahaan swasta dengan pelayanan publik dalam penggantian dewan direksi. Di sektor pelayanan publik, penggantian dewan direksi dilakukan secara besar-besaran dan mendadak adalah hal biasa.

Dalam tulisannya di *Daily telegraph* edisi 17 Juni 1999, Sir Anthony Jay mengemukakan sepuluh kiat mempertahankan jabatan dalam birokrasi. Yakni: sebarlah tanggung jawab, minta nasihat seluas mungkin, rahasiakan segala sesuatu yang penting, lindungi semua kegiatan yang menjadi tanggung jawab anda dengan peraturan dan prosedur yang ketat, tuangkan segala sesuatu di atas kertas, handari risiko, hindari perubahan, terobosan dan tergesa-gesaan, hindari standar terukur, perluas terus penambahan staf dan anggaran yang lebih besar, letakkan semua tugas dan tanggung jawab di atas pundak orang lain.

Pemerintah Daerah

Seiring dengan urbanisasi peranan pemerintah kota makin menjadi penting. Jumlah penduduk perkotaan biasanya lebih besar dari

penduduk pedesaan. Kewajiban dan peran serta warga negara dalam sistem demokrasi pertama-tama terwujud di tingkat kota.

Sistem Integritas Nasional mencakup situasi nasional. Kadang-kadang korupsi dapat lebih baik diperangi dari bawah, dari desa ke kota. Pemerintah semakin banyak terdorong melimpahkan kegiatannya ke bawah dan mengikuti filsafat “*subsidiarity*”-keputusan sedapat mungkin diambil di tingkat bawah. Dalam sistem integritas pemerintah daerah, Sistem Integritas Nasional dipandang sebagai pilar yang berdiri sendiri. Tentu pandangan ini didukung oleh tata cara pemerintah daerah yang mengatur pengadaan barang dan jasa publik, audit, hak warga menghadapi rapat resmi pejabat terpilih, dan sebagainya.

Media yang Independen dan Bebas

Informasi adalah kekuasaan. Tak ada informasi, tak ada tanggung gugat. Peluang masyarakat mendapat informasi adalah faktor dasar bagi sistem integritas sebuah negara. Tanpa peluang seperti itu lembaga negara tidak akan berjalan sebagaimana mestinya.

Semakin luas transparansi dan keterbukaan yang dikembangkan masyarakat, makin banyak informasi yang dapat diserap oleh masyarakat. Karena itu tidak mungkin masyarakat menyerap semua informasi yang tersaji. Di sini peran media menjadi sangat penting untuk menyaring semua informasi setiap hari, memilih dengan arif sambil mempertimbangkan kepentingan publik.

Media yang bebas sama pentingnya dengan peradilan yang independen. Pemilikan media secara perorangan sangat berbahaya bagi sistem demokrasi. Tingkat kebebasan media adalah tingkat yang dapat dicapai untuk melaksanakan fungsi pengawasan yang efektif atas perilaku pejabat publik. Media punya peranan khusus dan titik-titik lemah untuk melawan korupsi. Beberapa negara masih melakukan sensor atas media dengan undang-undang yang ketat, bahkan tidak segan-segan menjebloskan wartawan ke penjara.

Profesi jurnalis saat ini termasuk profesi yang penuh bahaya. Penculikan dan penganiayaan dapat terjadi setiap saat. Berita yang disajikan bisa merupakan berita buruk terutama jika media sangat dipengaruhi oleh pejabat untuk menutupi kejahatannya.

Independensi Media adalah konsep yang sangat rumit. Secara umum independensi berarti ide wartawan harus orisinal, dan bebas dari campur tangan siapapun. Tetapi dalam praktek, pemilik media sering memiliki pengaruh yang sangat kuat untuk menentukan berita apa saja yang boleh diliput dan berita mana saja yang tidak boleh diliput.

Sensor atas media dapat dilakukan dengan berbagai cara, dan dilakukan oleh hampir semua negara. Sangat sedikit sistem hukum yang menjamin kebebasan media secara mutlak. Jika ditetapkan dengan undang-undang, seharusnya kebebasan mengeluarkan pendapat juga didukung oleh penegak hukum dan peradilan. Dalam hal ini badan peradilan yang independen adalah syarat mutlak bagi media bebas.

Untuk tetap menjaga peran sosial media yang bebas dan bertanggung jawab perlu dibentuk Dewan Pers. Dewan Pers yang dibentuk harus independen dan dipimpin oleh orang-orang yang dihormati masyarakat karena sikap non-partisan dan integritas mereka yang tinggi.

Pemerintah harus berpijak pada prinsip-prinsip tertentu untuk melakukan pendekatan terhadap media. Seperti yang tercantum dalam *Charter for a Free Press* yang disepakati wartawan dari 34 negara dalam *Voice of Freedom World Conference on Censorship Problems*. Intinya sensor atas media, langsung atau tidak, merupakan tindakan yang dapat diterima.

Media independen harus diizinkan melakukan aktivitas jurnalistiknya di semua negara. Tidak boleh ada diskriminasi dan pembatasan akses berita oleh pemerintah. Garis batas Negara harus terbuka bagi wartawan asing.

Kekerasan terhadap wartawan terus terjadi, dan cenderung meningkat setiap tahunnya di berbagai negara. Sementara pihak berwenang seolah-olah enggan mengambil langkah yang diperlukan untuk melindungi profesi wartawan. Tugas untuk membentuk media independen harus menjadi tanggung jawab media itu sendiri, sementara wartawan harus berusaha keras agar mendapat kepercayaan dari publik.

Masyarakat Sipil

Masyarakat sipil adalah kekuatan sosial tandingan yang sering menggugat keabsahan pemerintah yang berbicara atas nama rakyat. Pada masyarakat sipil transisional memiliki batas-batas karena sifatnya. Kekuasaannya bekerja secara tidak langsung melalui upaya meyakinkan pemerintah. Kekuatan masyarakat sipil yang terorganisir dalam Ornop (organisasi non-pemerintah) hanya kuat selama mendapat kepercayaan dari semua pihak, terutama dari rakyat.

Ornop bisa jadi tidak dipercaya lagi oleh masyarakat jika informasi yang diberikan tidak sesuai dengan fakta yang terjadi, atau bahkan menyesatkan. Bila masyarakat sipil lupa pada hakikat kekuasaannya (yang lunak) maka ia telah gagal mencapai tujuan jangka pendek dan jangka panjangnya.

Masyarakat sipil mendapatkan keabsahannya dari kegiatan yang dilakukan untuk memajukan kepentingan publik di bidang hak asasi manusia, lingkungan hidup, kesehatan, pendidikan dan pemberantasan korupsi.

Masyarakat sipil dengan keahlian dan jaringan kerja yang dimiliki dapat menghadapi persoalan bersama, termasuk korupsi. Sebagian besar korupsi dilakukan oleh pejabat pemerintah dan sektor swasta, dan masyarakat sipil adalah kelompok sosial yang harus menanggung kerugian. Karenanya masyarakat sipil seharusnya menjadi bagian dari pemecahan masalah korupsi.

Pemerintah hanya dapat memberantas korupsi jika mendapat dukungan dari masyarakat melalui Ornop. Transparency International (TI) mendasarkan pendekatan memerangi korupsi dengan membangun koalisi melawan korupsi dengan cara menghimpun kekuatan-kekuatan sosial non-partisan dan non-konfrontatif.

Sektor Perusahaan Swasta

Sektor swasta berperan besar dalam membangun Integritas Nasional suatu negara. Selama beberapa generasi peran sektor swasta dalam pengadaan barang dan jasa selalu dimonopoli oleh pemerintah. Setelah beralih ke sektor swasta tanggung gugat parlemen dan legislatif jelas berkurang-bahkan lenyap sama sekali.

Karenanya, *accounting* sosial semakin dibutuhkan untuk mengawasi transaksi pengadaan barang dan jasa yang dilakukan sektor swasta yang mendapat kontrak dari pemerintah.

Korupsi yang terjadi di sektor swasta tidak sejelas di sektor publik. Beberapa negara telah memiliki undang-undang yang tegas menindak pegawai negeri yang menerima komisi rahasia. Pada saat yang sama penyuaipan antar sektor swasta semakin merajalela di berbagai bidang industri. Menurut Lembaga Pemeriksa Bersertifikat Untuk Penipuan kepercayaan dan penyalahgunaan kepercayaan adalah titik tolak penipuan dalam pekerjaan.

Korupsi adalah persoalan global yang sangat serius, dan menjadi prioritas untuk segera diberantas. Kenyataannya korupsi di tingkat transaksi internasional lebih tertutup daripada korupsi di level yang lebih rendah. Karena itu pelaku internasional juga punya peran signifikan untuk membangun atau menghancurkan Integritas Nasional.

Pemberantasan korupsi internasional tidak cukup dengan mengungkap dan menuntut pelaku ke pengadilan. Prinsipnya, untuk memberantas korupsi internasional harus dilakukan dengan melumpuhkan seluruh jaringan baik di tingkat lokal maupun di tingkat internasional. Di level ini biasanya dana haram yang terkumpul disimpan di bank-bank internasional di luar negeri, atau dilegalkan dengan teknik cuci uang.

Biasanya dana bantuan asing akan diberikan jika negara penerima memiliki mekanisme hukum yang baik untuk menyelesaikan berbagai kasus. Setidaknya infrastruktur hukum, lembaga sosial dan keuangan negara penerima memiliki itikad untuk bersama-sama menjunjung kedaulatan hukum dan ada kepastian hukum yang jelas.

Teknik pencucian uang haram dan korupsi kini menjadi perhatian masyarakat internasional. Terutama karena ada banyak bukti yang menunjukkan bahwa pelaku internasional memiliki peran yang sama penting untuk membangun sebuah integritas nasional.

Undang-undang kerahasiaan bank yang semula dibuat untuk melindungi hak privatisasi nasabah, sering dipakai dalih untuk menutupi sejumlah dana besar yang dilarikan oleh pejabat publik di suatu negara. Ada perbedaan persepsi dan pemahaman tentang tagih-menagih pajak oleh suatu negara atas permintaan sebuah

negara, kelemahan-kelemahan dalam konteks kerjasama internasional ini sering dimanfaatkan untuk menutupi praktik korupsi dan teknik cuci uang sekaligus menjadi celah efektif untuk melindungi praktik ekonomi kotor.

Karena itu sejak *Financial Action Task Force* dibentuk G7 pada 1989, disepakati bahwa pencucian uang dan penjualan obat terlarang masuk dalam kategori tindak pidana. Kerjasama internasional ini mengharuskan bank niaga melaporkan seluruh arus uang yang masuk ke bank sentral atau kepada badan intelejen kejahatan nasional. Tujuannya untuk menyelidiki apakah sejumlah deposit yang masuk diperoleh dari tindak kejahatan atau bukan. Tetapi tetap saja ada negara-negara yang menolak model kerjasama internasional ini dan tidak mau memberikan bantuan hukum bila ada kasus pencucian uang.

Ada anggapan yang salah bahwa Interpol (*International Police Organization*) mempunyai wewenang untuk menegakkan hukum di dunia internasional. Interpol sebenarnya tidak lebih dari jaringan komunikasi polisi internasional untuk melacak keberadaan seorang tersangka.

Salah satu mekanisme yang sering digunakan oleh Interpol untuk memberantas korupsi adalah adanya peringatan bahaya dan ekstradisi. Karena itu suatu negara hendaknya meneliti ulang apakah perjanjian ekstradisi miliknya sudah cukup memadai.

Sudah saatnya negara-negara membuat perjanjian bersama di bidang hukum yang dituangkan dalam perjanjian antar-negara yang tetap mematuhi norma-norma hukum dan hak asasi manusia. Langkah ini sudah dilakukan beberapa negara yang mulai mengembangkan persetujuan resmi internasional untuk saling memberi bantuan dalam rangka memberantas praktik korupsi internasional.

Pada masa lalu banyak lembaga donor tidak berhati-hati dalam melakukan kegiatannya. Sudah jadi rahasia umum sering terjadi suap-menyuap di lingkungan pejabat pemerintah. Lembaga keuangan internasional cenderung menempatkan korupsi sebagai persoalan politik dan berada di luar wilayah kerja dan tanggung jawab mereka.

Perlahan namun pasti lembaga-lembaga donor internasional harus mengubah konsep dan metode penyaluran dana bantuan

kepada sebuah negara. Lembaga donor harus yakin bahwa dana bantuan yang diberikan tidak dikotori oleh praktik korupsi.

Sektor swasta internasional ternyata juga menjadi pelaku penting untuk memberantas praktik korupsi. Setidaknya lembaga seperti *International Chamber of Commerce* (ICC) selama 25 tahun terus mengembangkan peraturan untuk memberantas pemersan dan penyuaapan. ICC berusaha mencapai tujuan ini bersama OECD dan pihak-pihak lain yang terkait dengan korupsi dalam transaksi internasional.

Dalam kerangka ini diamati juga relevansi dan efektifitas program pemberantasan korupsi di suatu wilayah. Bisa jadi kehadiran lembaga donor justru menambah rumit masalah korupsi, alih-alih memberantasnya. Prinsipnya, lembaga donor harus mampu memperkuat Sistem Integritas Nasional.

BAGIAN 3

Peraturan dan Praktik bagi Pilar-Pilar Kelembagaan

Pemilihan Umum yang Bebas dan Adil

Pemerintah mendapatkan legalitas dari keberhasilannya mendapatkan mandat dari rakyat untuk memerintah. Kualitas keabsahan untuk memerintah sangat ditentukan oleh cara memperoleh mandat untuk berkuasa. Pemilihan Umum yang tidak memiliki keabsahan melahirkan keadaan yang tidak stabil.

Otoritas untuk memerintah akan jauh lebih kuat jika pemerintah hasil Pemilihan Umum diakui telah terpilih sesuai dengan undang-undang di bawah pengawasan Komisi Pemilihan Umum yang independen.

Trend yang terus berkembang, penyelenggaraan Pemilihan Umum diserahkan pada Komisi Pemilihan Umum yang terpisah dan mandiri, dan mencari sendiri stafnya yang diperlukan untuk menyelenggarakan pemungutan suara. Idealnya cara dan anggota komisi diangkat dan disepakati oleh partai-partai politik besar peserta Pemilihan Umum dan semua partai yang duduk dalam legislatif. Yang penting adalah bagaimana menciptakan jarak antara Komisi Pemilihan Umum dengan pemerintah yang berkuasa.

Biasanya pihak pemenang Pemilihan Umum akan segera terlihat

sebelum pemungutan suara diadakan, walaupun prosedur pemungutan suara mudah disalahgunakan dengan cara pemilih dicegah memberikan suara, atau ditakut-takuti. Kecurangan juga dapat dilakukan oleh petugas Pemilihan Umum yang memberikan tanda yang salah pada kertas suara milik pemilih penderita cacat, kotak suara ditukar sebelum suara dihitung, suara dihitung secara rahasia, atau jumlah suara yang terhimpun dipalsukan menggunakan program computer, seperti terjadi pada kasus Pemilihan Umum di Filipina pada masa pemerintahan Masrcos.

Semua hal ini bisa diatasi jika Pemilihan Umum bisa dilaksanakan dengan transparan. Kelompok-kelompok warga juga sebaiknya diberi izin untuk mengamati proses Pemilihan Umum di tempat masing-masing. Di beberapa negara, keterlibatan warga ini baru bisa dilakukan jika ada perubahan undang-undang Pemilihan Umum. Prinsipnya jumlah orang yang terlibat dalam Pemilihan Umum akan mempengaruhi tingkat transparansi dan akuntabilitas proses pemilihan itu sendiri.

Ada beberapa saran untuk mengatasi persoalan Pemilihan Umum dan dana kampanye. Sebaiknya ada aturan perilaku yang disepakati partai-partai selama kampanye agar benar-benar bebas dan adil. Komisi Pemilihan umum membentuk forum perdebatan dan konsultasi dengan dan di antara partai politik serta memastikan bahwa partai politik benar-benar memahami hak dan tanggung jawab masing-masing. Ada pembatasan jumlah sumbangan (tunai dan barang) oleh perorangan dan perusahaan pada batas yang wajar. Batas ini tidak berlaku bagi kegiatan mencari dana sukarela. Calon yang menyerahkan laporan kekayaan palsu atau melanggar batas pengeluaran untuk kampanye sebaiknya dipecat dari kedudukannya bila terpilih. Semua partai dan calon wakil rakyat sebaiknya wajib mengumumkan harta kekayaan dan hutang masing-masing sebelum kampanye dimulai dan segera setelah Pemilihan Umum selesai.

Seharusnya ada juga mekanisme pengawasan iklan kampanye lewat media massa, agar ada pada tingkat yang wajar serta ada penentuan batas ruang dan waktu. Masa kampanye juga dibatasi agar tidak terlalu panjang, tetapi juga tidak terlalu pendek. Ada baiknya partai diberi hibah dana dari dana publik, sesuai dengan

hasil dalam Pemilihan umum sebelumnya, atau sesuai dengan rumus yang disepakati.

Hukum Administrasi: Uji Materi Tindakan Pemerintah

Kedaulatan hukum mengandaikan adanya kewajiban pemerintah untuk melaksanakan tugasnya dalam batas-batas hukum. Dominasi sektor swasta akan makin menggeser kegiatan pemerintah dari peran serta langsung (melalui perusahaan milik negara) kepada perannya sebagai pembuat peraturan. Peranan peradilan menjadi semakin penting.

Hukum administrasi adalah hukum yang mengatur pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, mengatur lembaga pemerintahan tingkat pusat dan daerah, serta badan pelayanan masyarakat ketika menjalankan fungsi pelayanan publik. Jika warganegara mempersoalkan keputusan pemerintah, maka pengadilan akan meninjau sah tidaknya putusan pemerintah itu dari sudut fungsi hukum publik.

Dari sisi tinjauan-ulang keputusan pemerintah, pertanyaan mendasar yang harus diajukan adalah wewenang apa yang diberikan undang-undang pada pejabat yang bersangkutan. Apakah wewenang itu telah melampaui batasan-batasannya atau bahkan tidak sah? Pengadilan memutuskan bahwa wewenang yang ada tidak cukup luas untuk dasar bagi pemerintah setempat membuka tempat cuci pakaian untuk umum dengan tujuan mencari untung.

Daulat hukum di beberapa negara terdiri atas undang-undang dasar tertulis, yang menjadi pedoman bagi pemerintah dalam melaksanakan tugasnya. Namun mau tidak mau ada ketegangan antara politisi yang pada umumnya berorientasi pada penggunaan kekuasaan dan memperluas pengaruh dengan Undang-Undang Dasar yang harus mengendalikan kekuasaan itu untuk melindungi warga negara dari kekuasaan sewenang-wenang.

Undang-undang mengharuskan pejabat publik melaksanakan fungsi administrasi mereka dengan adil dan berimbang. Di Malawi, hal ini ditetapkan dalam Undang-Undang dasar yang menjamin setiap orang untuk memperoleh keputusan administrasi publik yang adil dan transparan. Administrasi publik harus dapat mempertanggungjawabkan keputusannya dan memberi alasan bagi setiap

keputusan yang diambil. Harus ada alasan kuat mengapa sebuah keputusan administrasi diambil.

Contoh lain yang cukup baik adalah di Lusaka di mana terdapat Pernyataan Lusaka tentang Pemerintah menurut Undang-Undang tahun 1992 yang disepakati oleh Pertemuan Menteri Kehakiman Negaras-Negara Persemakmuran pada 1993. Pernyataan Lusaka antara lain menyatakan bahwa pemerintah menjalankan wewenang semata-mata untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan untuk dicapai, tanpa bias, tanpa memihak, dan hanya mempertimbangkan faktor-faktor yang relevan. Pemerintah juga harus menerapkan prinsip persamaan di depan hukum, tidak diskriminatif, menjaga keseimbangan antara akibat buruk yang mungkin terjadi atas pengambilan suatu keputusannya atas hak, kebebasan atau kepentingan warga negara dan tujuan yang hendak dicapai. Keputusan harus diambil pada waktu yang tepat, menerapkan prinsip-prinsip umum administrasi, sambil memperhitungkan situasi khas setiap kasus. Prosedurnya adalah:

1. Ada buku pedoman administrasi pelaksanaan wewenang, sebelum dan sesudah pengambilan suatu keputusan.
2. Menghormati hak dengar masyarakat, terutama jika ada keputusan yang dianggap bisa merugikan kepentingan rakyat. Rakyat memiliki hak untuk mengajukan keberatan dan bukti-bukti, fakta dan argument tentang keberatannya, dan hal ini harus dipertimbangkan oleh pihak yang berwenang.
3. Bila diminta, masyarakat yang bersangkutan harus diberi informasi, sebelum keputusan diambil dengan cara yang tepat.
4. Pengambilan keputusan juga harus memberi alasan mengapa sebuah keputusan diambil, juga langkah-langkah yang dapat diambil masyarakat untuk membela hak dan kepentingannya berhadapan dengan keputusan yang diambil.

Tinjauan Ulang:

1. Keputusan yang diambil harus dapat ditinjau ulang oleh pengadilan atau badan yang berwenang lainnya.
2. Jika pelaksanaan suatu keputusan tidak diberi batas waktu yang ditetapkan undang-undang, dan pihak pengambil keputusan tidak mengambil keputusan dalam jangka waktu yang masuk akal,

maka wewenang ini dapat ditinjau ulang oleh badan yang berwenang untuk itu.

3. Pengadilan atau badan independen yang mengawasi pelaksanaan wewenang administrasi berhak meminta informasi yang diperlukan untuk melaksanakan tugasnya itu.

Ada banyak situasi yang bisa membuat tidak sahny suatu keputusan. Misalnya apakah pihak pengambil keputusan sudah melaksanakan tugasnya dengan baik? Apakah wewenang itu dijalankan untuk mencapai maksud dan tujuan dari undang-undang yang menciptakan wewenang itu?

Situasi yang lebih sulit bisa muncul bila pengadilan meminta dilakukannya pembatalan sebuah keputusan karena dianggap tidak rasional-wewenang administrasi harus dijalankan secara masuk akal. Sebuah keputusan administrasi juga bisa dibatalkan jika keputusan itu dibuat tanpa mempertimbangkan fakta-fakta khas kasus yang bersangkutan.

Pejabat publik biasanya tidak diwajibkan oleh pengadilan untuk memberikan alasan mengenai keputusan yang diambilnya, walau terkadang undang-undang tertentu bisa saja mewajibkan pejabat memberikan alasan bagi keputusan yang diambilnya. Seorang pejabat publik sepenuhnya harus memiliki kesadaran rasional-dan otentik-mengapa sebuah keputusan harus diambil.

Etika Pelayanan Publik, Memantau Harta Kekayaan dan Menguji Integritas

Perlu dikembangkan etika yang tinggi di sektor publik. Muncul banyak penilaian negatif tentang perilaku pegawai negeri berkaitan dengan kebiasaan dan kecenderungan untuk memperkaya diri menggunakan jabatan yang dipakainya. Berbagai skandal jabatan yang sering terjadi membawa dampak serius pada moralitas.

Di negara maju, sektor pelayanan publik, mendapat tekanan dari berbagai penjuru. Tekanan diarahkan pada meningkatnya privatisasi dan pengalihan fungsi publik pada pihak swasta, perlimpahan tanggung jawab, termasuk dalam sel keuangan, dalam berbagai pelayanan publik. Berbagai tekanan ini menuntut adanya keterbukaan. Masalah yang dihadapi masalah berkembang dan Negara transisi dalam hal

ini lebih besar. Pelayanan publik sejak awal sudah dilaksanakan dengan tidak baik.

Penyalahgunaan kekuasaan adalah konsep yang sangat luas. Di dalamnya bisa terjadi soal korupsi, kemunduran, kemerosotan standar perilaku dan sebagainya. Karena itu mencegah perilaku yang buruk menjadi suatu pekerjaan yang tidak mudah.

Semua orang pada dasarnya lebih suka dilihat, berperilaku jujur dan ingin dihargai karena integritasnya. Keinginan manusiawi ini sebenarnya potensi yang bisa dipakai sebagai titik tolak untuk membangun sistem pengelolaan etika yang dapat membantu melenyapkan perilaku tanpa etika.

Pendekatan etika adalah pendekatan pencegahan. Berbeda dengan pendekatan hukum yang mempuyai sanksi atas pelanggaran standar nilai yang dipakai. Pendekatan etika ini bisa dilakukan di mana saja dan dalam situasi apapun. Kode etik harus disesuaikan dengan kondisi masyarakat yang akan menggunakannya.

OECD telah mengembangkan prinsip-prinsip dasar untuk memberantas korupsi sistemik. Prinsip-prinsip ini dapat disesuaikan dengan keadaan setiap negara. Sekalipun tidak memadai, prinsip-prinsip ini bisa digunakan sebagai acuan untuk memberantas korupsi sistemik. Prinsip-prinsip tersebut adalah :

1. Standar etika pelayanan publik harus jelas.
2. Standar etika ini harus tercermin dalam kerangka hukum.
3. Harus tersedia pedoman etika bagi pegawai negeri.
4. Pegawai negeri harus tahu hak dan kewajiban ketika dihadapkan pada perilaku tercela.
5. Dukungan kemauan politik pada etika dapat memperkuat perilaku etis pada pegawai negeri.
6. Proses pengambilan keputusan harus transparan dan terbuka untuk diuji.
7. Harus ada pedoman yang jelas untuk interaksi sektor publik dengan sektor swasta.
8. Pimpinan harus memberikan teladan dan mendorong perilaku beretika.
9. Kebijakan pengelolaan, perilaku prosedur dan praktik perilaku beretika harus mendorong perilaku beretika itu sendiri.

10. Persyaratan kerja pelayanan publik dan pengelolaan sumber daya manusia harus dapat mendorong perilaku beretika.
11. Harus ada mekanisme pertanggung jawaban yang memadai dalam pelayanan publik.
12. Harus ada prosedur dan sanksi yang tepat untuk menghadapi perilaku tercela.

Kode etik disektor publik, sama dengan kode etik disektor swasta dan profesi, memainkan peran yang makin besar dalam pengembangan Sistem Integrasi Nasional. Kode etik ini berperan besar untuk mencegah sesuatu yang terjadi agar tidak bertentangan dengan nilai-nilai kepatutan. Kode etik ini harus disusun berdasarkan nilai-nilai yang telah disepakati bersama, mencerminkan sebuah aspirasi semua yang terlibat dan menyetujui nilai-nilai itu.

Kode etik ini bukan sebatas daftar panjang larangan, tetapi dibalik 'nada larangan' harus ada konstruksi pemikiran positif sedemikian rupa sehingga pendukung kode etik itu secara otonom dapat mengembangkan diri sesuai nilai-nilai yang telah menjadi kesepakatan. Kode etik juga harus disosialisasikan, dan yang terpenting kode etik harus memiliki penasihat dan pedoman untuk menghadapi situasi yang abu-abu.

Ada baiknya pengembangan dan pelatihan etik publik diberikan oleh lembaga publik biasanya bagian dari kementerian urusan pelayanan publik. Di Amerika misalnya, akibat skandal "Watergate" pemerintah Negara ini membentuk Kantor Etika Pemerintah (*Office of Government Ethics-OGE*).

OGE menjadi lembaga untuk memberikan arahan nilai pada penyusunan kebijakan dan program etika dalam cabang eksekutif. Setiap lembaga bertanggung jawab menjalankan program etik masing-masing, dengan tanggung jawab ada pada kepala lembaga, berdasarkan standar perilaku etik pegawai cabang eksekutif yang disusun oleh OGE.

Undang-Undang Pelayanan Publik 1996 Queensland mengukuhkan keinginan para menteri negara bagian untuk bersikap profesional dan bebas dari politik. Keputusan soal karier dalam pelayanan publik dikukuhkan pada 1997, yang didukung oleh pasal-pasal tentang lapangan kerja, pemutusan hubungan kerja, dan naik band-

ing dalam undang-undang ini.

Secara terpisah kerangka nilai yang menentukan batasan integritas dalam pelayanan publik-profesionalisme, perilaku beretika dan pelayanan publik-ditentukan defensinya oleh Undang-Undang Etika Sektor Publik 1994. Undang-undang ini secara tegas menetapkan aspirasi dibidang profesi yang sebelumnya hanya berupa konvensi (sampai 1988).

Ada lima prinsip yang jadi dasar “kewajiban etika” yang dirinci dalam undang-undang ini. Menghormati undang-undang dan sistem pemerintahan (sistem parlemen), menghormati setiap orang, integritas, rajin, hemat, dan efisien.

Sejumlah propinsi di Kanada membentuk jabatan untuk memberikan pedoman yang berkaitan dengan persoalan etika pada anggota parlemen dan pejabat publik senior. Jabatan ini dibentuk atas dasar kesadaran bahwa dalam etika ada dua faktor penting yang harus dihadapi. Pertama, pemangku jabatan publik dalam siklus kegiatan cenderung melupakan perilaku beretika, dan melakukan pembenaran berdasarkan prinsip-prinsip hukum positif yang dipahaminya sendiri. Kedua, peraturan hukum sering sangat rinci berkaitan dengan hal-hal yang sebenarnya sudah sangat jelas bagi semua orang yang berakal sehat. Pendekatan yang dilakukan di Kanada untuk membangun dan mengelola struktur etika adalah upaya untuk menutup semua kemungkinan munculnya konflik kepentingan- jauh sebelum konflik itu terjadi.

Kantor Penasihat Etik Federal mengelola konflik kepentingan dan semua persoalan etik lainnya bagi orang-orang yang memiliki kemungkinan besar mempengaruhi pengambilan keputusan penting dalam pemerintah federal.

Pejabat publik memiliki peluang yang sangat besar untuk menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan pribadi. Karena itu penting dilakukan monitoring harta kekayaan pribadi serta pendapatan dan utang dari pejabat publik. Ini dilakukan untuk mengantisipasi sejak dini munculnya perilaku pejabat yang menyimpang. Jika ada keengganan sosial-kultural, maka sebaiknya monitoring ini dilakukan oleh badan independen, dan semua data disimpan-tidak dipublikasikan kepada publik.

Salah satu mekanisme yang sudah dikembangkan di beberapa negara, misalnya dengan mewajibkan pejabat publik secara berkala melaporkan kekayaannya dan hutang dirinya serta seluruh keluarganya. Laporan pengumpulan data tentang kekayaan pejabat publik juga harus mencakup periode waktu pada masa menjabat dan sesudah jabatan diserahkan pada orang lain.

Di Srilanka sistem hukum pidana biasa bukan alat yang efektif untuk memberantas korupsi. Media massa Srilanka justru banyak menulis perilaku korupsi yang terus meningkat sepanjang sepuluh tahun terakhir. Prinsipnya korupsi hanya bisa diberantas hanya jika korupsi dijadikan perbuatan yang penuh resiko tinggi dengan keuntungan kecil.

Harus ada mekanisme untuk memulai sejak dini bahwa sudah terjadi suatu perilaku korupsi, beserta sanksi hukum yang sangat berat, sekaligus program perlindungan saksi. Tuduhan korupsi mudah dilontarkan, karena itu harus ada mekanisme yang mampu membuktikan secara meyakinkan bahwa seseorang pejabat telah melakukan korupsi atau tidak.

Ini berarti dibutuhkan Biro Urusan Internal untuk membuat skenario sebuah tindakan korupsi, mengujinya, dan membuktikan. Tahap-tahap pengujian harus dilakukan dengan sangat hati-hati-serta dicatat menggunakan audio dan observasi video-dan berupaya-mengumpulkan bukti yang meyakinkan sebanyak mungkin.

Ujian integritas ini sebaiknya dilakukan secara acak dan terarah, pada level birokrasi tertentu. Pemilihan calon respondenpun dilakukan secara acak, dengan pertimbangan bahwa calon responden adalah orang-orang yang dengan jabatannya berpotensi besar melakukan korupsi.

Konflik Kepentingan, Nepotisme dan Perkoncoan

Konflik kepentingan terjadi jika seorang pejabat publik tidak mampu membuat batas yang jelas antara pertimbangan berdasarkan kepentingan bersama dan kepentingan pribadi. Ada motif-motif pribadi yang ikut mewarnai dibalik sebuah pengambilan keputusan publik.

Konflik kepentingan terjadi jika seorang pejabat publik mulai

menimbang-nimbang dan menghitung keuntungan yang bakal diraih - secara pribadi - jika dia menetapkan kebijakan untuk kepentingan publik.

Upaya penting yang dilakukan untuk menguji ada-tidaknya konflik kepentingan adalah membuat catatan lengkap dan akurat tentang proses pengambilan keputusan dalam organisasi. Ada keterbukaan-dengan menerbitkan informasi mengenai proses-ketika kepentingan dan tindakan itu diambil. Bila ada resiko mengenai persepsi konflik kepentingan, pastikan penilaian teknis para pengambil keputusan dapat dibuktikan.

Nepotisme adalah jenis khusus yang terjadi pada situasi khusus atas terjadinya konflik kepentingan. Biasanya seorang menggunakan jabatan untuk memperoleh pekerjaan bagi anggota keluarganya. Larangan nepotisme dimaksudkan untuk menghindari adanya penilaian subyektif-atas dasar suka tidak suka dan kepentingan keluarga/pribadi-bahwa seseorang berhak atas jabatan atau pekerjaan tertentu, atas nama publik.

Nepotisme biasanya terjadi di sektor swasta, asumsinya pengangkatan anggota keluarga pada posisi strategis dibenarkan karena perusahaan adalah milik keluarga, dan keuntungan perusahaan juga milik keluarga. Tentu pendekatan ini tidak bisa dilakukan untuk sektor publik, karena di sektor publik orang yang memiliki kualifikasi justru harus memperoleh kedudukan dan kenaikan pangkat.

Praktik nepotisme dapat menjadi pemicu atas munculnya konflik dalam arti sebenarnya, ketika seorang anggota keluarga menjadi pengawas dari anggota keluarga lainnya dalam arti yang lebih luas, nepotisme juga bisa memakai selubung hubungan pertemanan.

Dalam pelayanan publik hanya yang terbaik yang boleh mengabdikan pada negara. Pernyataan ini mengandaikan bahwa setiap organisasi seharusnya memiliki prosedur yang jelas dan mudah dipahami, berikut kode etiknya, untuk menghadapi konflik kepentingan yang bisa terjadi setiap saat-termasuk yang dipersepsikan orang lain-dalam bentuk nepotisme dan hubungan pertemanan.

Standar buku yang harus menjadi kesepakatan bersama untuk mengangkat seseorang pada jabatan tertentu, semata-mata adalah

kualitas individu, dan penjelasan dengan alasan rasional mengapa seseorang pantas menduduki jabatan tertentu, terlepas dari hubungan keluarga atau bukan.

Pengangkatan seseorang tersebut tidak boleh memihak, harus ada persaingan yang sehat, transparan, dan memperhatikan integritas. Pelamar yang tidak diterima harus mendapat penjelasan rasional mengapa dirinya tidak diterima, sekaligus memiliki hak naik banding, pada level kepemimpinan di tingkat atasnya.

Konflik kepentingan bisa terjadi ketika seorang pegawai negeri yang telah pensiun masuk ke sektor swasta. Agar pejabat publik tidak tergoda prospek mendapat pekerjaan di sektor swasta setelah pensiun, perlu pendekatan yang tepat mengenai masa pensiun. Terutama untuk mengurangi resiko korupsi, mengurangi kepekaan informasi resmi yang mungkin dimiliki pejabat yang akan pensiun dan mungkin ingin diperoleh oleh pihak-pihak berkepentingan di sektor swasta.

Setidaknya ada empat hal yang berpotensi besar untuk terjadinya konflik kepentingan. Pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya lebih mengutamakan karir pribadi, memihak-karena lebih merasa dekat dengan kepentingan calon majikan baru di sektor swasta-melakukan suap, melakukan tindak korupsi dalam upayanya memastikan mendapat pekerjaan di sektor swasta setelah pensiun.

Mantan pejabat publik terkadang menyalahgunakan informasi terbatas milik pemerintah selama bertugas sebagai pejabat untuk kepentingan pribadi. Mempengaruhi pejabat publik lain, rekan atau bawahan untuk memihak, atau memperkerjakan kembali pejabat yang sudah pensiun dalam rangka pengurangan pegawai. Dalam kasus seperti ini bisa terjadi pejabat publik senior menerima pesangon yang besar, kemudian tetap menerima pesangon dan bekerja kembali dalam jabatan non-eksekutif. Pejabat publik keluar dari pemerintahan dan kemudian diterima kembali sebagai konsultan atau kontraktor dengan gaji yang lebih tinggi. Pejabat publik memu-

atasannya setelah menyelesaikan urusan pengunduran diri.

Dalam situasi sulit seperti ini undang-undang bukan merupakan alat yang efektif untuk mengatasinya. Untuk itu beberapa negara

sudah mengembangkan pendekatan manajemen untuk mengatasinya. Pendekatan manajerial dipakai sebagai prinsip-prinsip dasar tambahan untuk melengkapi undang-undang tentang jabatan tinggi dalam pemerintahan.

**Pengadaan Barang dan Jasa Publik:
Tempat di Mana Sektor Publik dan Sektor Swasta
Melakukan Tawar-menawar**

Biasanya korupsi di bidang ini terjadi dalam prosedur pengadaan barang dan jasa serta terjadi di negara berkembang maupun maju. Karena itu dibutuhkan pengawasan yang efektif. Pemerintah Afrika yang serius menangani hal ini kemudian membuat mekanisme pengadaan barang dan jasa dalam Undang-Undang Dasar 1994 pasal 187. Intinya mekanisme pengadaan barang dan jasa diatur dengan undang-undang dan dilakukan secara transparan, adil dalam persaingan yang sehat.

Pengadaan barang dan jasa harus dilakukan efektif dan ekonomis untuk mendapatkan barang dengan kualitas terbaik. Keputusan mengenai pemenang tender pengadaan barang dan jasa harus adil, proses pengadaan barang harus transparan dan efisien, dengan mekanisme yang sistematis dan dapat diandalkan. Ada pencatatan atas semua proses pengadaan barang untuk menjelaskan semua keputusan dan tindakan.

Korupsi pada proses pengadaan barang biasanya terjadi pada penyusunan spesifikasi agar tender dimenangkan oleh pemasok tertentu, merahasiakan informasi tentang peluang untuk mendapat kontrak, mengatakan ada keadaan mendesak untuk menunjuk langsung kontraktor tertentu tanpa persaingan, melanggar keharusan merahasiakan penawaran yang dimasukkan pemasok, menyatakan pemasok tidak memenuhi syarat melalui prakualifikasi yang tidak jelas, dan menerima suap.

Pemasok-pada waktu yang sama-juga dapat bersekongkol untuk menetapkan harga penawaran tertinggi, mengajukan standar teknis yang bersifat diskriminatif, campur tangan dalam tugas para penilai dan menawarkan suap.

Alat yang paling ampuh adalah menyingkap praktik korupsi

itu. Di sini media berperan aktif untuk membangun kesadaran publik, sekaligus mengungkap fakta-fakta korupsi. Anomali terbesar dalam undang-undang anti korupsi dalam pengadaan barang dan jasa publik adalah: sebagian besar negara melarang suap, tetapi membiarkan hal yang sama terjadi ketika ada penyuaipan pejabat publik di negara lain. Biasanya kebiasaan ini dilakukan karena ada anggapan yang keliru bahwa cara suap ini harus dilakukan jika ingin berhasil dalam menjalankan bisnis di dunia internasional.

Selain kerangka hukum, dibutuhkan juga prosedur dan praktik yang terbuka untuk melaksanakan pengadaan barang dan jasa. Artinya harus ada uraian yang jelas dan tanpa memihak produk yang akan dibeli, dan penawaran produk yang akan dibeli diumumkan ke semua pihak. Ada kriteria yang jelas untuk pengambilan keputusan pada waktu seleksi. Hanya pemasok yang bertanggung jawab yang dapat diterima, dan membandingkan semua penawaran serta menentukan penawaran terbaik menurut peraturan yang telah ditetapkan lebih dahulu bagi seleksi, dan memberikan kontrak pada penawar yang menang seleksi tanpa mengharuskan adanya penurunan harga atau mengadakan perubahan lainnya.

Salah satu kunci untuk prosedur yang transparan adalah pembeli membuka dokumen tender pada waktu dan di tempat yang telah ditetapkan, di hadapan semua pengikut tender atau wakil-wakil mereka yang ingin hadir. Dengan cara ini penawaran dapat terjadi secara terbuka dan sehat, termasuk penetapan jumlah harga yang disepakati.

Evaluasi adalah bagian yang paling sulit pada proses pengadaan barang dan jasa, sekaligus cara paling mudah dipakai oleh pejabat publik untuk melakukan manipulasi siapa yang akhirnya dianggap berhak menjadi pemenang.

Prinsip peninjauan ulang dan audit independen sudah diterima luas sebagai cara untuk menyingkapkan kesalahan atau manipulasi, serta memperbaikinya. Sayangnya prinsip ini juga tetap menciptakan celah untuk melakukan korupsi. Karena itu kunci paling ampuh untuk memberantas korupsi di bidang pengadaan barang dan jasa tetap pada pegawai negeri yang terlatih, kompeten dan jujur sebagai pelaksana pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Menurut George Moody Stuart, selubung terbesar satu-satunya untuk korupsi dalam pengadaan barang dan jasa internasional adalah komisi yang diberikan pada pejabat lokal yang berwenang menentukan pemenang kontrak. Jika komisi dibuat transparan, dampaknya akan besar pada sumber korupsi ini. Untuk mengatasi hal ini beberapa negara mengembangkan pendekatan "pulau-pulau integritas" dengan dibantu oleh Transparency International. Model pendekatan ini menganjurkan peserta tender untuk ikut pakta anti suap dengan pemerintah, dan akan mengungkap jika ada komisi yang diberikan.

Kegiatan beberapa lembaga internasional pemberi kredit jelas banyak meyakinkan pemerintah untuk membuka dokumen tender di depan publik. Ini dimungkinkan karena lembaga internasional ini bisa mempengaruhi jumlah kredit yang akan dikucurkan jika boleh ikut mendesak transparansi dalam pemberian komisi.

Sekalipun terikat dengan anggaran dasarnya, lembaga internasional ini bisa ikut mempengaruhi kebijakan dengan memastikan bahwa bantuan pembangunan juga berusaha untuk memberantas korupsi di program tata pemerintahan. Selain itu lembaga ini meninjau ulang pedoman pengadaan barang-jasa untuk mengawasi perilaku korupsi atas dana yang dikucurkan, menjalankan wewenangnya secara tegas jika tercium adanya perilaku korupsi-disusul dengan mengambil langkah tegas seperlunya seperti memasukkan konsultan dan pemasok yang terlibat korupsi ke dalam daftar hitam. Pada prinsipnya lembaga internasional pemberi kredit bisa memanfaatkan posisinya untuk menekan atau memperbesar peluang korupsi.

Sepanjang masa Kota New York selalu dilanda korupsi endemik dan kejahatan industri konstruksi. Pada tahun 1980-an, pemerintah negara bagian, penuntut umum federal, dan FBI berhasil mengajukan tuntutan pidana terhadap mafia. Pada kasus ini terbongkar fakta bahwa para mafia mengeruk keuntungan dari industri konstruksi Kota New York dengan jalan pemerasan, suap, pengaturan tender, pemerasan buruh, penipuan dan kartel. Sekalipun tokoh-tokoh mafia di Industri Konstruksi sudah dipenjara, korupsi tetap saja berlangsung.

Untuk memberantas korupsi, pemerintah kota akhirnya

membentuk *School Construction Authority* (SCA) dengan kantor inspektur jenderal yang aktif dan punya anggaran untuk menangkali perilaku para mafia. Yang menarik upaya pemberantasan korupsi ini dilakukan tanpa undang-undang baru dan dana yang sangat besar. Inspektur jenderal hanya menggunakan undang-undang yang sudah ada dan kontrak sipil untuk mencapai tujuannya. Dalam kontrak tertulis hal-hal yang berkaitan dengan pembatalan proyek dan pemberi sanksi yang sangat berat jika kontraktor memberi informasi palsu dalam dokumen tendernya.

Pengelolaan Keuangan yang Baik

Salah satu cara ampuh untuk memberantas korupsi adalah mengembangkan sistem pengelolaan keuangan yang sehat, sistem akuntansi yang efisien dan terjadwal, dibarengi dengan sistem pengawasan yang profesional. Untuk itu dibutuhkan pimpinan tertinggi dengan kemauan politik untuk menegakkan pengawasan yang kuat.

Pengelolaan keuangan yang baik mengandaikan tersedianya informasi bagi pengambil keputusan sebagai dasar untuk mengambil keputusan yang arif dan tepat.

Sayangnya, pengelolaan keuangan di sektor publik lebih difokuskan untuk mematuhi ketentuan hukum daripada menyediakan masukan untuk pengambilan keputusan. Akibatnya keputusan penting di bidang keuangan sektor publik lebih didasarkan pada kenyataan politik dan bukan pada analisis mengenai hasil di masa datang.

Lingkup tanggung jawab pengelolaan keuangan dalam sektor publik atau sektor swasta meliputi fungsi-fungsi pendanaan, penyimpanan, analisis, dan pelaporan. Secara teknis ciri-ciri pengelolaan keuangan di kedua sektor itu adalah analisis dan kajian untuk mempelajari dampak keuangan dari keputusan pimpinan sebelum dan sesudah pelaksanaan, kepastian tersedianya aliran dana yang diperlukan untuk membiayai kegiatan yang direncanakan dan diope-rasikan, pengawasan sumber daya melalui kontrol keuangan yang tepat, menyusun kerangka keuangan untuk perencanaan kegiatan dan operasi di masa datang, mengelola sistem proses transaksi yang menghasilkan informasi untuk mengendalikan semua kegiatan

yang telah direncanakan dan kegiatan operasi, memastikan dana-dana publik dipergunakan secara wajar dan sesuai dengan ketentuan hukum, mentaati konsep efisiensi dan efektivitas, serta melaporkan dan menyimpulkan hasil-hasil kegiatan dan operasi diukur dari sisi keuangan. Setelah itu melakukan audit *ex post* dan evaluasi.

Sudah terbukti bahwa rasa takut diketahui orang dan dijatuhi hukuman adalah faktor utama yang menyebabkan pegawai tidak berani melakukan korupsi. Terutama jika pengawasan dan audit keuangan terus dilakukan secara berkala.

Salah satu model pengelolaan keuangan yang baik adalah dengan sistem pengelolaan keuangan terpadu. Tetapi tidak banyak negara yang mampu menerapkan sistem ini. Sistem ini terdiri dari beberapa sub-sistem yang saling terkait, terdiri atas perencanaan, proses, dan pelaporan tentang sumber daya yang ditampilkan dalam bentuk angka-angka keuangan.

Sub-sistem lainnya adalah pengelolaan tagihan dan penerimaan, pengelolaan pengadaan dan pasokan, pengelolaan informasi, administrasi pajak dan bea cukai, sistem administrasi kesejahteraan sosial, dan kontrol internal dari masing-masing sub-sistem. Semua sub-sistem terintegrasi pada sebuah sistem data base biasa, tunggal (atau terhubung satu dengan lainnya) dan dapat diandalkan. Empat komponen utama sistem ini adalah akuntansi, anggaran, pengelolaan uang tunai, dan pengelolaan kredit.

Sistem Pengelolaan Keuangan Terpadu (SPKT) melawan korupsi dengan cara melakukan pengawasan anggaran di berbagai level kebijakan keuangan. Sistem ini juga menghindari kejutan dalam arus uang. Pemerintah juga memiliki perkiraan pasti berapa banyak uang tunai yang tersedia. Beberapa kelemahan mudah terbaca, sehingga dapat dirancang sebuah langkah untuk memberi masukan pada pimpinan tentang bidang-bidang yang banyak mengandung kelemahan.

Sistem akuntansi terdiri atas kontrol melalui buku besar atas seluruh sumber daya berharga yang terpisah dari operasi. Ada transparansi dalam laporan publik, dalam bentuk laporan keuangan lengkap dan tersedia tepat waktu untuk diserahkan pada komite pengawasan legislatif dan juga untuk diketahui masyarakat luas,

sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar sebagian besar negara.

SPKT juga bermanfaat untuk melindungi pegawai yang jujur dari kecuriaan. Orang jujur dan tidak jujur selalu dicurigai bila terjadi korupsi. Dengan sistem ini makin mudah mendeteksi siapa melakukan apa, karena semua data tentang arus uang terekam dalam dokumen alat elektronik. Sistem ini juga mengurangi tekanan dan pembatalan keputusan oleh pimpinan.

Untuk meningkatkan transparansi anggaran publik, pada 1998 International Monetary Fund (IMF) menerbitkan "Kode Praktik Terbaik Transparansi Anggaran". Kode ini penting untuk menciptakan standar internasional dalam hal pelaksanaan kebijakan anggaran.

Ada empat prinsip dasar-tingkat tinggi-yang saling terkait dan membentuk kerangka. Masing-masing mencerminkan elemen penting transparansi anggaran. Sistem dapat menciptakan integritas keuangan yang mampu memperbaharui dirinya sendiri.

Keempat prinsip itu adalah peran dan tanggung jawab yang jelas, informasi yang tersedia bagi masyarakat luas, penyiapan-pelaksanaan-pelaporan anggaran secara terbuka, dan memastikan integritas secara independen.

Hak Mendapat Informasi, Penyadaran Publik dan Dokumen Publik

James Madison, perumus Undang-Undang Dasar Amerika Serikat pernah menyatakan bahwa pemerintah bentukan rakyat tanpa informasi untuk rakyat tidak lain dari pembukaan untuk sebuah lelucon atau tragedi, atau kedua-duanya. Rakyat harus tahu betul realitas sosial yang dihidupinya dan rakyat berhak untuk tahu.

Benarkah rakyat memiliki hak ini? Apakah hak ini sebaiknya dimiliki rakyat? Lalu bagaimana mengenali hak ini, melindungi dan melaksanakannya?

Masalah tidak akan ada, jika pemerintah mau terbuka dan memberikan informasi pada yang berkepentingan. Upaya ini pernah dicoba di Inggris, tetapi gagal membuahkan hasil yang diharapkan. Memberi informasi yang menguntungkan pemerintah itu mudah,

tetapi jika yang terjadi sebaliknya, biasanya informasi itu akan ditutup rapat-rapat. Informasi seharusnya diberikan kepada publik dengan sukarela-tidak ada kepentingan lain, selain agar diketahui oleh masyarakat.

Masalah tetap ada pada pedoman administratif, yaitu sangat dominannya subyektifitas pemerintah atas sebuah informasi dan bertentangan dengan prinsip dasar keadilan. Karenanya dibutuhkan sebuah undang-undang untuk mengatur kebebasan informasi.

Dalam undang-undang ini idealnya ada hak untuk meninjau ulang-oleh ombudsman-dan juga dapat menetapkan praktik yang harus ditaati oleh semua pihak. Warga masyarakat berhak atas dokumen pemerintah tanpa harus membuktikan kepentingan-kepentingan tertentu.

Prinsipnya undang-undang ini menjamin pemenuhan hak warga masyarakat, mendorong perubahan budaya rahasia dalam pelayanan publik, memberikan akses penuh pada warga untuk mendapatkan dokumen dan informasi, memberikan batasan pengecualian, dan sekaligus menentukan hak naik banding.

Informasi yang dimaksud antara lain yang menyangkut struktur, fungsi dan operasinya, serta kategori dokumen yang disimpan di lembaga-lembaga pemerintahan. Juga bagaimana cara mendapatkan informasi dan prosedur internal yang digunakan lembaga dalam melakukan kegiatan masing-masing.

Undang-undang pertama yang mengatur informasi adalah Undang-Undang 1776 di Swedia. Prinsip-prinsip dasar undang-undang ini mengatur soal akses informasi, dan secara rinci pelaksanaannya diatur dengan *Secrecy Law* (undang-undang kerahasiaan).

Hak naik banding adalah salah satu pasal penting dalam undang-undang kebebasan informasi. Hak ini selain melindungi warga dari kerahasiaan berlebihan, juga merupakan mekanisme untuk peninjauan independen atas keputusan menolak permintaan orang untuk mendapatkan informasi. Harus ada alasan kuat mengapa sebuah dokumen dipandang rahasia.

Kebebasan mendapatkan informasi yang dijamin undang-undang tentu saja tidak boleh melanggar ruang pribadi perorangan. Kebebasan mendapat informasi terutama berkaitan dengan dokumen

pribadi yang ada di tangan pemerintah biasanya berlaku surut.

Perlindungan sumber informasi adalah syarat inti bagi wartawan dalam menjalankan tugasnya dengan bebas. Harus dipastikan apakah wartawan dapat menerbitkan artikel tanpa risiko denda atau dipenjara karena tidak bersedia mengungkap sumber informasinya. Kepastian ini penting jika media diharapkan menjadi kekuatan tandingan yang efektif untuk melawan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat publik.

Jika wartawan tidak dapat mengumpulkan informasi karena tidak dapat merahasiakan sumbernya, kemampuannya untuk menyampaikan informasi kepada publik jadi sangat terbatas. Untuk itu sangat perlu ada undang-undang tentang perlindungan sumber informasi.

Perlindungan atas sumber informasi dapat dilakukan jika ada kesepakatan untuk tidak menyebutkan sumbernya, dan kerugian akibat pengungkapan sumber lebih besar dibanding manfaat yang dihasilkan bila sumber tidak diungkapkan.

Sebelum 1993, di Perancis, kewajiban kerahasiaan resmi tidak berlaku bagi wartawan-yang diperiksa sehubungan dengan kerahasiaan sumber informasinya. Wartawan tidak berhak mendapat perlindungan apapun dalam perkara sipil. Hukum yang sama berlaku juga bagi saksi.

Tahun 1993 ada perubahan Hukum Acara Pidana. Pasal 109(2) *kode* itu sekarang berbunyi; "Wartawan yang menjadi saksi mengenai informasi yang dihimpun olehnya dalam kegiatan kewartawanan bebas untuk tidak mengungkap sumbernya".

Pada kode prosedur kriminal ada pengaturan secara rinci tentang undang-undang ini. Prinsipnya hakim pemeriksa atau penuntut umum negara harus hadir untuk memastikan pemeriksaan tidak mencapuri kebebasan pelaksanaan profesi kewartawanan.

Undang-undang pencemaran nama baik juga dapat menjadi penghambat besar dalam penyebaran informasi kepada publik oleh media. Publik memang memiliki hak yang luas untuk mendapat informasi mengenai tindakan pejabat publik daripada pribadi warga masyarakat, dan orang yang dicemarkan nama baiknya dalam pers harus diberi kesempatan untuk membela diri di depan hukum.

Pengadilan harus menjadi penengah dalam hal standar ruang pribadi dan kebebasan pers. Mencari keseimbangan memang sulit, tetapi penting untuk terus diupayakan.

Internet membuat pemerintah sulit mengontrol apa yang dapat dan tidak boleh didapat warga negara. Informasi yang tersebar di internet nyaris tidak dapat dikendalikan oleh siapapun. Termasuk oleh pemerintah Cina yang terus berusaha mencoba menutup situs-situs web yang dianggap bisa membocorkan rahasia negara.

Internet ternyata juga membawa masalah baru, terutama berkaitan dengan penyebaran pornografi dan pemanfaatan jaringan informasi ini oleh kelompok-kelompok kejahatan. Walaupun demikian, internet juga makin membuka peluang yang besar bagi pemerintah untuk bisa berinteraksi langsung dengan seluruh warganya.

Salah satu unsur penting dalam penyediaan informasi untuk publik adalah adanya penataan yang cukup dalam pengelolaan dokumen pemerintah. Sekalipun semua warga mendapat akses yang layak, tetapi jika tidak ada penataan dokumen yang baik, maka warga juga tidak bisa mendapatkan haknya untuk mendapat informasi. Ini sekaligus mengurangi tanggung gugat pemerintah dan menurunkan kepercayaan warga karena pemerintah dianggap tidak dapat menjalankan kewajibannya dengan efisien.

Memberi Kesempatan Warga Masyarakat untuk Bersuara

Salah satu prinsip penting adalah adanya kesadaran dan percaya diri warga masyarakat untuk menegakkan hak-hak, seperti hak mendapatkan informasi. Masyarakat yang apatis terhadap hak-haknya ini, membuka peluang yang besar bagi terjadinya korupsi. Untuk tujuan ini, dibutuhkan kampanye terus-menerus untuk menumbuhkan kesadaran warga masyarakat, terutama kesadaran tentang kerugian akibat korupsi. Media massa merupakan alat ampuh untuk membongkar kasus-kasus korupsi, sekaligus merangsang pertumbuhan kesadaran warga masyarakat.

Banyak yang dapat dilakukan warga masyarakat untuk menyuarakan pendapatnya, termasuk bagi pemerintah untuk menyuarakan kepentingannya. Untuk memperbaiki cara baru tanggung gugat peme-

rintah, harus dilakukan melalui sebuah kesepakatan warga masyarakat.

Kesepakatan ini dapat digunakan sebagai bagian dari strategi menyeluruh untuk memperbaiki pelayanan publik, atau alat untuk mengatasi persoalan-persoalan lokal di sektor tertentu. Kesepakatan ini antara lain berisi tentang prosedur pengajuan keluhan, upaya untuk mendorong kebebasan informasi, dan menetapkan secara rinci kewajiban pemerintah pada publik. Kesepakatan warga masyarakat ini tidak memiliki kekuatan hukum, tetapi hanya alat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menentukan standar pelayanan dan menekan disebarluaskannya informasi mengenai pelayanan.

Ketika warga sadar bahwa hak-haknya dilanggar, sementara mekanisme kesepakatan warga masyarakat tidak berfungsi, maka warga butuh bantuan lain. Salah satu cara untuk mendapatkan bantuan ini dapat ditempuh dengan membentuk Kantor Penasihat Warga Masyarakat.

Di lembaga ini masyarakat bisa mendapatkan nasihat secara garis dari staf-sukarelawan yang terlatih-yang biasanya terdiri dari pengacara muda. Di beberapa negara lembaga ini didanai oleh pemerintah atau lembaga donor. Prinsip penting yang harus dipegang adalah: kantor penasihat ini harus tetap mempertahankan independensinya.

Warga masyarakat juga dapat menyalurkan informasinya mengenai kasus korupsi melalui saluran telepon khusus. Seperti yang sudah dikembangkan di Ukraina. Berdasarkan beberapa pengalaman, warga masyarakat lebih mempercayai saluran telepon khusus yang dikelola oleh LSM dari pada pemerintah.

Hal penting yang harus diperhatikan lembaga penasihat ketika menerima keluhan adalah mencatat dengan cermat dan hati-hati siapa orang yang memberikan informasi. Juga harus diperhatikan bahwa saluran telepon khusus harus mampu menampung keluhan yang masuk, serta ada kampanye tentang saluran telepon ini berikut pengelolanya. Kepercayaan pada layanan telepon saluran khusus ini harus dihormati. Ada pedoman yang jelas kapan informasi anonim dapat diterima, dan kapan tidak dapat diterima. Petugas berpengalaman harus mampu menjelaskan pada penelepon semua

haknya dan merekomendasikan beberapa cara yang dapat ditempuh untuk mengatasi masalahnya.

Internet juga dapat dipakai warga untuk menyuarakan pendapatnya. Beberapa LSM sudah mengembangkan cara-cara menjangkau sekaligus meningkatkan aspirasi masyarakat, agar mereka mau menggunakan hak-hak mereka. Pelapor biasanya menjadi masalah di sektor swasta dan sektor publik. Biasanya pegawai enggan melaporkan atasannya yang melakukan perbuatan tercela dan bisa merugikan kepentingan masyarakat. Hampir semua pemeriksaan oleh pemerintah menemukan bahwa pegawai sudah tahu mengenai bahaya yang mengancam, tetapi mereka takut sekali memberitahukan hal itu ke atasannya atau pihak lain. Pekerja yang menemukan bahaya dini dihadapkan pada empat pilihan: diam, melaporkan kekhawatiran melalui prosedur internal, melapor ke lembaga luar, atau membeberkan hal itu ke media.

Public Disclosure Act (Undang-Undang Pengungkapan Informasi) di Inggris bertujuan mendorong tanggung gugat dan tata pemerintahan yang baik. Pekerja diyakinkan bahwa mereka akan aman dan dapat diterima jika mengemukakan pikiran mereka mengenai perilaku tercela yang benar-benar ada. Undang-undang ini juga menetapkan dalam situasi apa saja pegawai bisa membeberkan persoalan intern organisasi kepada badan-badan tertentu yang ditetapkan pemerintah di bawah undang-undang dan mendapat perlindungan.

Biasanya orang yang mengeluhkan sesuatu menghendaki keluhannya didengar, dimengerti, dan dihargai, mendapat penjelasan, permintaan maaf, dan penyelesaian kasus yang dihadapinya secepat mungkin. Apakah lembaga pemerintah mengadakan kampanye secara teratur untuk memberi informasi pada warga masyarakat mengenai hak-haknya? Apakah warga dapat memperoleh *advis* dengan mudah? Apakah lembaga pemerintah memiliki saluran keluhan? Apakah saluran ini digunakan? Apa hasilnya?

Kebijakan Persaingan dan Pencegahan Korupsi

Persaingan pada dasarnya tidak membeda-bedakan dan tidak memihak pada kepentingan tertentu. Persaingan harus didorong

pada budaya persaingan sehat. Bersamaan dengan tumbuhnya persekutuan strategis antara kelompok konsumen dan *Transparency International*, gerakan konsumen menjadi pihak yang memiliki kepentingan langsung dalam gerakan anti korupsi.

Kebijakan persaingan adalah alat yang penting untuk melindungi dan mendorong kegiatan ekonomi, sekaligus memastikan dan mendukung integritas kegiatan sektor swasta. Kebijakan ini mencoba menyediakan barang dan jasa bagi rakyat dengan harga serendah mungkin, mendorong penemuan baru dan pembangunan, meningkatkan produktivitas, dan bersaing di pasar internasional.

Undang-undang persaingan dapat membangun dan memelihara kepercayaan pada lembaga, dan akhirnya dapat memperkuat landasan stabilitas demokrasi. Undang-undang persaingan adalah kunci bagi ekonomi pasar yang efektif.

Prosedur dan mekanisme kebijakan persaingan dilakukan oleh pengatur persaingan yang independen, untuk mengawasi dan menegakkan seluruh aspek kebijakan pro persaingan dan undang-undang persaingan.

Pengatur persaingan harus bebas dari pengaruh pemerintah, sekaligus memainkan peran untuk mendorong transparansi dan meningkatkan pengetahuan para pejabat tinggi mengenai bagaimana perekonomian negara berfungsi.

Globalisasi membawa dampak baru dalam kebijakan persaingan. Penyalahgunaan terjadi di tingkat nasional dan internasional. Negara dengan lembaga-lembaga nasional yang lemah sangat mudah terkena dampak praktik pembatasan perdagangan antar negara dan membentuk persengkongkolan dengan perusahaan-perusahaan internasional. Integritas dalam ekonomi global dapat meningkatkan persaingan, tetapi tidak menjamin persaingan akan selalu terjadi.

Undang-Undang Anti Korupsi

Korupsi makin merajalela karena undang-undang dan lembaga hukum telah gagal melaksanakan tugasnya. Termasuk di dalamnya lemahnya sistem peradilan, karena tidak ada kemauan untuk memperkuat sistem itu.

Bila kita bicara undang-undang anti korupsi, kita tidak hanya bicara soal hukum pidana dan hukum pembuktian. Ada banyak undang-undang lain yang berkaitan erat dengan undang-undang anti korupsi. Di antaranya undang-undang kebebasan mendapat informasi, undang-undang konflik kepentingan, undang-undang pengadaan barang dan jasa publik, undang-undang kebebasan mengeluarkan pendapat, undang-undang kebebasan pers, undang-undang perlindungan pelapor, undang-undang untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat sipil, undang-undang Pemilihan Umum yang demokratis, undang-undang larangan bagi pelanggar moral untuk menduduki jabatan publik atau ikut Pemilihan Umum atau menduduki jabatan direktur, undang-undang tentang pemberian hadiah dan pelayanan khusus, undang-undang tentang kantor ombudsman, dan undang-undang tentang uji materi tindakan pemerintah.

Biasanya dibutuhkan waktu yang lama sekali untuk menangani kasus korupsi. Karena itu sebaiknya undang-undang juga mengatur pembatasan waktu dan menetapkan waktu suatu pelanggaran diseret ke pengadilan. Bukan dari tanggal pelanggaran terjadi, tetapi sejak pelanggaran terungkap.

Walaupun beberapa prinsip dasar untuk menyelesaikan kasus ada di bawah hukum pidana, undang-undang anti korupsi harus taat pada standar internasional mengenai hak asasi manusia dan memperlakukan tertuduh secara adil dalam pengadilan. Undang-undang jangan memberi kesan menindas, oleh karena itu harus diperoleh dukungan dari masyarakat luas untuk memperkuat undang-undang tersebut. Jika tidak undang-undang ini sulit ditegakkan.

Harus ada pedoman yang jelas yang mengatur hukuman. Pengadilan harus mampu membedakan perkara pejabat yang disuap dan perkara yang lebih serius. Berbagai hukum pidana tentang tindak korupsi dan uang komisi rahasia sebaiknya digabung menjadi satu undang-undang. Tinjauan atas kerangka hukum pidana secara berkala penting dilakukan. Terutama karena teknologi modern berkembang jauh lebih cepat daripada pasal-pasal dalam undang-undang.

Dibutuhkan pasal-pasal khusus untuk mengatur perkara korupsi

yang mengharuskan individu untuk menjelaskan asal kekayaannya jika terbukti ia kaya sementara penghasilannya tidak memadai. Pasal-pasal khusus itu harus diperhatikan untuk memastikan bahwa kekayaan hasil korupsi dapat kembali ke tangan pemerintah, bukan ke tangan pihak ketiga atau dikirim ke luar negeri. Pasal-pasal ini juga harus memastikan bahwa tindak pidana korupsi mencakup pada memberi dan menerima suap.

Berbeda dengan tindakan pidana lainnya, tindak pidana korupsi biasanya tidak memiliki korban yang jelas-jelas melapor. Karena itu bukti-bukti tindak pidana korupsi sangat sulit diperoleh. Walau demikian bukti-bukti dapat dicari dengan melakukan uji integritas yang dilakukan oleh petugas khusus. Kemudian pihak-pihak yang diduga telah melakukan korupsi didorong untuk memberikan bukti.

Sebelum hukum pidana baru diaktifkan sebaiknya dipastikan bahwa hukum itu mudah dimengerti dan tidak menimbulkan perdebatan teknis antar pengacara yang dapat mengagalkan maksud pembuatan undang-undang. Undang-undang itu tidak mengharuskan penuntut umum membuktikan suatu fakta yang dalam kenyataan tidak diperlukan.

Ada alasan yang kuat mengapa diperlukan sebuah mekanisme dalam hukum perdata untuk mendapatkan hasil korupsi, dibanding hukum pidana. Pejabat yang melakukan korupsi bisa saja menghilangkan jejak dan luput dari hukum pidana, tetapi hukum perdata memiliki lingkup yang lebih luas. Putusan hukum perdata lebih bisa ditegakkan di banyak negara asing. Sekalipun pejabat yang melakukan korupsi dapat menyembunyikan kekayaannya di antara keluarga dan alat-alat lain yang memungkinkannya berkilah.

Beberapa penyelesaian yang ditawarkan oleh hukum perdata di antara: membatalkan dana abadi dan hadiah serta menyatakan bahwa dana dan hadiah itu tidak efektif; menyatakan membatalkan klaim “kekayaan hasil perkawinan” yang dikemukakan suami atau istri mengenai kekayaan yang diperoleh secara tidak sah dan didasarkan pada hak milik yang tidak ada; menciptakan kaidah “kendali terus menerus” atas kekayaan oleh tertuduh sebagai akibat dari cara kekayaan dipindahtangankan.

Negara dianggap menjadi korban korupsi karena uang yang

dicuri pejabat publik adalah milik negara. Karena itu negara dapat menuntut pejabat bersangkutan untuk mengembalikan seluruh uang suap yang telah diterimanya. Negara juga dapat menuntut ganti rugi karena pejabat telah melanggar kepercayaan yang diberikan kepadanya. Hukum perdata harus menetapkan dengan jelas bahwa kontrak yang diperoleh melalui cara korup dapat dilaksanakan hanya berdasarkan persetujuan negara.

Masyarakat juga harus dapat mengajukan tuntutan dalam kasus korupsi. Negara wajib membayar ganti rugi pada warga yang mengalami kerugian karena tindak korupsi. Sektor swasta juga dapat diberi wewenang untuk menuntut ganti rugi melalui pengadilan perdata, sebagai upaya untuk memberantas korupsi.

Pengadilan perdata dapat mengeluarkan keputusan untuk melarang warga atau perusahaan melakukan kegiatan usaha lebih lanjut dengan sektor publik, jika terbukti mereka terlibat dalam satu kasus korupsi. Umumnya upaya negara untuk mendapatkan kembali kekayaan yang telah dicuri melalui suatu kejahatan korupsi sangat kecil. Tetapi sebenarnya kekayaan ini dapat disita melalui proses hukum pidana atau perdata.

Dalam upaya mendapatkan kembali kekayaan negara yang telah dicuri, wewenang ini bisa dipercayakan pada satu kementerian. Di Afrika Selatan, pada 1996 dibuat undang-undang untuk membentuk komisi khusus yang bertugas memeriksa perilaku tercela dan kinerja administrasi yang buruk dari lembaga-lembaga negara. Komisi menggunakan pendekatan multidisipliner pada saat melakukan pemeriksaan, biasanya melibatkan auditor, pengacara, akuntan, dan beberapa ahli lainnya.

Pendekatan lain yang belum dikenal luas adalah tindakan *quim tam*. Ketika seseorang mendapat bukti tentang perilaku melanggar hukum, ia mendapat imbalan berupa bagian denda yang dibayar oleh orang yang bersalah itu. Kongres Amerika juga memasukkan konsep ini dalam 14 undang-undang Amerika Serikat yang berisi ancaman hukuman.

Pemerintah berhak memberikan amnesti pada orang yang telah menyalahgunakan kepercayaan publik. Ada beberapa alasan pendekatan amnesti bisa diterima, walau tidak disukai. *Pertama*,

dalam iklim moral yang baru di bawah peraturan baru, barangkali tidak baik bila tindakan yang diambil dalam lingkungan lama dan moral yang sangat berbeda dinilai dengan standar baru. *Kedua*, kesadaran dan harapan publik bahwa pada akhirnya sesuatu yang efektif mungkin akan dilakukan untuk memberantas korupsi, dan kemungkinan besar akan muncul di tengah-tengah berbagai tuduhan yang dapat membuat lembaga yang dibentuk tidak mampu menyelesaikannya.

Survei Sebagai Alat Mengukur Kemajuan

Korupsi dilakukan dengan sangat rahasia karena ada kepentingan bersama di antara para pelakunya. Tidak ada rumus pasti untuk mengukur volume konspirasi korupsi. Namun, harus dibuat ukuran yang disepakati untuk melihat luas jaring konspirasi korupsi. Salah satu upaya yang bisa dilakukan adalah dengan melakukan survei. Survei dapat menimbulkan kepercayaan pada apa yang sepintas nampak sebagai pernyataan berlebihan dari responden.

Survei internasional mengenai persepsi korupsi, diprakarsai oleh *transparency International* (TI). Khusus tentang *corruption perception index* (CPI) yang dikeluarkan oleh TI berguna memberi gambaran tentang masalah korupsi di sejumlah negara. Indeks ini mendapat kritik tajam, dan dituduh anti Selatan, karena hanya difokuskan pada penerima dan pemberi suap, sementara pihak pemberi dan penerima suap di perusahaan internasional tidak dimasukkan. CPI memberi pesan sederhana pada pemerintah yang menunjukkan kinerja rendah. Yang jelas survei TI mencerminkan persepsi para pengusaha tentang tingkat korupsi di berbagai negara.

Survei kedua dinamakan *bribe payers index* (BPI) dilaksanakan oleh *Gallup International* 1999. Survei ini dilakukan atas lapisan elite di beberapa negara berkembang untuk mengetahui di mana kasus suap banyak terjadi dan di mana akar kebiasaan perilaku suap. Hasil memperlihatkan fakta menyedihkan karena eksportir dari negara-negara terkemuka dunia terlibat dalam tindakan korupsi. Data survei dianggap lebih dipercaya karena melibatkan responden kasus elite yang sangat spesifik.

Memetik Pelajaran

Sudah lima tahun lebih, berbagai upaya untuk memberantas korupsi terus dilakukan. Upaya pertama yang dilakukan adalah menentang dengan gigih sejarah panjang yang berpendapat bahwa korupsi itu sekedar kesulitan di tingkat lokal. Tidak seorangpun dapat mengatakan dirinya pemilik moral tertinggi. Orang Eropa Barat konon merasa memiliki moral paling tinggi bila bicara soal korupsi. Tetapi semua sekarang terbukti bahwa korupsi terjadi di semua negara. Orang Eropa Barat tidak lagi menganggap dirinya memiliki moral paling tinggi.

Setiap orang mengatasi sendiri masalah korupsi yang dihadapinya dengan caranya masing-masing. Pertama-tama memberantas korupsi harus dimulai dari diri sendiri, sambil menjalin kerjasama dengan mitra-mitra dari luar. Tidak ada obat mujarab. Mungkin ada aktivitas yang bisa mengatasi dan berhasil dalam waktu cepat. Tetapi memberantas korupsi sampai ke akar-akarnya membutuhkan tenaga dan waktu yang banyak. Tidak ada tempat bagi strategi melarikan diri bagi donor.

Strategi anti korupsi tidak memiliki jadwal tertentu. Lembaga donor tidak bisa bertindak sesuka hati jika ikut terlibat dalam

perilaku korupsi. Perlu strategi menyeluruh yang jelas dan program hubungan masyarakat yang baik. Pendekatan tambal sulam tidak akan membawa hasil. Strategi anti korupsi harus menyeluruh dan mencakup semua aspek Sistem Integritas Nasional.

Kode etik dan kesepakatan warga masyarakat jangan digunakan sebagai hiasan, tetapi harus mampu memelopori perubahan. Kode etik sangat berguna hanya jika bisa diterima oleh semua pihak. Penyederhanaan prosedur birokrasi harus dilakukan untuk memberantas korupsi. Staf yang menduduki jabatan strategis harus terus dirotasi.

Pelopor harus didorong dan dilindungi, jika perlu untuk hal ini dibentuk sebuah lembaga baru yang khusus dibentuk. Misalnya komisi anti korupsi, ombudsman, atau membuka saluran telepon khusus. Pemantauan terus-menerus diperlukan untuk bisa memberantas korupsi sampai ke akar-akarnya. Pemantau temporer hanya akan membuka peluang bagi munculnya perilaku korupsi yang semakin parah.

Fokus harus diarahkan pada sistem, bukan hanya pada apel yang busuk. Untuk mendapatkan dukungan publik, program pembaruan harus terfokus pada perbaikan sistem, tidak hanya berkuat pada menyingkirkan pegawai yang korup.

Keluar dari masa lalu melalui amnesti adalah hal yang sulit. Banyak kepentingan besar yang bisa terancam. Amnesti mungkin sulit diterima, tetapi tidak dapat dielakkan dan harus dilakukan dalam kaitan pelanggaran-pelanggaran kecil yang dilakukan oleh pegawai kecil.

Kepemimpinan penting sekali artinya tetapi tidak cukup. Koalisi berbagai kepentingan mungkin dapat membantu. Tanpa teladan kepemimpinan dari atas, tidak ada upaya efektif yang bisa dilakukan dan berhasil.

Masyarakat sipil selama ini diabaikan. Ada korelasi antara tingkat korupsi yang tinggi dengan tingkat kegiatan masyarakat sipil yang rendah. Untuk itu dibutuhkan kerangka hukum tempat masyarakat sipil membangun lembaga-lembaganya sendiri.

Tetapi LSM sendiri dapat menjadi sumber korupsi. Ironisnya LSM juga bisa menjadi sarang korupsi ketika pendiriannya

dimaksudkan semata-mata untuk menarik dana yang disediakan lembaga donor asing bagi organisasi masyarakat untuk mendukung gerakan pemberdayaan masyarakat sipil.

Legislatif-bila lembaga pengawasan menjadi pencuri-tidak hanya jadi lembaga pengawas anggaran belanja negara, tetapi anggotanya juga aktif membelanjakan dana publik. Dana untuk partai politik tetap menjadi masalah yang tidak begitu diperhatikan masyarakat internasional. Padahal partai politik sangat potensial menjadi alat perilaku korup melalui cara jual beli akses politik dengan pelaku bisnis.

Lembaga independen yang tanpa kepastian akan menjadi lembaga ompong. Lembaga-lembaga seperti ombudsman atau auditor negara hanya dapat menjalankan fungsinya jika pejabat-pejabatnya terlindung dari pemecatan sewenang-wenang oleh badan eksekutif yang menjadi obyek pengawasan mereka.

Kemudian mendapat informasi merupakan alat yang paling efektif untuk memberantas korupsi. Lembaga-lembaga pemerintah seharusnya bisa memberikan informasi yang benar dan akurat tentang pelayanan yang diberikan dan besar dana yang dipungut.

Perawatan arsip yang baik akan memudahkan masyarakat mendapat informasi. Semua pegawai negeri juga harus diminta pertanggungjawaban atas semua tindakannya.

Media dan wartawan pelopor adalah alat efektif untuk memberantas korupsi. Ada banyak wartawan yang dibunuh karena mengungkapkan kasus korupsi. Karena itu perlu diambil langkah strategis untuk melindungi wartawan dalam menjalankan profesinya.

Menyebut nama dan membuat malu tampaknya menarik, tetapi rupanya tidak membuahkan hasil. Dalam sebuah laporan, program semacam ini tidak cukup mampu untuk mencegah pejabat publik melakukan korupsi. Pejabat yang nama-namanya tercantum justru mengancam media yang menerbitkan daftar nama ini ke pengadilan.

Undang-undang saja tidak cukup untuk memberantas korupsi. Dibutuhkan mekanisme yang memberi wewenang kepada pengadilan untuk meninjau kembali keabsahan keputusan yang diambil oleh para pejabat. Diupayakan ada kontradiksi terhadap sistem peradilan korup yang hendak mencegah daulat hukum. Unsur-unsur

kelembagaan badan yudikatif harus baik, terutama yang berkaitan dengan pengangkatan, pemberhentian dan pertanggungjawaban.

Harus dibentuk undang-undang untuk mencegah upaya memperkaya diri secara tidak sah. Intinya undang-undang ini adalah alat monitoring kepemilikan kekayaan oleh pegawai negeri yang diduga tidak jelas asal-usulnya. Undang-undang ini juga bisa dipakai untuk memantau harta kekayaan pejabat.

Peluang makin terbuka dengan adanya internet, karena internet dapat digunakan untuk membangun sistem yang lebih terbuka. Badan legislatif dapat memiliki situs sendiri di internet sendiri untuk memudahkan warga berhubungan dengan para wakilnya di parlemen.

Pengadaan barang dan jasa publik menjadi medan pertempuran bagi aktivis anti korupsi. Dalam bidang ini korupsi yang terjadi membawa dampak kerusakan paling besar pada proses pembangunan di negara-negara miskin.

Komisi yang dibayar peserta tender kepada pejabat seharusnya diumumkan, bahwa uang komisi yang diungkapkan tidak akan mengganggu proses tender internasional, sekalipun beberapa perusahaan tidak bersedia mengumumkan soal uang komisi.

Peserta tender yang korup seharusnya dimasukkan dalam daftar hitam. Cara ini merupakan salah satu cara ampuh untuk memberantas korupsi. Tentu hal ini harus dilakukan dalam proses yang adil dengan sanksi yang proporsional.

Masalah internasional memerlukan pemecahan internasional. Berdasarkan survei TI pada 1999 diperoleh hasil bahwa Undang-Undang Praktek Korupsi di luar negeri - yang disahkan pada 1977 - tidak membawa dampak seperti yang diperkirakan. Perusahaan Amerika yang menjual barang ke pasar penting ternyata sama korupnya dengan perusahaan-perusahaan Jerman.

Perjanjian internasional perlu dipantau, tidak cukup oleh mereka yang menandatangani konvensi. Konvensi harus dilaksanakan. Jika merugikan kepentingan negara-negara pengeksport, maka negara-negara pengeksport tidak akan mendukung konvensi itu.

Survei dapat mengukur dan mengungkapkan sukses dan kegagalan. Pemantauan program pembaruan perlu memakai ukuran yang

standar dan efektif. Pengukuran ini paling baik jika didapat lewat survei. Survei dapat mengukur dampak korupsi pada dunia usaha, persepsi masyarakat, sekaligus mengukur tingkat korupsi dalam pelayanan masyarakat.

Beberapa pemikiran penutup: bahwa upaya memberantas korupsi adalah pekerjaan yang berat dan memakan waktu panjang. Hal yang dipertaruhkan sangat tinggi, dan kapan korupsi akan selesai diberantas tidak seorangpun tahu.

Ada kemungkinan sebagian besar orang yang berusaha memberantas korupsi sudah patah semangat, tidak percaya pada praktek demokrasi dan kembali mendambakan pemerintahan yang otoriter. Di pihak lain semangat internasional mungkin juga sudah mulai luntur, karena kasus korupsi adalah masalah yang sangat kompleks dan membutuhkan waktu lama untuk menyelesaikannya.

Jika kita semua-pemerintah, masyarakat sipil, sektor swasta dan organisasi internasional-tidak bisa meraih peluang yang ada untuk memberantas korupsi, maka peluang ini akan sirna. Korupsi pada akhirnya akan membawa dampak pada hak asasi manusia.

BAGIAN 5

Lampiran

Ada beberapa dokumen yang dapat diperoleh dengan lengkap dari situs *web* TI beserta waktu penerbitannya. Data ini terus diperbarui. Kumpulan dokumen ini dianggap mempunyai nilai. Kritik dan masukan bisa disampaikan melalui email ke: jeremypope1@compuserve.com, fax +44 20 7610 1550, alamat post Transparency International (TI), London Office 16-19 Empires Place, London SW6 1TT, United Kingdom. Berikut dokumen-dokumen yang bisa diakses:

1. Undang-undang Memperoleh Informasi dari berbagai negara.
2. Tanggung Gugat Pejabat Publik
3. Profesi Akuntansi (sedang disiapkan)
4. Hukum Administrasi (lihat *Judicial Review*)
5. Badan Anti Korupsi di berbagai negara
6. Jaksa Agung
7. Auditor Negara dan Standar Audit di berbagai negara
8. Pengawas Bank
9. Kesepakatan Warga Masyarakat
10. Hukum Perdata (lihat juga Hukum Pidana) di berbagai negara
11. Aturan Perilaku-Organisasi Internasional dan Antar-

- Pemerintah
12. Aturan Perilaku-Hakim dan Pegawai Peradilan
 13. Aturan Perilaku-Sektor Swasta
 14. Aturan Petrilaku-Profesi dan LSM
 15. Aturan Perilaku-Pejabat Publik, termasuk Menteri dan Anggota Parlemen
 16. Konflik Kepentingan (lihat juga Aturan Prilaku)
 17. Dewan Eropa
 18. Rencana Tindakan Nasional
 19. Hukum Pidana (lihat juga Hukum Perdata) di berbagai negara
 20. Bea Cukai
 21. Pengumuman Harta Kekayaan dan Hutang
 22. Definisi
 23. Pemilihan Umum dan Jajak Pendapat
 24. Etika (lihat Aturan Prilaku - Memantau Harta Kekayaan dan Gaya Hidup Pejabat Publik)
 25. Uni Eropa
 26. Kekebalan Hukum, Wewenang dan Hak Istimewa
 27. Konvensi dan Perjanjian Internasional
 28. Lembaga Keuangan Internasional
 29. Pernyataan Internasional
 30. Bantuan Internasional di Bidang Hukum
 31. Bantuan di Bidang Peradilan (lihat Bantuan Internasional di Bidang Hukum)
 32. Putusan Pengadilan
 33. *Judicial Review* Tindakan Administrasi
 34. Peradilan
 35. Petugas Penegak Hukum
 36. *Web Site* Hukum
 37. Profesi Hukum
 38. Pemerintah Lokal
 39. Pencucian Uang
 40. Memantau Harta Kekayaan dan Gaya Hidup
 41. OAS (Organisasi Negara-negara Amerika)
 42. OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)

43. Ombudsman di berbagai negara
44. Pemerintahan Terbuka (lihat Memperoleh Informasi; Pengadaan Barang dan Jasa Publik; Ketentuan Transparansi)
45. Parlemen
46. Janji, Integritas (di berbagai negara)
47. Peraturan mengenai Bekerja Setelah Berhenti Menjadi Pegawai Negeri (lihat Aturan Perilaku)
48. Sektor Swasta
49. Hak Istimewa (lihat Kekebalan Hukum, Wewenang dan Hak Istimewa)
50. Pengadaan barang dan Jasa (lihat Pengadaan Barang dan Jasa Publik)
51. Penuntut Umum
52. Pengadaan Barang dan Jasa Publik di Berbagai Negara
53. Etika Sektor Publik (lihat Aturan Prilaku)
54. Pengembalian Kekayaan (termasuk melacak, membekukan, menyita dan membatalkan)
55. Badan Keagamaan
56. Prakarsa Sektor
57. Survei (Pendapat Umum)
58. Ketentuan Tentang Transparansi
59. PBB (lihat juga Peradilan)
60. Peraturan tentang Pelapor