

PENERAPAN *GOOD GOVERNANCE* DI INDONESIA DALAM UPAYA PENCEGAHAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Sjahrudin Rasul*

Abstract

The implementation of good-governance principles such as accountability, transparency, and law enforcement may limit the opportunity to commit corruption therefore ease the corruption eradication efforts. Corruption eradication should also be conducted holistically by involving relevant parties – including government officials, private sectors, and society – and by empowering preventive and repressive approaches.

Abstrak

Penerapan asas-asas pemerintahan yang baik seperti akuntabilitas, transparansi, dan penegakan hukum dapat membatasi kesempatan untuk melakukan korupsi sehingga upaya pemberantasan korupsi menjadi lebih efektif. Pemberantasan korupsi mesti dilaksanakan secara holistik dengan mengikutsertakan pihak-pihak yang relevan – termasuk pegawai pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat – dan dengan memberdayakan pendekatan preventif dan represif.

Kata Kunci: *good governance, pencegahan, korupsi.*

A. Pendahuluan

Dalam dasawarsa terakhir, berbagai Negara di hampir seluruh pelosok dunia, dan lembaga-lembaga internasional yang bergerak dalam pemberian bantuan dan asistensi pembangunan, giat melakukan dan mempromosikan perubahan paradigma pemerintahan dan pembangunan berdasarkan konsepsi pemerintahan yang baik/*good governance*. Konsep pemerintahan yang baik yang mengemuka di penghujung abad ke-20 merupakan respon yang muncul dan berkembang di berbagai Negara untuk mengoreksi peranan pemerintah yang bersifat sentralistik dan bahkan otoriter, korup dan kolusif, kearah pemerintahan dan

penyelenggaraan pembangunan yang berorientasi pada misi pemberdayaan masyarakat dalam upaya peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi, serta demokratisasi politik.

Krisis ekonomi-politik yang melanda Indonesia sejak 1997 yang lalu, semakin meyakinkan kita untuk melakukan koreksi ke dalam terhadap berbagai konsep, metode dan praktik-praktik penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, yang diyakini oleh sebagian besar pengamat berperan besar dalam menyumbang terjadinya krisis multidimensional ini. Pemerintahan yang sentralistik dan birokrasi yang patrimonialistik, penyelenggaraan Negara yang terlepas dari kontrol sosial dan kontrol politik supra-

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta Padang dan Mantan Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia (e-mail: sjahrudin.rasul@taspen.com).

struktur dan infrastruktur politik, serta ideologi pembangunan yang tidak berbasis pada ekonomi kerakyatan, berimplikasi luas pada praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Krisis yang dihadapi bangsa Indonesia ini tidak terlepas dari kegagalan bangsa ini dalam mengembangkan sistem penyelenggaraan Negara dan pembangunan yang tidak mengindahkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik yaitu “*good governance*”.

Sebenarnya upaya-upaya untuk mewujudkan *governance* ini telah dilakukan pula, antarlain diwujudkan dalam Tap MPR Nomor XI/MPR/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Dan dalam UU Nomor 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, sebagaimana tertuang dalam Pasal 3, dimuat asas-asas penyelenggaraan negara yang meliputi: (1) asas kepastian hukum; (2) asas tertib penyelenggaraan negara; (3) asas kepentingan umum; (4) asas keterbukaan; (5) asas proporsionalitas; (6) asas profesionalitas; dan (7) asas akuntabilitas. Kedua peraturan ini merupakan langkah awal reformasi di bidang penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik.

Selain kedua peraturan perundangan sebagaimana telah disebutkan di atas, reformasi peraturan perundangan tentang korupsi secara khusus telah dilakukan dengan dicabut dan digantikannya UU Nomor 15 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, dan yang terakhir adalah UU Nomor 32 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Komitmen untuk memberantas korupsi kemudian dipertegas

melalui Inpres Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

Upaya pemerintah untuk melakukan percepatan pemberantasan korupsi dalam banyak hal telah memberikan hasil, tetapi di lain pihak tampaknya upaya ini juga dianggap masih belum cukup membawa kepada penyelenggaraan pemerintahan yang bersih. Seluruh upaya yang telah dilakukan tersebut hendaknya merupakan langkah awal dalam penegakan reformasi di bidang peraturan perundangan, yang seharusnya dilanjutkan dengan aplikasinya secara sungguh-sungguh dan dilakukan dengan penuh tanggungjawab.

B. Sekilas Pemahaman tentang Tata Pemerintahan yang Baik

Kepemerintahan yang baik (*good governance*), merupakan isu yang mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik. Hal ini antara lain tercermin dari tuntutan yang gencar dari masyarakat kepada para penyelenggara Negara, baik di pemerintahan, dewan perwakilan maupun yudikatif untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik. Tuntutan ini tidak saja berasal dari masyarakat Indonesia melainkan juga dari masyarakat internasional.

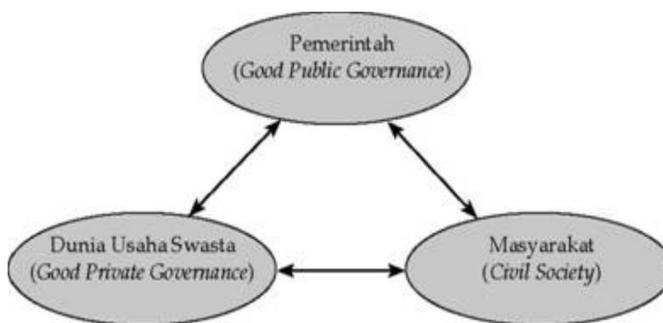
Beberapa pihak telah mengartikan *governance* dalam beberapa perspektif diantaranya UNDP mendefinisikannya sebagai “*the exercise of political economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels*” dengan demikian *governance* memiliki tiga pilar yang berkaitan yaitu *economic, political, dan administrative*. *Economic governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan yang memfasi-

litasi aktivitas ekonomi di suatu Negara dan interaksi diantara pelaku ekonomi. *Political governance* berkaitan dengan proses-proses memformulasikan kebijakan. Sedangkan *administrative governance* berkaitan dengan sistem implementasi kebijakan.

Berdasarkan pemahaman *governance* ini maka terdapat tiga domain institusi

governance yang saling berinteraksi yaitu Negara atau pemerintahan (*state*); dunia usaha (*private sector*) dan masyarakat (*society*). Ketiga institusi ini harus saling berkaitan dan bekerja dengan prinsip-prinsip kesetaraan, tanpa ada upaya untuk mendominasi satu pihak terhadap pihak yang lain, Lihat gambar berikut:

Gambar 1
Tiga Pilar Good Governance



Sementara arti *good* dalam *good governance* mengandung makna nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat untuk dapat meningkatkan kemampuannya dalam pencapaian tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan social. *Good* mengandung makna pula bahwa terdapat aspek fungsional pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. Dari segi *functional aspect*¹, *governance* dapat ditinjau dari apakah

pemerintah telah berfungsi secara efektif dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan atau sebaliknya.

Bank Dunia² mensinonimkan *good governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and politi-*

¹ LAN dan BPKP, 2000, "Akuntabilitas dan Good Governance", *Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, Cetakan Pertama, hlm. 5.

² Definisi *governance* yang lebih rinci dapat dilihat pada Rhoddes, RAW. 1997, "Understanding Governance Policy networks, governance, reflexivity and accountability", Open University Press, Buckingham, Philadelphia, hlm. 15, yang menyatakan bahwa "The term *governance* refers to a change in the meaning of government, referring to a new process of governing rules of the game and significant outonomy from the state".

cal frameworks bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan, sedangkan UNDP sendiri memberikan definisi *good governance* sebagai hubungan sinergis dan konstruktif diantara sektor swasta dan masyarakat (*society*). Berdasarkan hal ini, UNDP³ kemudian mengajukan karakteristik *good governance* sebagai berikut:

1. *Participation*

Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui mediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2. *Rule of Law*

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.

3. *Transparency*

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi, proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

4. *Responsiveness*

Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.

5. *Consensus Orientation*

Good Governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk mem-

peroleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

6. *Equity*

Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

7. *Effectiveness and efficiency*

Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.

8. *Accountability*

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggungjawab pada publik dan lembaga *stakeholder*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9. *Strategic Vision*

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Di antara berbagai karakteristik, prinsip atau asas *good governance* mana yang paling terpopuler di kalangan pemerintah pusat, pemerintah daerah, penegak hukum, lembaga swadaya masyarakat dan perguruan

³ LAN, "Penerapan Good Governance di Indonesia", *Laporan Kajian Tahun 2007*, hlm. 40.

tinggi, serta dunia usaha? Berdasarkan hasil survei kajian Penerapan *Good Governance* di Indonesia terhadap 10 besar prinsip-prinsip *good governance* diketahui bahwa yang paling dominan adalah prinsip atau asas kepentingan umum dan partisipasi masyarakat. Sedangkan asas akuntabilitas, transparansi dan desentralisasi menjadi

pilihan ketiga dan keempat. Selebihnya asas desentralisasi, kemitraan, efektif dan efisien, wawasan ke depan, profesionalitas dan demokrasi masing-masing berada pada urutan berikutnya dari 10 besar prinsip-prinsip *good governance* yang dominan.⁴ Lihat tabel 1 berikut ini:

Tabel 1
Peringkat 10 Besar Prinsip-Prinsip *Good Governance* Paling Dominan

Rank	Asas	Frekuensi
1	Kepentingan Umum	290
2	Partisipasi masyarakat	288
3	Akuntabilitas	264
4	Transparansi	258
5	Desentralisasi	253
6	Kemitraan	238
7	Efektif dan Efisien	230
8	Wawasan ke depan	228
9	Profesionalitas	224
10	Demokrasi	222

Sumber: LAN, 2007.

C. Tindak Pidana Korupsi Sebagai Suatu Masalah

Korupsi saat ini merupakan permasalahan bukan hanya bagi Indonesia namun juga bagi masyarakat internasional. bagi masyarakat internasional perang terhadap masalah korupsi ini antara lain terlihat dari ketentuan *OECD*, mengenai *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business transaction*, yang bertujuan untuk mencegah dan memberantas penyuaipan terhadap pejabat publik asing dalam hubungannya dengan bisnis internasional. Demikian pula setiap tahun

Political and Economic Risk Consultancy (PERC), selalu mengumumkan hasil surveinya mengenai peringkat korupsi negara-negara di dunia, dimana sama-sama kita ketahui bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang masuk dalam pemeringkatan tingkat korupsinya.

Bagi Indonesia, dalam masa reformasi ini maka masalah korupsi (baca KKN) merupakan masalah yang sangat menonjol, yang tercermin antara lain dari rendahnya kualitas pelayanan publik, rendahnya kualitas sarana dan prasarana yang dibangun pemerintah, makin meningkatnya beban

⁴ *ibid*, hlm. 43.

masyarakat akibat adanya ketidak-efisienan dan ketidak-efektifan pengelolaan badan usaha yang mengelola kebutuhan publik seperti telekomunikasi, bahan bakar minyak, listrik dan sebagainya. Sementara itu, di lain pihak makin terjadi kesenjangan, dimana pihak konglomerat dan beberapa pejabat secara demonstratif memamerkan kekayaannya.

Oleh karena itu, bagi sebagian besar masyarakat Indonesia, korupsi dianggap sebagai salah satu musuh utama, namun demikian harapan masyarakat untuk membasminya, rupanya bukanlah suatu hal yang mudah. Seringkali muncul sikap-sikap skeptisme terhadap persoalan pencegahan dan pemberantasan korupsi ini, antara lain tercermin dari beberapa pernyataan semisal “Indonesia tergolong sebagai suatu negara yang paling besar korupsinya, namun tidak satupun koruptor yang terjerat“; ataupun seringkali kita mendengar ungkapan terjadinya “panggung sandiwara hukum“, ataupun istilah “maju tak gentar membela yang bayar“ ketika digelarnya kasus-kasus berindikasi tindak pidana korupsi.

Selain sikap skeptisme, boleh jadi korupsi ini disebabkan oleh adanya sikap permisif terhadap tindak korupsi. Sikap-sikap permisif terhadap korupsi secara lugas dikemukakan oleh Robert Klitgart dengan sebutan “upaya penegakan hukum seperempat hati“. Menurut Klitgart, terdapat tujuh sikap permisif yang menyertai keengganan dalam melawan korupsi, yaitu: (1) Korupsi toh ada di mana-mana, ada di Jepang, ada di Belanda, ada di Amerika Serikat. Tidak ada sesuatu yang dapat Anda lakukan terhadap “epidemi“ yang namanya korupsi; (2) Korupsi akan selalu ada.

Serupa dengan dosa, korupsi adalah bagian dan sifat manusia. Anda tidak akan mampu melakukan apapun terhadapnya; (3) Konsep tentang korupsi adalah samar-samar dan hanya ditetapkan secara kultural. Di dalam beberapa kultur, perilaku yang mengusik Anda bukanlah korupsi; (4) Membersihkan masyarakat dari korupsi akan membutuhkan suatu perubahan besar-besaran terhadap sikap dan nilai-nilai. Upaya seperti itu harus hanya mungkin terwujud melalui upaya keras terus menerus selama ratusan tahun; (5) Di banyak negara, korupsi tidaklah secara keseluruhan membahayakan. Korupsi malah menggemuki roda perekonomian, dan merekatkan sistem politik; (6) Tidak ada sesuatu yang dapat dibuat jika para pria dan wanita yang berada di puncak kekuasaan yang korup, atau jika korupsi yang berlangsung sudah sangat sistematis; (7) Risau dengan korupsi adalah berlebihan. Dengan pasar bebas dan demokrasi multi partai, korupsi secara gradual akan menghilang sendiri. Demokrasi dan pasar mempertinggi kompetisi dan akuntabilitas, dengan demikian menurunkan korupsi. Ketujuh sikap keliru di atas boleh jadi merupakan prinsip-prinsip yang digunakan oleh para petinggi negara, petinggi hukum, pakar maupun pihak-pihak lainnya yang merupakan salah satu hambatan dalam penegakan pemberantasan korupsi di Indonesia.

Selain sikap skeptisme dan permisif terhadap korupsi ini, berdasarkan kajian dan penelitian terhadap korupsi ini banyak yang menyimpulkan bahwa rendahnya gaji pegawai negeri sipil merupakan penyebab utama terjadinya korupsi, sehingga seringkali timbul sikap toleransi yang negatif antar

pegawai dan masyarakat dalam menyuburkan iklim korupsi dan kolusi. Namun kita menyadari bahwa kondisi buruknya sistem penggajian ini bukanlah satu-satunya penyebab korupsi. Lemahnya komitmen dan konsistensi penegakan hukum dan peraturan perundangan; rendahnya integritas dan profesionalisme; kondisi lingkungan kerja, tugas jabatan dan lingkungan masyarakat yang merangsang timbulnya korupsi; lemahnya keimanan, kejujuran dan rasa malu, adalah beberapa hal yang berpengaruh terhadap suburnya iklim korupsi dan kolusi. Dengan demikian bilamana masalah korupsi dan kolusi ini tidak mendapatkan porsi yang memadai dalam upaya pencegahan dan penindakannya, maka sudah dapat dipastikan bahwa upaya untuk mewujudkan *good governance* akan menjadi sulit.

D. Urgensi Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan yang Baik Dalam Menekan Korupsi dan Nepotisme

Berdasarkan pemahaman mengenai *good governance* dan permasalahan di sekitar korupsi dan nepotisme sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, maka dikaitkan dengan permasalahan korupsi dan nepotisme yang merupakan permasalahan besar, haruslah ditangani secara proporsional.

Good governance yang secara umum bertujuan untuk membantu terselenggara dan tercapainya tujuan nasional merupakan salah satu fondasi dasar yang harus segera diterapkan. Haruslah diyakini bahwa penerapan *good governance* akan dapat membantu upaya-upaya dalam pemberantasan dan pencegahan korupsi maupun nepotisme. Merujuk pada beberapa karakteristik

good governance, seyogyanya bilamana prinsip efektivitas, efisiensi, akuntabilitas, penegakan hukum, *equity* (keadilan) dapat ditegakkan maka, praktik-praktik penyalahgunaan kewenangan dapatlah diminimalisir. Kitapun tidak menafikan bahwa seharusnya prinsip transparansi, konsensus, partisipasi, responsivitas dan *strategic vision* haruslah pula ditegakkan dalam setiap tingkatan, sehingga terjadi keseimbangan bagi institusi-institusi penyelenggara negara (pihak negara, masyarakat bisnis, dan masyarakat sipil).

Praktek-praktik penyalahgunaan kewenangan, berdasarkan kenyataan yang ada menimbulkan kecenderungan terjadinya praktik-praktik korupsi. Kita tentunya sepakat bahwa korupsi akan menyebabkan terjadinya ketidakefisienan dalam penggunaan sumberdaya nasional yang sangat terbatas. Demikian pula bilamana kita salah mengelola sumberdaya, maka sudah dapat dipastikan bahwa tujuan yang hendak dicapai akan sirna atau dengan kata lain terjadi ketidakefektifan. Oleh karena itu, tidaklah berlebihan bilamana salah satu karakteristik *good governance* diwujudkan maka masalah korupsi dapat diminimalisasikan. Dalam hal ini dilakukan pembahasan prinsip akuntabilitas dan penegakan hukum.

E. Prinsip Akuntabilitas

Konsep akuntabilitas timbul karena adanya pemberian amanah (*trust*) yang melibatkan 2 (dua) pihak yaitu pihak yang memberikan amanah (*trustor*) dengan pihak yang menerima amanah (*trustee*). Pemberian amanah itu sendiri didasari atas adanya rasa kepercayaan (*trustor*) kepada pihak yang diberi kepercayaan (*trustee*).

Sedangkan tujuan akuntabilitas itu sendiri adalah terwujudnya suatu keadilan antara pihak-pihak yang berhubungan. Suatu hal penting yang harus diingat adalah pihak yang memberikan amanah tentang tugas yang telah dipercayakan kepadanya dengan mengungkapkan segala sesuatu yang dilakukan, dilihat dan dirasakan baik yang mencerminkan kegagalan ataupun keberhasilannya. Berkaitan dengan istilah akuntabilitas, Sirajudin H Salleh dan Aslam Iqbal⁵ berpendapat sebagai berikut, "Accountability can be interpreted to cover that extensive aspect of one's own behaviour. It covers both his internal behaviour, his subconscious toward the God which only he himself know best and this is called spiritual accountability, and external behaviour to his environment and the people around him not only those job related but society as a how and this called external accountability".

Dengan kata lain akuntabilitas merupakan sisi-sisi sikap dan watak kehidupan yang meliputi sisi intern dan ekstern manusia. (1) Sisi intern adalah akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban seseorang kepada Tuhannya, disebut juga dengan *Akuntabilitas spiritual*. Walaupun sulit diukur, akuntabilitas ini sangat efektif dalam menumbuhkan kesadaran moral pada seseorang untuk dapat melaksanakan tugas-tugasnya dengan didasari moral pada seseorang untuk dapat melaksanakan tugas-tugasnya dengan didasari oleh dasar-dasar iman dan taqwa. (2) Sisi ekstern adalah akuntabilitas terhadap lingkungannya baik formal (atasan-bawah-

an) maupun lingkungan masyarakat. Akuntabilitas ekstern lebih mudah diukur dari pada akuntabilitas intern mengingat norma dan standar yang dikembangkan memang kongkrit dan jelas. Ukuran yang jelas tersebut mencakup ukuran integritas keuangan, ukuran manfaat atau efektivitas keberhasilan kegiatan-kegiatan pemerintah baik dari segi *output* maupun *outcome*, dan pertanggungjawaban mengenai prosedur penetapan dan pelaksanaan suatu kebijakan dengan mempertimbangkan masalah moralitas, etika dan kepastian hukum dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung pencapaian tujuan akhir yang telah ditetapkan. Dalam konteks pemerintah negara sebagai penyelenggara negara, semua tindakan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*) kepada pemberi amanah dan Tuhan dan sesuai dengan norma dan Dasar Negara Indonesia yaitu Pancasila.

Saat ini penegakan prinsip akuntabilitas belumlah diterapkan sebagaimana mestinya. Akuntabilitas yang merupakan wujud penyampaian pertanggungjawaban dari para penerima amanah kepada pemberi amanah, belumlah memuaskan. Bilamana kesadaran akan akuntabilitas ini muncul, dan menjadi kebutuhan bagi para penyelenggara negara, maka korupsi dan nepotisme akan dengan sendirinya terminimalisir. Saat ini praktik-praktik akuntabilitas penyelenggaraan negara yang terjadi di Indonesia belumlah memuaskan. Banyak kalangan menilai bahwa akuntabilitas yang ada barulah sekedar untuk memenuhi ketentuan formalitas belaka, dengan demikian substansi dan hakekat akuntabili-

⁵ Sirajuddin H. Salleh dan Aslam Iqbal, 1995, *Accountability the Endless Prophecy*, Asian and Pacific Development Centre.

tas ini belumlah menggembirakan.

Thomas Chan⁶, Asisten Direktur pada Komisi Independen Pemberantasan Korupsi di Hongkong menyatakan pengalamannya yang mengindikasikan bahwa korupsi terjadi dalam kondisi-kondisi berikut ini: (1) Lemahnya sistem pengawasan interen dan monitoring, lemahnya atau tidak jelasnya instruksi-instruksi resmi, struktur pengawasan yang tidak efektif, kurangnya saluran untuk melakukan komplain, semuanya mendistribusikan birokrasi yang berlebihan, dan kecenderungan untuk penyalahgunaan wewenang; (2) Prosedur yang tidak efisien, banyaknya penundaan-penundaan, kurangnya koordinasi diantara badan-badan pemerintah, menghasilkan suatu kondisi dimana publik dipaksa untuk membayar uang sogokan. (3) Kurangnya transparansi sehingga publik tidak mengetahui hak dan kewajibannya, tidak mengetahui badan mana yang harus dihubungi untuk suatu urusan, dan tidak mengetahui prosedur yang harus diikuti, menciptakan kondisi dimana publik dimanipulasi dalam berhubungan dengan pemerintah; dan (4) Birokrat yang kurang budaya melayani, pegawai negeri yang tidak melihat kewajiban akuntabilitasnya. Berdasarkan pada hal-hal yang dikemukakan oleh Thomas Chan di atas, jelaslah bahwa kunci pokok utama dalam memberantas korupsi itu sendiri adalah transparansi dan perlunya akuntabilitas dari setiap pihak di dalam organisasi birokrasi.

Implementasi akuntabilitas bertujuan agar seluruh instansi Pemerintah melaksanakan kegiatan-kegiatannya dengan eko-

nomis (hemat), efisien, efektif, *excellent*, dan *equality*. Manajemen suatu organisasi pemerintah disebut sudah “*accountable*” apabila telah: (a) Menentukan tujuan (*goal*) yang tepat yang tercermin dalam rencana strategik instansi bersangkutan, (b) Mengembangkan indikator kinerja untuk pencapaian tujuan dan sasaran, (c) Secara efektif mempromosikan penerapan pengukuran kinerja, serta, (d) Mengembangkan kinerja organisasi dan operais secara ekonomis dan efisien, efektif, *excellent*, dan *equality*.

Rencana strategis menggambarkan sesuatu yang ingin dicapai dalam suatu kerangka waktu tertentu. Sesuatu yang ingin dicapai itu sudah tentu berhubungan dengan maksud dari didirikannya organisasi atau dengan kata lain rencana strategis berkaitan erat dengan alasan keberadaan organisasi.

Kemudian dalam upaya untuk menentukan apakah tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan tercapai atau tidak, perlu dibuat suatu target indikator mengenai tingkat pencapaian yang dikehendaki. Ini berarti diperlukan suatu tolak ukur untuk menentukan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah mencapai tujuan yang ditetapkan sejak awal. Apabila terjadi hal-hal yang tidak sesuai dengan apa yang telah direncanakan, misalnya terjadi penyimpangan dari target yang telah ditetapkan, hal ini akan menjadi suatu peringatan dini (*early warning*) bahwa kemungkinan telah terjadi penyimpangan-penyimpangan. Dan pihak manajemen selanjutnya mempunyai kewajiban untuk menelusuri penyimpangan tersebut.

⁶ Thomas Chan, “Planning the Fight against Corruption”, *Makalah yang disampaikan pada International Anti-Corruption Conference*, Cancun, Mexico, 1993.

Alasan yang mendasari pendekatan strategis dalam implementasi akuntabilitas adalah: (1) akuntabilitas merupakan kewajiban organisasi publik dan nirlaba untuk melayani otoritas yang lebih tinggi, yaitu kepercayaan publik (*public trust*), yang merupakan sumber terakhir dari madat, otoritas dan legitimasi; (2) jika implementasi akuntabilitas dikodifikasi secara formal dalam hukum dan peraturan, maka akuntabilitas juga akan didefenisikan sebagai harapan-harapan para pembayar pajak, klien, donatur, dan pihak berkepentingan lainnya; (3) apabila akuntabilitas terlihat secara eksplisit ataupun implisit, maka akuntabilitas tersebut akan menjadi komponen dinamis dari lingkungan strategis organisasi; dan (4) seperti komponen-komponen lingkungan organisasi lainnya, akuntabilitas harus secara berkelanjutan dimonitor dan tertanam dalam proses manajemen strategis organisasi.

Akuntabilitas suatu organisasi mengimplikasikan: (1) Tersedianya informasi tentang keputusan/kebijaksanaan (*decision*) dan tindakan (*action*) yang diambil selama operasi; (2) Meminta pihak eksternal untuk mengkaji informasi tersebut; dan (3) Mengambil tindakan koreksi jika dibutuhkan. Hal yang sangat ditekankan di atas adalah pentingnya keterbukaan dalam manajemen organisasi. Hal ini tercemin dari pendapat yang mengatakan bahwa akuntabilitas itu mengimplikasikan tentang arus keluar (*outflow*) dari informasi yang transparan, kemudian diharapkan adanya kritikan atau opini pihak di luar organisasi mengenai informasi tersebut,

dan melakukan tindakan-tindakan koreksi yang dianggap perlu berdasarkan pada hasil telaahan pihak organisasi tersebut.

Dalam konteks inilah peran BPKP sebagai evaluator laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah, sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999, sedang dikembangkan secara berkelanjutan. Evaluasi yang akan dilakukan BPKP nantinya diharapkan akan memberikan saran-saran perbaikan pelaksanaan program agar tercapai tujuan implementasi akuntabilitas itu sendiri.

Dalam mengimplementasikan akuntabilitas, setiap instansi pemerintah mempunyai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pencapaian hasil organisasi dalam pengelolaan sumberdaya yang dipercayakan atau yang berada dalam wewenangnya, yang meliputi penerimaan, pengalokasian, pengamanan, dan pengembangannya kepada publiknya, dan kemudian dibuktikan dan dievaluasi oleh suatu pemeriksaan eksternal. Ini berarti bahwa organisasi pemerintah yang akuntabel telah secara transparan melaksanakan kegiatannya, serta melaporkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misinya dengan benar dan terbuka. Apabila hal ini terjadi, maka pemerintahan bersih (*clean government*) yang dicita-citakan akan dapat dicapai.

Menurut John Hatton⁷ dalam makalahnya yang berjudul "*Mechanisms of Accountability, decentralisation of Power and Openness in the fight against corruption*", disampaikan pada "*International Anti Corrup-*

⁷ John Hatton, "Mechanisms of Accountability, Deentralization of Power and Openenes in the Fight against Corruption", *Makalah yang disampaikan pada International Anti-Corruption Conference*, Cancun, Maxico, 1993.

tion Conference" di Cancun, Mexico 1993, tidak adanya mekanisme akuntabilitas dan pemeriksaan eksternal atau disebut dengan kekuasaan tanpa akuntabilitas akan menciptakan iklim yang ideal untuk korupsi.

Jika demikian halnya, apakah akuntabilitas dapat menghapuskan korupsi? Menurut Robert Klitgaard⁸ (dalam *Controlling Corruption*) salah satu komponen dalam strategi pembersihan korupsi adalah dengan menciptakan sistem evaluasi kinerja yang baru. Pertanyaannya adalah bagaimana suatu sistem evaluasi kinerja dapat membantu dalam upaya pembersihan korupsi.

Pengukuran kinerja merupakan alat yang dapat digunakan oleh manajemen organisasi untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitasnya. Untuk dapat menghasilkan suatu bentuk pengukuran yang baik, dibutuhkan artikulasi yang jelas mengenai perencanaan strategis dari setiap organisasi.

Sistem pengukuran kinerja akan terfokus pada pengambilan tindakan pada setiap kegiatan, pemanfaatan sumberdaya, dan hasil yang dicapai pada saat tertentu, dimana organisasi sedang berada dalam upayanya mencapai tujuan dan sasaran umum yang ditetapkan dalam rencana strategisnya. Dengan demikian, sistem pengukuran kinerja ini harus mengukur hasil, akibat, atau hasil dari pengeluaran anggaran pemerintah.

F. Sistem Evaluasi Kinerja Sebagai Upaya Pemberantasan Korupsi

Untuk dapat mewujudkan sistem evaluasi kinerja yang baik, elemen-elemen

kunci yang diimplementasikan adalah: (1) Pendefinisian misi, penetapan tujuan dan sasaran-sasaran; (2) Penetapan aktivitas-aktivitas untuk mencapai tujuan dan sasaran; (3) Penetapan dan pengembangan indikator-indikator kinerja; (4) Pengukuran kinerja dan evaluasi hasil pengukurannya; (5) Pelaporan hasil-hasil secara formal; dan (6) Penggunaan informasi kinerja:

Pendefinisian Misi: Pernyataan misi menjanjikan apa yang harus dilakukan suatu organisasi untuk mencapai keberhasilan. Pada beberapa organisasi, pernyataan misi bisa dilakukan dengan sangat sederhana dan terus terang, sehingga proses perencanaan strategisnya akan lebih mudah dilaksanakan. Sedangkan untuk organisasi lainnya mungkin dibutuhkan masukan-masukan dari pihak-pihak yang berkepentingan dengan organisasi dalam proses pendefinisian misinya, dengan harapan akan didapat suatu pernyataan misi menyeluruh yang dapat menjadi pegangan arah kemana organisasi akan bergerak. Adapun tujuan-tujuan pendefinisian misi adalah: (a) Menyediakan adanya suatu kesatuan tujuan dalam organisasi, (b) Menyediakan dasar untuk motivasi penggunaan sumber daya organisasi, (c) Menyembangkan suatu dasar atau standar untuk mengalokasikan sumber daya organisasi, (d) Melaksanakan suatu irama yang umum atau iklim organisasi yang umum, (e) Menyediakan dasar identifikasi tujuan dan arah organisasi, (f) Mengakomodasikan proses translasi tujuan dan sasaran kedalam struktur kerja, (g) Mengkhususkan tujuan-tujuan organisasi.

⁸ Robert Klitgaard, *op. cit.*

Penetapan Tujuan dan Sasaran:

Penetapan tujuan dan sasaran merupakan hasil pengkajian dari pernyataan misi yang berisikan kebijakan untuk jangka waktu tertentu, yang akan dilakukan untuk mencapai hasil yang telah ditetapkan. Tujuan harus dapat mengekspresikan suatu kondisi di masa datang yang dapat dicapai, sedangkan sasaran sedapat mungkin ditetapkan dengan menggunakan ukuran kuantitatif dan kualitatif sehingga pencapaian sasaran dapat diukur dengan jelas. Perencanaan dan penetapan tujuan dan sasaran merupakan suatu hal yang sangat kritis untuk memulai suatu sistem pengukuran kinerja, sebab hal yang sangat mendasar perlu dikemukakan dalam perencanaan ini adalah mengenai sesuatu yang akan diukur. Oleh karena itu, sasaran-sasaran kualitatif maupun sasaran-sasaran kuantitatif hendaknya dinyatakan dengan jelas, walaupun adakalanya kita kesulitan menghadapinya.

Penetapan Aktivitas: Aktivitas merupakan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan, dalam upaya mencapai tujuan dan sasaran. Hal yang perlu ditekankan disini adalah bahwa kegiatan yang dilakukan harus benar-benar dalam upaya untuk mencapai tujuan dan sasaran. Dengan demikian berarti ada hubungan yang erat antara hasil dan setiap kegiatan dengan tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Kegiatan yang dilakukan dapat berupa program, proyek, rencana kerja, program kerja, dan lain sebagainya.

Penetapan Hasil yang Diinginkan: Penetapan hasil yang diinginkan adalah penajaman mengenai rencana kegiatan atau aktivitas untuk mencapai tujuan dan sasaran.

Hasil yang diinginkan dengan jelas dapat ditetapkan jika penetapan sasaran yang dituju sudah nampak jelas. Hasil dari suatu kegiatan merupakan output akhir dari proses kegiatan dengan mengarahkan sejumlah sumberdaya yang dimiliki. Penetapan hasil yang diinginkan pada saat perencanaan sangat penting artinya, ketika kita harus menganalisis kemungkinan manfaat dibandingkan dengan biaya dan harga sumberdaya lainnya untuk mendapatkan hasil tersebut. Kelayakan suatu program harus diukur secara rasional. Oleh karena itu, penetapan hasil yang diinginkan merupakan awal dari pelaksanaan kegiatan. Mengidentifikasi hasil yang diinginkan merupakan pandangan yang jauh kedepan, memperkirakan masa depan, imajinasi, ide-ide inovatif dan kreatif serta merancang misi dengan tepat.

Penetapan Indikator Kinerja: Indikator kinerja merupakan suatu yang akan dihitung dan akan diukur. Dalam menetapkan ukur kinerja (*indikator kinerja*), harus dapat diidentifikasi suatu bentuk pengukuran yang akan menilai hasil dan outcome yang diperoleh dari kegiatan yang dilaksanakan. Indikator kinerja ini digunakan untuk menyakinkan bahwa kinerja hari demi hari personil organisasi membuat kemajuan menuju tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Penetapan indikator kinerja hendaknya didasarkan pada perkiraan yang realitis, dengan memperhatikan tujuan, sasaran, dan hasil yang diinginkan. Hal yang perlu diperhatikan disini adalah bahwa penetapan indikator kinerja ini nantinya akan menjadi alat ukur kinerja suatu organisasi/satuan kerja.

Pengukuran Kinerja dan Evaluasi

Hasil Pengukuran: Manager-manager program atau kegiatan dan pembuat kebijakan perlu untuk mengukur bagaimana kemajuan program yang dioperasikan jika kebijakan itu diterapkan. Hal penting yang perlu diketahui adalah biaya untuk mengimplementasikan kebijakan dan program, sebab hal ini akan berhubungan dengan kemungkinan-kemungkinan ada atau tidaknya peluang untuk melakukan penyelewengan atau tindakan korupsi. Oleh karena itu, beberapa pengukuran input dan proses cukup penting dan dijaga sampai tingkat yang paling minimum, untuk menghindari proses penghitungan yang terlalu rinci. Agar peluang untuk tidak dapat melakukan penyelewengan atau berbuat korup, maka perlu dibuat suatu standar kinerja. Tanda kinerja adalah estimasi-estimasi hasil yang akan diperoleh dan biaya yang akan dikeluarkan dari suatu kebijakan atau program. Penetapan standar kinerja merupakan tugas yang paling menantang dalam pelaksanaan sistem akuntabilitas kinerja, dan tidak diragukan lagi merupakan hal yang paling kontroversial. Standar harus ditetapkan setinggi mungkin, sehingga suatu program suatu kebijakan seperti tidak mempunyai kesempatan untuk berbuat curang atau untuk melakukan tindakan korup dengan kata lain, standar harus cukup ambisius untuk memotivasi dilakukannya hal-hal yang terbaik untuk memenuhi standar. Standar kinerja yang baik merupakan estimasi realistis dari *outcome* yang diharapkan. Untuk itu, standar harus mudah dimengerti dan disetujui orang-orang yang akan menilai keberhasilan dan orang

yang mempunyai tanggungjawab. Biasanya, standar yang paling baik adalah standar yang dikembangkan bersama antara pihak yang menilai dengan pihak yang punya tanggung jawab dalam menetapkan standar, faktor-faktor yang harus diperhitungkan adalah: (1) Jumlah sumberdaya yang akan dimanfaatkan; (2) Tingkat keahlian dasar; (3) Intensitas pelayanan atau tindakan; dan (4) Wewenang untuk melakukan perubahan. Dengan membandingkan pencapaian aktual dengan standar yang ditetapkan, sistem akuntabilitas dapat berfungsi sebagai alat pengendalian, melalui laporan-laporan perbandingan tersebut.

Pelaporan hasil-hasil secara formal:

Hal yang menjadi fokus utama suatu sistem akuntabilitas dalam rangka pengukuran kinerja dalam membuat laporan yang transparan mengenai pelaksanaan kegiatan dalam upaya pencapaian tujuan dan sasaran. Untuk itu, di dalam laporan harus terungkap tentang pencapaian hasil (*outcome*), perbandingan dengan standar kinerja yang telah ditetapkan, kendala-kendala dan upaya yang dilakukan untuk pemecahannya, dan penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam proses kegiatan. Sejak awal telah dikemukakan bahwa inti dari keberhasilan suatu sistem akuntabilitas adalah transparansi. Transparansi berarti adanya keterbukaan dalam pengelolaan kegiatan, sumber ekonomi, lingkungan, dan pelaporan. Apabila tidak terdapat transparansi dalam sistem yang diimplementasikan, maka tujuan akuntabilitas dan pengukuran kinerja untuk membasmi penyelewengan tidak akan tercapai.

Penggunaan Informasi Kinerja:

Laporan yang diterima tidak akan berarti apa-apa jika tidak dimanfaatkan dan dianalisis dalam rangka pengambilan keputusan dan perubahan-perubahan kebijakan. Laporan akuntabilitas yang berisikan informasi kinerja, seharusnya menjadi dasar dalam melakukan perubahan-perubahan. Perubahan yang terjadi dapat berupa revisi, misi, tujuan dan sasaran, restrukturisasi organisasi, dan perubahan dalam pengalokasian sumberdaya. Dalam hal pengendalian bagi tindakan-tindakan penyelewengan ataupun korupsi, pihak yang menerima laporan harus cepat tanggap mengambil tindakan perubahan, apabila dalam laporan akuntabilitas ditemukan adanya penyimpangan yang mengidentifikasi adanya permasalahan dalam pelaksanaan kegiatan. Sebagai contoh, apabila biaya yang dikonsumsi tidak sesuai dengan hasil yang diharapkan, maka ini merupakan sinyal adanya hal-hal yang perlu dievaluasi, apakah penetapan standar yang terlalu optimis atau telah terjadi pemborosan yang mengarah pada tindakan penyelewengan. Apabila tidak dilakukan tindakan sedini mungkin atas penyimpangan-penyimpangan yang terjadi, maka hal-hal yang menakutkan mungkin akan terjadi kemudian, dimana penyelewengan menjadi semakin besar, dan akhirnya sulit untuk dicari jalan penyelesaiannya. Pengukuran yang relevan harus dikembangkan sehingga semua dana

pemerintah yang digunakan benar-benar digunakan untuk suatu kegiatan yang ada hubungan dengan misi yang hendak dicapai dan mempunyai prioritas yang cukup untuk dilaksanakan. Terdapat beberapa varietas pengukuran, yaitu pengukuran masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), efisiensi dan efektivitas. Masukan mengukur peralatan, dana, atau personil yang digunakan untuk pencapaian suatu tujuan. Keluaran mengukur suatu tabulasi, kalkulasi kuantitatif atau kualitatif. Hasil pengukuran hasil program aktivitas dibandingkan dengan tujuan pelaksanaannya. Efisiensi mengukur biaya, pengeluaran, atau suatu pengukuran relatif dan transaksi atau biaya dari suatu kegiatan. Efektivitas mengukur hasil dibandingkan dengan standar waktu, kualitas dan/atau kuantitas.

G. Prinsip Penegakan Hukum

Penegakan hukum menjadi aspek penting dalam upaya percepatan pemberantasan korupsi. Dari hasil kajian LAN tentang Evaluasi Kebijakan Inpres Nomor 5 Tahun 2004 tentang percepatan pemberantasan korupsi dalam aspek strategi penegakan hukum, diketahui bagaimana peran aparat kepolisian, kejaksaan, dan peran aparat pengadilan menurut persepsi responden dapat dilihat pada tabel 2 berikut ini⁹:

⁹ LAN, "Evaluasi Kebijakan Inpres Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi", *Laporan Kajian Tahun 2007*, hlm.76.

Tabel 2
Persepsi Responden Terhadap Peran Aparat Penegak Hukum Dalam Rangka
Percepatan Pemberantasan Korupsi

Persepsi Responden	Kepolisian		Kejaksaan		Peradilan	
	Frekuensi	Frekuensi kumulatif (%)	Frekuensi	Frekuensi kumulatif (%)	Frekuensi	Frekuensi kumulatif (%)
1,00	28	6,0	16	3,9	23	4,9
2,00	30	12,4	30	10,3	29	11,2
3,00	65	26,4	48	20,6	62	24,5
4,00	63	39,9	52	31,8	61	37,6
5,00	84	57,5	86	50,2	93	57,9
6,00	92	77,7	73	65,9	85	75,8
7,00	63	91,2	76	82,2	76	92,1
8,00	30	97,6	52	93,3	26	97,6
9,00	6	98,9	16	96,8	6	98,9
10,00	5	100,0	15	100,0	5	100,0
Total	466	-	466	-	466	-

Keterangan : Nilai persepsi 1 menunjukkan nilai paling negative (tidak efektif) dan 10 menunjukkan sangat positif (sangat efektif).

Sumber : LAN, 2007.

Sejumlah 57,5% responden memberikan respon negatif atas peran aparat kepolisian dalam percepatan pemberantasan korupsi. Sementara 50,2% responden memberikan respon negatif atas peran aparat kejaksaan dalam percepatan pemberantasan korupsi. Sementara persepsi negatif yang tertinggi (hampir 60%) diberikan oleh responden kepada aparat peradilan.

Diperlukan upaya penerapan prinsip penegakkan hukum yang tidak pandang bulu sebagai bentuk penerapan prinsip *good governance*. Pemberantasan tindak pidana korupsi hanya mungkin dilakukan secara

efektif dan optimal oleh sosok-sosok penegak hukum yang berkualitas dan berintegritas. Untuk menghasilkan sosok-sosok penegak hukum yang berintegritas dan berkualitas haruslah dimulai dengan menata kembali sistem manajemen sumberdaya manusia di lingkungan penegak hukum, yaitu mulai dari proses rekrutmen, pembinaan, pendidikan, karier, penghargaan dan hukuman. Namun demikian, haruslah disadari bahwa sebenarnya proses manajemen sumberdaya yang baik ini sifatnya adalah universal dan harus diterapkan untuk seluruh jajaran penyelenggara negara dan pemerintahan.

Diharapkan dengan integritas yang tinggi, maka penegakan hukum dapat dilakukan secara bertanggungjawab dan berkeadilan.

H. Penutup

Untuk mewujudkan *good governance* dibutuhkan komitmen dan konsistensi dari semua pihak, aparatur negara, dunia usaha, dan masyarakat, dan pelaksanaannya di samping menuntut adanya koordinasi yang baik, juga persyaratan integritas, profesionalitas, etos kerja dan moral yang tinggi. Dalam rangka itu, diperlukan

penerapan prinsip-prinsip *good governance* secara konsisten seperti akuntabilitas, transparansi dan penegakan hukum, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna dan berhasilguna.

Perlu juga dipahami kiranya bahwa penerapan *good governance* ini, khususnya yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi dan nepotisme haruslah dilakukan melalui strategi pencegahan (*preventif*) dan strategi penindakan (*represif*) yang efektif dan seimbang.

DAFTAR PUSTAKA

- Chan, Thomas, "Planning the Fight against Corruption", *Makalah yang Disampaikan pada Internasional Anti-Corruption Conference*, Cancun, Mexico, 1993;
- Halton, John, "Mechanisms of Accountability, Decentralization of Power and Openness in the Fight against Corruptions", *Makalah yang Disampaikan pada Internasional Anti-Corruption Conference*, Cancun, Mexico, 1993.
- Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption*.
- LAN, "Penerapan Good Governance di Indonesia", 2007, *Laporan Kajian*, Jakarta.
- _____, "Evaluasi Kebijakan Inpres Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi", 2007, *Laporan Kajian*, Jakarta.
- LAN dan BPKP, "Akuntabilitas dan Good Governance", 2000, *Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, Cetakan Pertama, Jakarta.
- Rhoddes, R.A.W., 1997, *Understanding Governance Policy: Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia.
- Salleh, Sirajuddin H. dan Ashlam Iqbal, 1995, *Accountability the Endless Prophecy*, Asian and Pacific Development Centre.