

Korupsi, Pemerintah dan Korporasi

Prof.drg. Etty Indriati, Ph.D.
Fakultas Kedokteran Universitas Gadjah Mada
Yogyakarta 22 Mei 2013
Seminar Kagama

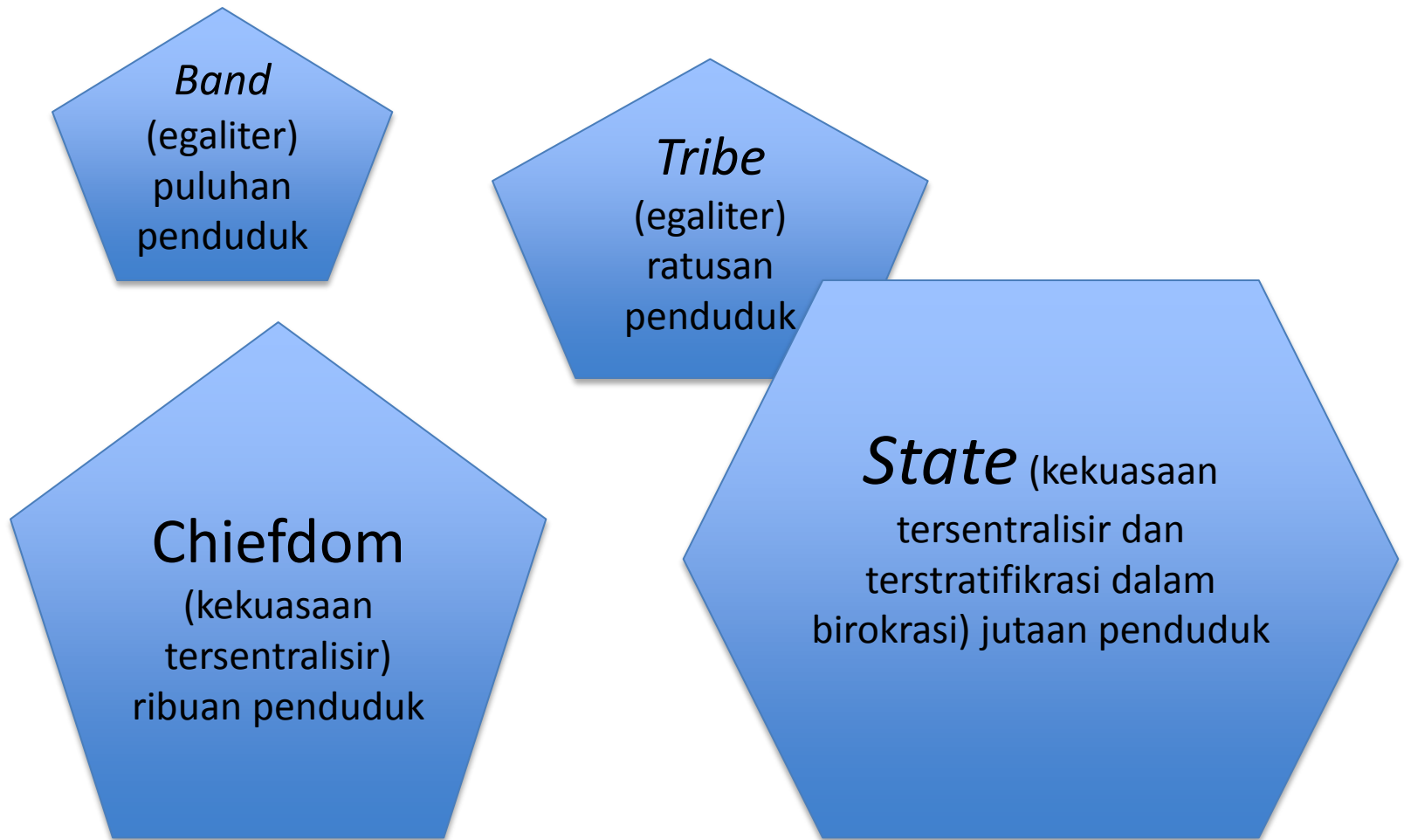
Mengapa Indonesia, Negara Kaya Sumber Daya Alam Banyak Penduduknya Miskin?

Salah satu faktor utama, karena anggaran negara banyak

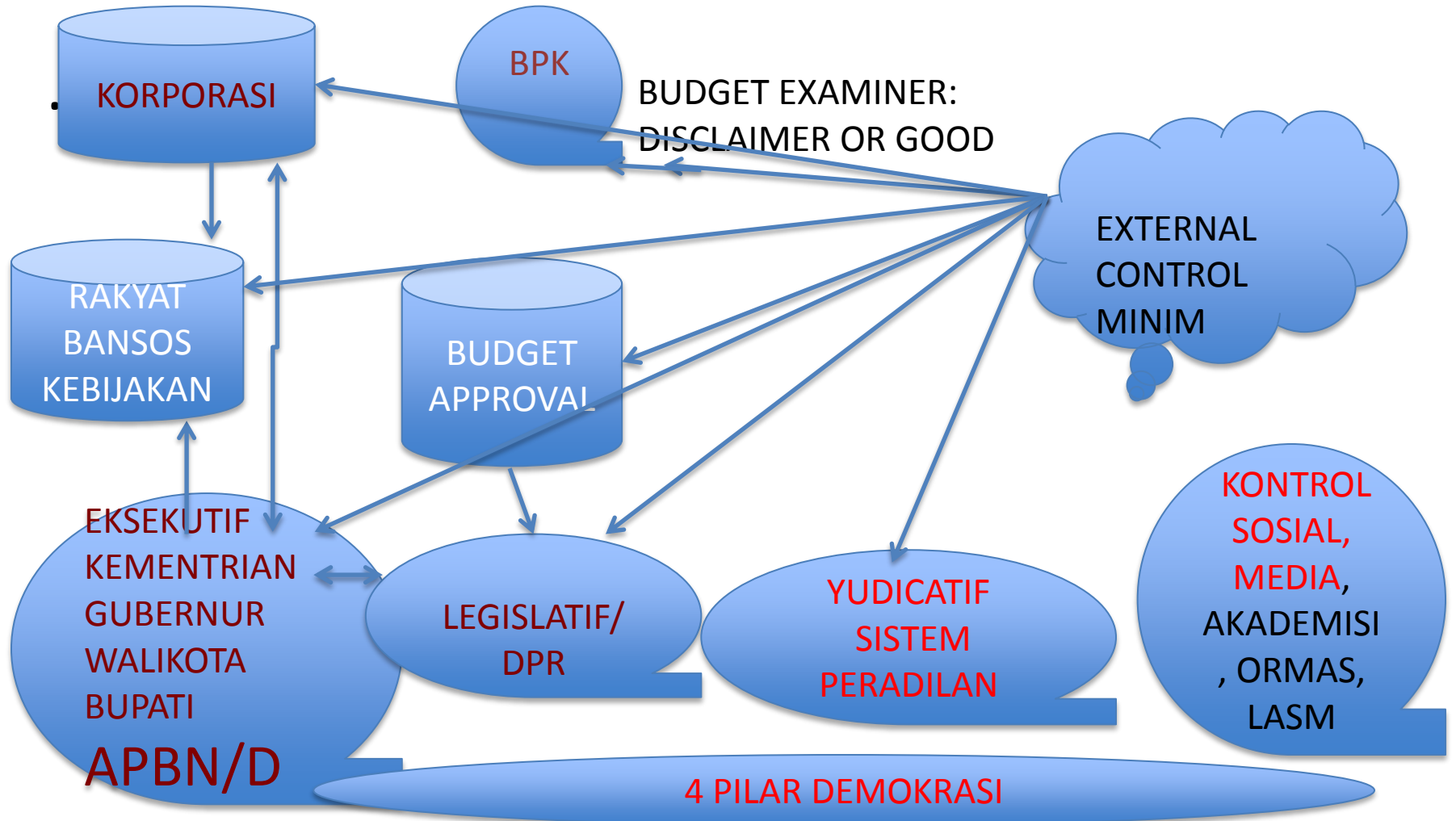
DIKORUPSI

Sehingga kue dinikmati oleh segelintir elit yang punya akses dan terlibat dalam perencanaan dan pembelanjaan anggaran negara. Dan uang korupsi disalurkan untuk ekonomi non-produktif.

Evolusi Peradaban Manusia Perspektif Antropologi



APBN DAN DEMOKRASI



Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Terus Meningkatkan

2005: 500 trilyun rupiah

2009: mencapai 1000 trilyun rupiah

2012: 1500 trilyun rupiah

2013: 1693 trilyun rupiah

Tahun 2020 diestimasi lebih dari 2000 trilyun
rupiah

Apa itu Korupsi?

“An illegal payment to a public agent to obtain a benefit that may or may not be deserved in the absence of growth” Rose-Ackerman (2002)

“The abuse of public roles and resources or the use of illegitimate forms of political influence by public or private parties” Johnston (1997:62)

“The misuse of public or private position for direct or indirect personal gain” OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) 2001:447.

Kekuasaan dan Korupsi

Lord Acton (dalam Nye, 2011:207), *“Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely; and studies show that it particularly corrupts those who think they deserve it”*.

Kabinet Secretary Dipo Alam *“baru perencanaan saja sudah dikorupsi”* Tempo 9 December 2012. menunjukkan fenomena *Grand corruption* di Indonesia.

Anatomy of Corruption

Currently Indonesia's forms of corruption involve multiple elements:

- (1) Planning (misuse of power in Executive branch determining the plan to be approved by the Legislative branch);*
- (2). Determining a program full of patronage and demand of total loyalty of staff;*
- (3). Process of funding allocation based on collusion and the collective pledge to secrecy among multiple layers of staff*
- (4). Procurement of good and services through the abuse of power in designing in advance the tender winners and execution through process leaks and scoring manipulation*
- (5) Corrupt disbursement of funds to corporation (misuse of power in carrying out mark-ups, fictive expenses, and other practices).*

(Etty Indriati, 2012 Yale Research Proposal)

Korupsi, Birokrasi, Korporasi

- “Hampir 100% perkara korupsi selalu melibatkan korporasi. Tetapi, dari 99,99% dakwaan perkara korupsi, tidak pernah korporasi dijadikan subjek yang didakwakan penuntut umum/penuntut Komisi Pemberantasan Korupsi.” (*Gatra*, 6 Maret)

Romi Atmasasmita, dalam “Korupsi, Birokrasi, dan Korporasi” (2013):

Corruption Between Business and Government

- ◆ *Bribes to policy decision, or worse the politician him/herself is a business person winning the bidding of the program funded with state budget under the politician's authority. This gives their firms the edge over the competition, which is not good for the market. It is a non-economic advantage granted through rent-payments to the state. It distorts market-effects by controlling political decisions and their outcomes.*
- ◆ *Who losses? The workers of other firms in the market, losing better salary, losing opportunity to enhance skill and knowledge through work, consumers losing better quality of services and goods, the non-corrupt state officials who had to bow to the politician controlling the decision loses their capacity building of skill and knowledge as the opportunity is robbed by political decision at the top.*

Kesamaan Program dan Jenis Perusahaan

- Program pemerintah di bidang kesehatan, perusahaan-perusahaan yang “bermain” adalah yang berkecimpung dalam bidang farmasi (pengadaan obat), distributor dan pemasar alat-alat kesehatan, serta kontraktor bangunan-bangunan fasilitas kesehatan.
- Program pemerintah di bidang pendidikan melibatkan perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang pengadaan kertas ujian, pengadaan alat tulis, percetakan hingga perusahaan kontraktor yang membangun fasilitas pendidikan
- Bidang sumber daya alam, terkait dengan perusahaan pemegang lisensi, kuota, dan hak eksplorasi;
- Bidang pariwisata dan kebudayaan terkait dengan *event organizer* dalam program MICE (*meeting, incentive, conference, and exhibition*).

Kantor Sebagai Korporasi

“Corruption means that a civil servant abuses his authority in order to obtain an extra income from the public... Thus we will conceive of corruption in terms of a civil servant who regards his office as a business, the income of which he will... seek to maximize. The office then becomes a “maximizing unit.” (Heidenheimer et. al., 2009)

Hierarki dan Kepatuhan di Birokrasi

- Dalam konteks di mana pejabat pemerintah memiliki korporasi yang jenis usahanya berhubungan dengan program-program di bawah kewenangannya, pejabat yang bersangkutan umumnya akan memilih orang-orang yang patuh dan taat untuk menduduki jabatan eselon dalam birokrasi terkait.
- Melalui bawahan-bawahan inilah kemudian diatur berbagai hal mulai dari jenis-jenis program, besaran anggaran, dan pemenangan tender. Praktik korupsi jenis ini diatur dengan sangat sistematis, karena skemanya telah dimulai dari perencanaan, penetapan program, proses penganggaran dan luaran, dalam menyerap anggaran negara.
- Praktik korupsi institusional inilah yang kemudian mengoyak nilai-nilai kejujuran dan integritas para pejabat eselon di birokrasi terkait dan karenanya semakin melemahkan legitimasi pemerintah.

”Hidden Acts, Open Talks: How Anthropology Observes Corruption.

Antropolog Georgio Blundo (2003) menganalisa korupsi melalui percakapan-percakapan koruptor meskipun koruptor berupaya menyembunyikan tindakan korupnya.

-Dalam ranah pengadaan barang dan jasa di birokrasi, indikasi korupsi dapat terbaca menggunakan pengamatan antropologi melalui percakapan-percakapan.

-Misalnya, ketika birokrat mengatakan :”ia didlosori”, menyiratkan ia mengatur lelang dengan membocorkan informasi asimetris terkait harga program sebagai “orang dalam birokrasi” pengatur program kepada calon rekanan; tetapi informasi bocor ke kompetitor yang kemudian menawarkan harga jauh lebih rendah sepanjang masih ada profit, akhirnya memenangkan program di bawah harga.

Rose-Ackerman (1978) *The Political Economy of Corruption*

- *“Corruption occurs at the interface of the public and private sectors. When public official has discretionary power over distribution to the private sector of a benefit or cost, incentives for bribery are created.”*

Korupsi=ketidakadilan dan kesenjangan

- Rose-Ackerman (2009:353) Meski nampaknya korupsi meningkatkan efisiensi belanja cepat jangka pendek di pasar bebas dan di birokrasi; dalam jangka panjang dan luas, korupsi berbahaya. Rose-Ackerman mempertanyakan hal-hal sebagai berikut di bawah ini:
 - 1).“Ketika masyarakat luas tidak diuntungkan, apakah pembelanjaan tepat sasaran untuk mereka yang paling membutuhkan?
 - 2). Apakah toleransi terhadap korupsi meningkatkan efisiensi birokrasi?
 - 3). Apakah pembelanjaan uang negara menciptakan *inequity* dalam pemerataan pendapatan dan kesejahteraan?

7 Area Korupsi Sektor Kesehatan

- Konstruksi dan rehabilitasi fasilitas kesehatan,
- Pembelian alat dan suplai termasuk obat-obatan,
- Distribusi dan penggunaan obat-obatan dan suplai dalam pelayanan pengiriman,
- Regulasi kualitas produk, pelayanan, fasilitas dan professional,
- Pendidikan profesi kesehatan
- penelitian medis,
- Pengadaan pelayanan kesehatan oleh garda depan pekerja kesehatan (Vian, 2005).

Jenis Korupsi Sektor Kesehatan

- Suap, *kickback*, pertimbangan politis yang memengaruhi proses kontrak.
- Kontraktor gagal memenuhi dan tidak diminta pertanggungjawabannya.
- Suap, *kickback*, dan pertimbangan politis yang memengaruhi spesifikasi dan pemenang-pemenang lelang.
- Kolusi pada pengadaan barang dan jasa.
- Kurangnya insentif untuk memilih harga rendah dan kualitas tinggi *suppliers*.
- Promosi obat secara tidak etis.
- *Suppliers* gagal memenuhi dan tidak dimintai pertanggungjawaban.

Jenis Korupsi Sektor Kesehatan

- Pencurian (untuk manfaat pribadi) atau membelokkan (untuk penjualan kembali bagi sektor swasta) obat-obatan, suplai di titik-titik penyimpanan dan distribusi.
- Penjualan obat-obatan atau suplai yang seharusnya gratis.
- Suap untuk mempercepat proses atau mendapat persetujuan bagi registrasi obat, inspeksi kualitas obat, atau sertifikasi praktik manufaktur yang baik.
- Suap atau pertimbangan politis yang memengaruhi hasil inspeksi atau meredam temuan.

Jenis Korupsi Sektor Kesehatan

- Aplikasi yang bias terhadap regulasi sanitasi bagi restoran-restoran, produsen makanan, dan kosmetik.
- Aplikasi bias terhadap akreditasi, sertifikasi atau lisensi prosedur-prosedur dan standar-standar.
- Suap untuk mendapat tempat di fakultas kedokteran atau pelatihan (*training*) pelayanan kesehatan.
- Suap untuk mendapat nilai kelulusan
- Pengaruh politik, nepotisme dalam seleksi kandidat-kandidat untuk kesempatan pelatihan (*training*).

Jenis Korupsi Sektor Kesehatan

- Pseudo-trials yang didanai oleh perusahaan-perusahaan farmasi yang sebenarnya hanya untuk pemasaran (*marketing*).
- Kesalahpahaman terhadap “*informed consent*” dan masalah2 lainnya tentang standar yang adekuat di negara berkembang.
- Penggunaan fasilitas publik dan peralatan untuk memeriksa pasien di praktik pribadi
- Rujukan yang tidak perlu ke praktik pribadi atau fasilitas pelayanan medis lainnya milik pribadi.
- Tidak hadir dalam pelayanan medis.
- Pembayaran informal diminta dari pasien untuk pelayanan yang harusnya gratis.
- Pencurian atau menggunakan biaya pemasukan, membelokan alokasi budget.

4 Kondisi Korupsi

- *Corruption equilibrium* dalam ekonomi politik oleh Rose-Ackerman (1999), yang meliputi: *opportunity* (adanya kesempatan), *attitude* (sikap perilaku), *incentive* (keuntungan) dan *probability of detection* (kemungkinan ketahuan).
- Berangkat dari 4 kondisi terjadinya korupsi, pencegahannya harus mempertimbangkan 4 hal ini pula:
 - -minimalisir kesempatan korupsi
 - -mengubah sikap
 - -menciptakan sistem insentif gaji pegawai negeri berbasis kinerja; tidak kontras dengan keuntungan swasta pemenang program yang diciptakan pemerintah
 - -ciptakan sistem deteksi korupsi

Transformasi Tata Kelola

Tanpa transformasi tata kelola,...”Indonesia dalam jangka 20 tahun akan menjadi halaman belakang Asia Timur, ditinggalkan oleh negara-negara tetangganya yang berkembang menjadi negara-negar maju“ (Mardiana Pambudy, 2011). Membangun etos kerja jujur dan *political will* dari pucuk-pucuk pimpinan, merupakan langkah utama untuk meminimalisir korupsi.

TII: Mengurangi Korupsi

- Tingkatkan masyarakat madani dan partisipasi komunitas di panel pengurus rumah sakit-rumah sakit, forum-forum terbuka dan pengawasan publik seleksi pengadaan obat-obatan.
- Publikasikan dengan teratur informasi terkini di internet mengenai anggaran kesehatan dan kinerja pusat pelayanan kesehatan di tingkat lokal dan nasional.
- Kebijakan publik yang terbuka dan transparan, praktik inspeksi legislasi dengan hati-hati, biaya pengeluaran semua dari formulasi anggaran, keputusan dan laporan dapat diakses masyarakat luas.
- Lakukan audit independen departemen-departemen pemerintah, rumah sakit-rumah sakit, perusahaan asuransi kesehatan, dan lembaga-lembaga yang menggunakan dana layanan kesehatan.
- Berkesinambungan memonitor mekanisme pembayaran (biaya bagi pelayanan, gaji, permodalan, anggaran global dan yang lainnya).

TII: Mengurangi Korupsi

- Perkenalkan dan promosikan kode perilaku melalui pelatihan berkelanjutan di semua sistem kesehatan bagi pembuat regulasi, praktisi medis, ahli farmasi, dan administrator kesehatan.
- Berikan perlindungan pada whistleblower yang bekerja di bagian pengadaan, yang berwenang di bidang kesehatan, dan pemberi layanan kesehatan, serta supplier obat-obatan dan peralatan.
- Bayar gaji yang layak bagi dokter, perawat, dan ahli kesehatan lainnya, sesuai dengan pendidikan, keterampilan dan pelatihan yang dimilikinya.
- Perangi korupsi di pengadaan dengan mempublikasikan di Internet: penawaran ke lelang, peraturan yang berlaku, proses evaluasi, dan keputusan-keputusan final. Aplikasikan Pakta Integritas (persetujuan bersama oleh pengikut lelang dan penanda-tangan kontrak agar tidak terlibat suap-menyuap) bagi pengadaan utama di sektor kesehatan; dan tidak mengikutkan perusahaan-perusahaan yang pernah ditemukan terlibat praktik korupsi.
- Dengan tegas dan menyeluruh menindak tindakan-tindakan yang jelas melanggar hukum (diadaptasi dari William Savedoff and Karen Hussman, “Why are health systems prone to corruption?”) dalam *Transparency International’s Global Corruption Report 2006* (London, Pluto Press, 2006).

Belajar dari Negara Lain

- *China: first, white wipe, and if corrupt again: death penalty. Examples:.....Results: cleaner government.*
- *Latvia: generation cut. Legally not allowed people who were in power to be in power again. Result: cleaner government today.*
- Hongkong (komisi pemberantasan korupsi SDM dan anggaran sangat besar)
- Dimiskinkan, pidana mati, diputihkan, diganti generasi pemerintahannya. Orangnya sama, sama saja.
- Indonesia?

How to prevent corruption internally?

- *Put competent and honest public officials on the recruitment.*
 - *Being inside the corrupt environment requires tremendous and consistence pursuant for absolute integrity.*
 - *Have a clean Inspectors General within the State Bureaucracy so that if they observe corruption, brave to publicize its disclosure, and prevent future corruption.*
 - *Raise awareness and institutional ethics on examples of what are corruption acts and what not.*
 - *Raise awareness of cultural habits of gift exchange, patron, hegemony, and that power tends to corrupt.*
 - *Work with media by praising public officials and institutional efforts to combat corruption for their transparency and strong internal audit.*
 - *Guard and watch carefully the steps of planning, determination of programs, process of procurements for goods and services, and output of the programs, with transparency to media and citizens.*
 - *Protect the whistle blowers, announce and punish corrupt officials*
- (Indriati, 2012, Yale research proposal)*

Korupsi Memiskinkan

Kegagalan birokrasi adalah kegagalan pemerataan pendapatan dan kesejahteraan, seperti terurai dalam puluhan bab buku *Korupsi Yang Memiskinkan* (Hartiningsih, 2011).

Kuncinya mendengar keinginan rakyat (Aristiarini, 2011), Memupus tradisi beri-memberi yang menjadi suap-menyuap (Widjojanto), Jangan sampai anggaran tidak berpihak pada orang miskin (Samhadi, 2011),

Jangan mengatasnamakan demi kepentingan bangsa bila korupsi, Libatkan keluarga sebagai pilar utama nilai-nilai anti korupsi (Suhartono, 2011),

Jangan sampai terus berlanjut koruptor menjarah anggaran negara dengan menyelinap ke balik kekuasaan (Supeli, 2011).

TUGAS SIAPA penelitian korupsi dan membangun kesadaran tidak korup?

EPILOG

- Kesejahteraan atau kemiskinan, ditentukan oleh insentif-insentif yang diciptakan oleh lembaga-lembaga di satu negara, dan bagaimana politik menentukan lembaga-lembaga yang dimiliki suatu negara (Acemoglu and Robinson, 2012).
- Dengan kata lain, pemerintah dan politisi merupakan faktor penentu kaya miskin rakyat di negaranya, melalui penguatan atau pelemahan lembaga-lembaga pemerintah, swasta dan swadaya masyarakat di negerinya, dengan dukungan insentif dan regulasi yang baik.
- “Mengapa Negara Gagal” dicontohkan oleh Acemoglu and Robinson, 2012: Korea Utara dan Korea Selatan, satu budaya dan satu wilayah Korea dipecah menjadi dua sistem politik, dan setengah abad sesudahnya, kita saksikan utara begitu miskin rakyatnya, dan selatan begitu sejahtera penduduknya.
- Sistem politik, *political will* dan idealisme pucuk-pucuk pimpinan menciptakan birokrasi bebas korupsi penting untuk pemerataan kesejahteraan dan rasa keadilan.

Terima Kasih

- Terima kasih kepada Ketua dan Panitia Seminar Keluarga Alumni Universitas Gadjah Mada atas undangannya sebagai pembicara pencegahan korupsi. Semoga topik yang dipilih Kagama bermanfaat membangun kesadaran kita untuk menjaga integritas dan menghindari praktik korupsi ketika memiliki kekuasaan. Pengalaman sejenak sebagai Direktur di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan; memberikan gambaran proses serapan anggaran, yang merupakan *interface* antara pemerintah, swasta, dan parlemen.
- Terima kasih kepada Professor Rose-Ackerman yang menerima penulis sebagai mitra peneliti tamu, untuk berguru kepadanya. Prof. Rose-Ackerman adalah salah satu peletak fondasi literatur studi pemerintahan dan korupsi lebih dari tiga dasawarsa, dan menulis buku-buku “*Governance and Corruption: Causes, Consequences and Reform*”; *Corruption: Political Economy*; dan *Helping Countries Fighting Corruption*. Terima kasih kepada Rektor UGM, Dekan FK UGM dan Wakil Dekan Bidang SDM dan Keuangan, atas izinnya untuk menjalani *Visiting Fellow* di Universitas Yale. Juga kepada Wakil Rektor Bidang Kerjasama serta Pimpinan *Office of International Affairs* UGM atas bantuannya. Tahun 2013 menjadi penanda di mana separuh usia penulis telah diabdikan untuk Universitas Gadjah Mada sejak 1988—yang berjarak 534 km dari keluarga tercinta di Jakarta. Seperempat abad untuk UGM, mari menjaga etika dan integritas, kita mulai dari Kagama.