

KORUPSI, PEMERINTAH, DAN KORPORASI

Modus Operandi dan Pencegahan Korupsi Sektor Kesehatan

Prof. drg. Ety Indriati, Ph.D.
Laboratorium Bioantropologi dan Paleoantropologi
Fakultas Kedokteran Universitas Gadjah Mada
Seminar Kagama, Yogyakarta 22 Mei 2013

PROLOG

Tulisan ini disusun untuk memenuhi undangan sebagai pembicara oleh Kagama dalam mendiskusikan problematika Pencegahan Korupsi di Sektor Kesehatan, khususnya topik Korupsi, Pemerintah dan Korporasi. Argumentasi utama yang penulis ungkap adalah bagaimana kemitraan koruptif antara pemerintah dan swasta; di mana pemerintah sebagai perencana program dan swasta sebagai penyerap anggaran melaksanakan program. Sektor kesehatan dibahas dalam konteks jenis, cara dan akibat korupsi serta upaya pencegahannya.

Dibuka dengan Prolog dan ditutup dengan Epilog, tulisan ini penulis bagi ke dalam 3 pokok bahasan meliputi:

- 1) pemerintah dan swasta;
- 2) modus operandi korupsi di sektor kesehatan; dan
- 3) pencegahan korupsi di sektor kesehatan

Secara antropologis dapat diamati bahwa struktur sosial masyarakat berubah dari yang bersifat egaliter menjadi terstratifikasi seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk, evolusi sistem mata pencarian, teknologi, hukum, ekonomi, pendidikan, dan kesehatan. Dalam konteks negara, struktur sosial termanifestasi dalam stratifikasi birokrasi pemerintahan yang bersifat hierarkis dan sentralistis—bandingkan dengan struktur sosial *band* (kelompok) dan *tribe* (suku) yang cenderung egaliter. Negara memotong pajak penghasilan, memungut pajak pendapatan, dan mengembalikannya kepada rakyat dalam berbagai bentuk pelayanan dan infrastruktur, seperti dalam bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, transportasi, dan sebagainya. Pendapatan dan penghasilan negara yang ditujukan untuk kepentingan (kesejahteraan) rakyat tersebut kemudian diatur dalam APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara), yang tiap tahun dibacakan oleh Presiden di hadapan Parlemen. Tetapi ironisnya, APBN yang seharusnya murni digunakan untuk kepentingan publik justru berubah menjadi lahan subur korupsi yang dilakukan oleh oknum-oknum pejabat pemerintahan dengan pihak-pihak swasta yang menjadi eksekutor di lapangan. Ringkasnya dapat dikatakan bahwa secara garis besar korupsi terjadi melalui relasi kolaboratif (*interface*) antara pemerintah dan swasta.

1. PEMERINTAH DAN SWASTA

1.1. Kekuasaan dan Korupsi

Merunut ke asal muasal, korupsi dapat terjadi karena adanya kekuasaan (*power*) yang bersifat absolut-sentralistis, manipulatif, minus kejujuran dan integritas. Seperti diungkapkan 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*". Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, pejabat pemerintah yang seharusnya jujur, bersih, dan kompeten dalam membangun strategi dan kebijakan yang berpihak kepada rakyat, dalam banyak kasus justru menjadi "penjual" proyek

kepada pihak swasta, yang keduanya sama-sama mengejar profit semata. Dalam konteks inilah kemudian terlihat jelas bagaimana oknum-oknum pejabat pemerintah banyak melakukan korupsi dengan pihak swasta. Idealnya setiap pejabat pemerintah wajib memperjuangkan kebutuhan rakyat, mulai dari kelayakan dan kecukupan pangan, perumahan, pendidikan, hingga kesehatan. Namun, seperti banyak tersebar di media massa, saat ini tiada hari tanpa berita korupsi pejabat negara. Bahkan jika ditelusuri lebih jauh lagi, tindak-tanduk koruptif tidak hanya dilakukan oleh pemerintah sebagai lembaga eksekutif, tetapi juga oleh lembaga legislatif dan yudikatif. Korupsi di *trias politica* ini banyak diungkap media masa. Surat kabar/media sebagai pilar keempat demokrasi penting untuk mengungkap korupsi (Gentzkow et.al 2006). Koruptor berkolaborasi dengan rapi mengorupsi uang rakyat tanpa diselimuti rasa bersalah, seolah-olah sejumlah besar dana itu adalah kewenangan pribadi dan karenanya merasa berhak mengambilnya. Simak korupsi yang dilaporkan *Tempo*, majalah jurnalisme investigasi di bawah ini, tentang korupsi alat kesehatan antara swasta, pemerintah, dan parlemen:

“Penyidik kepolisian terus mengembangkan kasus korupsi proyek pengadaan alat kesehatan untuk belajar-mengajar dokter di rumah sakit pendidikan dan rumah sakit rujukan. Korupsi ini terjadi pada tahun anggaran 2009 di Kementerian Kesehatan. Kepolisian menduga banyak pihak terlibat dalam penganggaran proyek itu. Badan Reserse dan Kriminal Polri baru menetapkan Sekretaris Badan Pengembangan dan Pemberdayaan Sumber Daya Manusia Kementerian Kesehatan sebagai tersangka proyek berbiaya Rp429 miliar tersebut. Zulkarnain disangka dengan Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Pemberantasan Korupsi, Junto Pasal 55 ayat (1) ke-1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Penyidik menduga kuat Kuasa Pengguna Anggaran ini telah menyalahgunakan wewenang pada proyek pengadaan alat kesehatan tersebut. Caranya, anggaran dilegelembungkan sehingga merugikan negara mencapai Rp163 miliar. Menurut Kepolisian, tersangka diduga memerintahkan Pejabat Pembuat Komitmen, Syamsul Bahri, untuk memonitor dan membantu Grup Anugrah, seperti PT Mahkota Negara, PT Nuratindo Bangun Perkasa, PT Digo Mitra Slogan, PT Alfindo Nuratama Perkasa, dan PT Taruna Bhakti Perkasa. Sebab, perusahaan tersebut telah mencarikan anggaran proyek dari Dewan Perwakilan Rakyat. Tersangka juga memerintahkan Syamsul selaku Ketua Panitia Lelang agar memenangkan Hasim dan Minarsih, dalam pelelangan proyek. Sebelum proses lelang, Zulkarnain juga sudah merencanakan bahwa Minarsih dan Hasan Utoyo sebagai calon penyedia barang yang akan dimenangkan. Tersangka pun diduga menerima imbalan dari Grup Anugrah. Hasim, Minarsih, dan Hasan Utoyo adalah pegawai di perusahaan Grup Anugrah. (Rusman Paraqbueq, *Tempo*, 8 Februari 2013).

Contoh kasus korupsi di sektor kesehatan di atas hanyalah satu dari banyak kasus korupsi lainnya. Dari berbagai kasus tentang korupsi tergambar jelas bagaimana kekuasaan dan harta dapat mengaburkan cara pikir pejabat khususnya dalam membedakan ranah publik dan privat. Beragam koruptor beroperasi: koruptor sebagai otak (*actor intellectual*) tindakan korupsi, korupsi karena menuruti perintah lisan atasan tanpa mempertanyakan karena tidak mau kehilangan jabatan, atau korupsi kolusi untuk memperkaya diri. Dalam konteks negara dan swasta, korupsi dapat dikategorikan menjadi 4 tipe (Johnston, 2005):

1. Pengaruh pasar (*market influence*), dengan contoh Amerika Serikat, Jepang, dan Jerman.
2. Kartel elite, dengan contoh Italia, Korea, dan Botswana.
3. Oligarki dan Klan, dengan contoh Rusia, Mexico, dan Filipina.

4. Penyelenggara negara berkuasa (*official moguls*; mogul sinonim dari *tycoon*, *kingpin*, *dynasty*, *czar*, *entrepreneur*) dengan contoh Cina, Kenya, dan Indonesia.

Meskipun korupsi merupakan *interface* antara pemerintah dan swasta, dalam konteks Indonesia, tidak banyak ditemukan di mana pihak swasta menanggung seluruh akibatnya. Merujuk pada Guru Besar Tata Negara, Romi Atmasasmita, dalam “Korupsi, Birokrasi, dan Korporasi” (2013):

“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)

Pengamatan Atmasasmita merupakan bentuk keprihatinan bagaimana di negara ini pemberantasan tindak pidana korupsi menjadi kurang efektif karena korporasi yang menjadi kolutor pejabat publik untuk korupsi tidak banyak yang terjerat secara pidana. Dalam birokrasi, pejabat jujur menjaga integritas di tengah godaan bertanggung jawab anggaran yang sangat besar. Ada yang korupsi kecil-kecilan. Namun tidak sedikit pejabat publik menyalahgunakan wewenangnya mengatur menggunakan *middlemen* jaringan korporasi berkolusi dengan oknum birokrat bawahannya dengan memberi informasi asimetris tentang program dan besaran anggaran yang akan ditenderkan.

1.2. Anggaran, Profit, Pejabat, Korporasi

Salah satu modus operandi korupsi adalah menyerap anggaran belanja negara dengan menggunakan perusahaan jaringan milik pejabat-pejabat terkait. Cara-cara ini dilakukan dengan sangat rapi dan terstruktur sehingga misalnya pengaturan pemenangan lelang dan kepemilikan perusahaan pemenang lelang seolah-olah sama sekali tidak terkait dengan pemilik aslinya yang adalah pejabat pemerintah atau jaringannya. Modus operandi korupsi ini dibangun dan distrukturisasi selama puluhan tahun dengan berbagai perangkat-perangkat yang dibutuhkan untuk menjaga alur perpindahan proyek dari kepemilikan publik menjadi kepemilikan privat. Perangkat-perangkat tersebut salah satunya adalah para pelaksana yang terlibat langsung dalam operasional perusahaan-perusahaan penerima tender. Meski demikian dapat juga ditemukan cara-cara yang sedikit serampangan, di mana perusahaan pemenang tender langsung dapat dikaitkan dengan pemiliknya yang adalah pejabat pemerintah atau elite partai politik. Keserampangan yang mengaitkan langsung antara oknum pejabat pemerintah dan perusahaan pemenang tender tentu saja akan dihindari oleh mereka yang telah lama berkubang dalam praktik-praktik korupsi. Pejabat pemerintah terkait jelas tidak akan pernah memasukkan namanya dalam kepemilikan maupun kepengurusan perusahaan pemenang tender, dan tidak hanya itu, untuk menghindari pelacakan “hitam di atas putih” semua instruksi operasional dilakukan secara lisan, dan demi alasan yang sama, semua transaksi bawah tangan dilakukan secara kontan.

Perilaku koruptif antara oknum pemerintah dan pihak swasta umumnya dilakukan dalam kerangka kesamaan program dan jenis perusahaan. Misalnya, dalam 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. Contoh lain, 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; dalam bidang sumber daya alam, terkait dengan perusahaan pemegang lisensi, kuota, dan hak eksplorasi; dalam bidang pariwisata dan kebudayaan terkait dengan *event organizer*

dalam program MICE (*meeting, incentive, conference, and exhibition*).

1.3. Hierarki Birokrasi dan Bisnis

Dalam sistem pemerintahan yang cenderung bersifat feodal, kekuasaan dari atas masih sangat berpengaruh dan ditakuti, dan kecenderungan tersebut dapat menjelaskan mengapa instruksi atau perintah lisan wajib dilaksanakan, kecuali jika bawahan terkait ingin kehilangan jabatannya. Menjadi lebih buruk lagi ketika penyelenggara negara yang menjalankan instruksi atau arahan atasan juga merasa berhak mengambil keuntungan dari proyek-proyek yang dilakukannya. Tidak mengherankan jika kemudian korupsi terjadi berlipat-lipat karena semua pihak yang terlibat berusaha mencari dan mengutamakan kepentingan dan keuntungannya. Ketika pejabat publik sebagai atasan memiliki atau menggunakan jaringan korporasi untuk menyerap anggaran negara yang menjadi kewenangannya, ujung tombak pencegahan korupsi sejatinya berada pada pejabat pembuat komitmen (PPK), yang dalam hal ini memiliki kapasitas untuk menolak menandatangani kontrak kerja sama dengan korporasi. Dalam konteks 'pejabat publik tingkat atas yang berbisnis' atau 'pebisnis yang menjabat di pemerintahan', definisi korupsi politik menurut Van Kalveren terkait dengan pendekatan pasar (*market-centered*) (diadaptasi Heidenheimer et al., pp.25–26 dalam Philp 2009):

“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.”

'Pejabat pemerintah yang berbisnis' atau 'pebisnis yang menjabat dalam pemerintahan' cenderung mencampuradukkan batasan privat dan publik, dan karena tidak lagi jernih dalam memikirkan dan mengambil kebijakannya karena semata-mata memikirkan untung-rugi bagi korporasinya. Searah dengan penjelasan Van Kalveren, definisi korupsi oleh Left di bawah, yang juga berbasis pasar (*market-centered*), kiranya cukup tepat untuk menggambarkan 'Pejabat pemerintah yang berbisnis' atau 'pebisnis yang menjabat dalam pemerintahan'.

“Corruption is an extralegal institution used by individuals or groups to gain influence over the actions of the bureaucracy. As such the existence of corruption per se indicates only that these groups participate in the decision making process to a greater extent than would otherwise be the case.” (Heidenheimer et al., pp.389, dalam Philp, 2009)

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 pemenang 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.

1.4. Benturan Kepentingan

Karena korupsi hampir selalu merupakan *interface* antara pemerintah dan swasta, pejabat di Indonesia harus memahami setidaknya 2 Peraturan: Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2004 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah; dan Peraturan Presiden Nomor 70

Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua atas peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2004 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Untuk membelanjakan uang negara, pemerintah tidak mengerjakan semuanya secara swakelola, dan karenanya membuat tender untuk pekerjaan pengadaan barang/jasa kepada perusahaan swasta. Pada ruang inilah korupsi sangat rentan terjadi, seperti ditengarai oleh KPK: *KORUPSI YANG TERKAIT DENGAN BENTURAN KEPENTINGAN DALAM PENGADAAN: PEGAWAI NEGERI TURUT SERTA DALAM PENGADAAN YANG DIURUSNYA ADALAH KORUPSI* (Buku Panduan Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi, KPK, 2006)

- i. pegawai negeri atau penyelenggara negara baik langsung maupun tidak langsung dengan sengaja turut serta dalam pemborongan, pengadaan, atau persewaan, yang pada saat dilakukan perbuatan, untuk seluruh atau sebagian ditugaskan untuk mengurus atau mengawasinya. Pasal 12 huruf i UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 perihal korupsi.

Rose-Ackerman (2009) menyatakan bahwa korupsi pada tingkat elite pemerintahan jauh lebih besar dibanding pada tingkat bawah. Oleh karenanya, korupsi di birokrasi tingkat atas yang meluncurkan perencanaan program dan besaran anggaran mengorupsi lebih banyak dibanding eselon-eselon hierarkis di bawahnya bila terjadi korupsi. Undang-Undang larangan suap oleh pegawai subordinat level bawah hanya membolehkan penyelenggara negara tingkat atas untuk mencuri lebih banyak bagi diri mereka sendiri. Vian (2005) dalam tabulasi area, jenis, dan akibat korupsi, memuat pertimbangan politik yang memengaruhi proses kontrak sebagai jenis korupsi di sektor kesehatan yang berakibat pada ketidakadilan, harga tinggi, duplikasi obat, lokasi serta kualitas konstruksi bangunan yang rendah, dan peralatan fasilitas kesehatan yang tidak sesuai dengan kebutuhan. Mengacu pada sistem anggaran di Indonesia, parlemen (DPR) seharusnya mengontrol efisiensi anggaran belanja negara, tetapi dalam praktiknya, parlemen justru menjadi bagian dari praktik korupsi. Pada Rapat Dengar Pendapat (RDP) antara pemerintah dan parlemen, anggaran dibahas sampai satuan tiga, anggaran untuk apa dan besaran berapa. Fungsi kontrol parlemen apakah kebijakan anggaran dari pemerintah efektif-efisien, tepat guna dan sasaran berubah menjadi ambil bagian program. Selain korupsi melalui pengadaan program berkolusi dengan swasta dan pemerintah; juga muncul istilah "*commitment fee*", yakni sejumlah dana yang harus diberikan kepada parlemen karena "merasa" telah menyetujui anggaran yang dirancang dan diajukan oleh pemerintah. Sekretaris Kabinet Dipo Alam menyampaikan *fee* yang diminta DPR masih ada, dengan istilah "*tribute fee*", dan dalam upaya melindungi anggaran negara dari manipulasi, Setkab mengeluarkan surat perintah No. SE-542/Seskab/IX/2012 (Tempo, 2012)

Korupsi sejatinya adalah manifestasi dari ketidakjujuran personal, absennya integritas, dan lemahnya karakter individu. Absennya nilai budaya baik dan jujur ditengarai muncul dalam situasi di mana penyerapan anggaran negara justru lebih menguntungkan swasta dibanding kesejahteraan pejabat negara terkait, di mana kemudian muncullah godaan untuk melakukan korupsi. Ketika swasta memiliki keuntungan di luar batas kewajaran sebesar 50 persen atau lebih, ini merupakan adanya indikasi korupsi (Suswinarno, 2013). Klitgaard (2000) menganalisa tiga tipe korupsi dalam proses pengadaan: *pertama*, kolusi dalam tender pelelangan yang menggiring penyusunan harga lebih tinggi, *kedua*, penyaringan kontraktor atau pemasok sehingga mengurangi kompetisi dan memengaruhi seleksi pemenang, dan, *ketiga*, suap bagi pejabat yang bertanggung jawab terhadap kinerja pemenang yang dapat mengakibatkan inefisiensi anggaran dan kualitas rendah.

1.5. Analisa Antropologi Blundo: Korupsi Terindikasikan dari Percakapan, Meskipun Tindakan Disembunyikan.

Antropolog Georgio Blundo (2003) menganalisa korupsi melalui percakapan-

percakapan koruptor meskipun koruptor berupaya menyembunyikan tindakan korupnya, dalam tulisan "*Hidden Acts, Open Talks: How Anthropology Observes Corruption*". 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. Ucapan birokrat *Ngijon* bermakna calon pemenang lelang meminjami uang dahulu untuk berkegiatan bila anggaran belum turun, dalam bentuk kontan untuk menghindari pelacakan. *Ngijon* merupakan bibit-bibit korupsi dan pejabat eselon yang telah terbiasa melakukan ini akan terus melakukan tanpa merasa bersalah, tetapi berupaya keras menyembunyikan tindakannya. Sifat korupsi yang kolaboratif melibatkan lebih dari satu orang juga tersirat dari percakapan-percakapan seperti "orang kita sendiri" (ketika diucapkan swasta orang kepercayaan pejabat tingkat atas). "Orang kita sendiri" menyiratkan semua peserta lelang semuanya bagian dari jaringan pejabat dan swasta orang-orang yang berkolusi. Dengan demikian, pemenang lelang seperti arisan, semua dapat, namun bagian dari jaringan. Dapat pula perusahaan hanya dipinjam benderanya, namun yang mengerjakan perusahaan lain, lalu bagi hasil. Ketika seorang pejabat eselon bawah mencerca pejabat eselon atas (di belakang) dengan ucapan: "Dasar kapitalis, untungnya lebih dari 50 persen", indikasi korupsi meruyak dalam birokrasi dengan adanya transaksi bisnis perusahaan pejabat atau kerabatnya menang tender dalam program yang disusun oleh pejabat tingkat atas. Dalam konteks korupsi di birokrasi yang begitu sistemik, pejabat bawah yang mencerca akhirnya menjadi bagian dari korupsi karena hierarki kewenangan di mana ia yang menjalankan programnya bersama korporasi pemenang tender milik pejabat atas.

Dalam Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, ketika lelang sudah memiliki pemenang, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) merupakan garda terdepan mencegah korupsi atau melakukan korupsi. Hal ini karena PPK yang bertugas membuat dan menandatangani dokumen kontrak sebagai wakil pemerintah dengan perusahaan pemenang lelang. PPK yang korup, meskipun tanpa banyak perkataan, korupsinya teindikasikan dari pura-pura tidak tahu peraturan, mengubah tanggal kontrak, mengubah nilai kontrak tanpa sepengetahuan Kuasa Pengguna Anggaran, mengulur waktu ketika diminta informasi, pura-pura tidak tahu kalau dokumen lelang harus dengan spesifikasi teknis-meskipun sudah lulus dalam pelatihan. PPK dapat pula melakukan korupsi dengan memecah program menjadi beberapa kegiatan di bawah 200 juta rupiah agar tidak usah ditenderkan tetapi dapat melalui penunjukan langsung. PPK yang tidak membuat spesifikasi teknis membuka ruang luas untuk korupsi penggelembungan harga, perubahan harga perkiraan sendiri, dan kegiatan fiktif.

1.6. Politik dan Ekonomi Korupsi

Hubungan pemerintah dan swasta dalam korupsi digambarkan oleh Rose-Ackerman (1978), dalam "*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."

Pemenang nobel ekonomi dari Universitas Chicago Gary Becker mengusulkan untuk memangkas intervensi negara dalam kewirausahaan untuk mengurangi korupsi. Becker (1996) ingin membatasi peran dan regulasi pemerintah, dan menganggap negara adalah monster kleptokrat yang tidak peduli pada kepentingan rakyat.

Pandangan *libertarian* menilai bahwa korupsi adalah gejala intrusif, intervensi negara yang secara sistematis mempraktikkan kekuasaan ke dalam pasar bebas dan melemahkan secara bertahap aktivitas kewirausahaan dan kompetisi. Becker menyatakan bahwa kebebasan ekonomi secara mendasar berhubungan dengan tingkat aktivitas pemerintah dalam ekonomi. Semakin sedikit sumber daya (termasuk aset dan regulasi kekuasaan) pemerintah dalam mengontrolnya, semakin sedikit pula kesempatan-kesempatan untuk korupsi.

Rose-Ackerman (2009:353) menyampaikan bahwa 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?

Pertanyaan-pertanyaan guru penulis ini juga menjadi pertanyaan-pertanyaan penulis. Akibat korupsi sistemik di birokrasi adalah terciptanya *inequity*, gagalnya negara menciptakan pemerataan pendapatan, layanan kesehatan, infrastruktur, dan kesejahteraan rakyat.

2. MODUS OPERANDI KORUPSI DI SEKTOR KESEHATAN

Setidaknya terdapat 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 profesional, pendidikan profesi kesehatan, penelitian medis, dan pengadaan pelayanan kesehatan (Vian, 2005). Selain contoh korupsi alat kesehatan yang disebutkan pada awal naskah ini, Tabel 1 memuat area korupsi, jenis korupsi, dan akibat korupsi di sektor kesehatan. Yang paling berdampak buruk kepada masyarakat luas adalah jenis korupsi di mana pimpinan mengarahkan program dengan pertimbangan politis yang memengaruhi proses kontrak dan spesifikasi dan pemenang-pemenang lelang. *Grand corruption* seperti ini *actor intellectual*-nya jarang tersentuh hukum, karena ia mendesain program dan mengarahkan pemenang lelang; tetapi secara teknis pelaksanaan, para penandatanganan kontrak dan anggaran adalah yang menanggung risiko akibatnya.

Tabel 1. Jenis Korupsi di Sektor Kesehatan (Vian, 2005)

Area atau Proses	Jenis dan Problem Korupsi	Indikator atau Akibatnya
<ul style="list-style-type: none"> • Konstruksi dan rehabilitasi fasilitas kesehatan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suap, <i>kickback</i>, pertimbangan politis yang memengaruhi proses kontrak. • Kontraktor gagal memenuhi dan tidak diminta pertanggungjawabannya. 	<ul style="list-style-type: none"> • Harga tinggi, kualitas fasilitas, dan pekerjaan konstruksi rendah. • Lokasi fasilitas tidak cocok dengan kebutuhan, berakibat akses tak merata. • Distribusi infrastruktur tidak adil, memilih pelayanan fokus teknologi tinggi, daerah urban dan elite.
<ul style="list-style-type: none"> • Pembelian alat dan suplai, termasuk obat-obatan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suap, <i>kickback</i>, dan pertimbangan politis yang memengaruhi spesifikasi dan pemenang-pemenang lelang. • Kolusi pada pengadaan barang dan jasa. • Kurangnya insentif untuk memilih harga rendah dan 	<ul style="list-style-type: none"> • Harga tinggi, tidak pantas atau duplikasi obat-obatan dan peralatan. • Peralatan ditempatkan tidak tepat lokasinya tanpa pertimbangan kebutuhan yang sebenarnya. • Ketidakadilan karena dana

	<p>kualitas tinggi <i>suppliers</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promosi obat secara tidak etis. • <i>Suppliers</i> gagal memenuhi dan tidak diminta pertanggungjawaban. 	<p>yang tidak cukup untuk semua kebutuhan.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Distribusi dan penggunaan obat-obatan dan suplai dalam pelayanan pengiriman 	<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kemanfaatan rendah. • Pasien tidak mendapat pengobatan yang tepat. • Pasien harus membayar pembayaran informal untuk mendapatkan obat-obatan. • Interupsi atau tidak selesainya pengobatan yang menuju ke perkembangan resistensi antimikroba
<ul style="list-style-type: none"> • Regulasi kualitas produk, pelayanan, fasilitas, dan profesional 	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • Obat-obatan sub-terapeutik atau obat palsu diizinkan masuk pasar • <i>Suppliers</i> jelek diizinkan terus berpartisipasi dalam lelang, dan mendapat pekerjaan dari pemerintah. • Naiknya insiden keracunan darah. • Meluasnya penyakit-penyakit infeksi. • Rendahnya kualitas-kualitas fasilitas untuk kesinambungan. • Profesional kesehatan yang tidak kompeten dan palsu terus dapat praktik.
<ul style="list-style-type: none"> • Pendidikan profesi kesehatan 	<ul style="list-style-type: none"> • Suap untuk mendapat tempat di fakultas kedokteran atau pelatihan (<i>training</i>) pelayanan kesehatan. • Suap untuk mendapat nilai kelulusan • Pengaruh politik, nepotisme dalam seleksi kandidat-kandidat untuk kesempatan pelatihan (<i>training</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Profesional kesehatan yang tidak kompeten terus praktik atau bekerja dalam bidang progresi kesehatan • Hilangnya kepercayaan dan kebebasan karena sistem yang tidak adil.
<ul style="list-style-type: none"> • Penelitian medis 	<ul style="list-style-type: none"> • Pseudo-trials yang didanai oleh perusahaan-perusahaan farmasi yang sebenarnya hanya untuk pemasaran (<i>marketing</i>). • Kesalahpahaman terhadap "<i>informed consent</i>" dan masalah2 lainnya tentang standar yang adekuat di negara berkembang. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pelanggaran hak-hak individu. • Bias dan ketidakadilan dalam penelitian.
<ul style="list-style-type: none"> • Pengadaan pelayanan oleh 	<ul style="list-style-type: none"> • Penggunaan fasilitas publik 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah kehilangan nilai

<p>garda depan pekerja kesehatan.</p>	<p>dan peralatan untuk memeriksa pasien di praktik pribadi</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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, pembelokan alokasi budget. 	<p>atau <i>investment</i> tanpa kompensasi yang adekuat.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Petugas kesehatan tidak ada untuk melayani pasien. • Menurunnya pemakaian pelayanan oleh pasien-pasien yang tak mampu membayar. • Pemiskinan masyarakat karena masyarakat harus menggunakan penghasilan dan menjual aset untuk membayar pelayanan kesehatan. • Berkurangnya kualitas pelayanan kesehatan dari hilangnya pendapatan yang dicuri. • Hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.
---------------------------------------	---	--

Pemerintah bertanggung jawab dan memiliki peran sangat penting untuk mempromosikan akses terhadap layanan kesehatan yang dapat dijangkau oleh semua warga, menjaga anggaran yang cukup dan berkelanjutan bagi tujuan kesehatan bagi semua, dan mencegah menular dan meluasnya penyakit Vian (2005). Pendapat Vian benar karena pemerintahlah yang mempunyai kewenangan untuk merencanakan program dan anggaran, merapatkan daam RDP (rapat dengar pendapat) untuk mendapatkan persetujuan parlemen, dan pendistribusian anggaran berdasarkan strategi dan kebijakan kesehatan yang tepat sasaran dan tepat guna bagi masyarakat. Distribusi anggaran pemerintah dilakukan melalui kemitraan dengan swasta kontraktor bangunan, supplier alat kesehatan dan obat-obatan, lembaga pelayanan kesehatan dan profesi kesehatan. Oleh karenanya, bila ada korupsi, pemerintah tidak korupsi sendiri, karena harus bermitra dengan perusahaan supplier alat kesehatan, obat-obatan, dan kontraktor pembangunan fisik rumah sakit dan pusat layanan kesehatan.. *It takes two to tango.*

Peran pemerintah sebagai pengguna anggaran dan perumus kebijakan dan strategi kesehatan untuk masyarakat ini berhasil apabila anggaran dibelanjakan dengan efisien dan efektif. Adakalanya pemerintah bersih, namun perusahaan pemenang tender tidak bermutu. Misalnya, Suswinarno (2013) memberikan contoh hasil audit yang efisien tetapi tidak efektif dan tidak ekonomis terhadap Sistem Informasi Manajemen Rumah Sakit (SIM RS). Pemenang lelang dengan harga terendah, ketika program sudah berjalan, SIM RS tidak dapat dioperasikan, dan perusahaan ketika dimintai pertanggungjawaban ternyata sudah bubar (likuidasi) serta masa garansi sudah lewat. Kejahatan korporasi seperti ini terjadi dan merugikan negara serta rakyat pengguna. Perusahaan farmasi yang mempromosikan percobaan klinis yang sebenarnya untuk tujuan pemasaran terjadi; dan garda depan untuk meminimalisir hal ini dengan cara tidak menyetujui pemberian *ethical clearance* oleh Komisi Etik.

Baik buruknya sektor layanan kesehatan tidak selalu berhubungan dengan nilai pendapatan masyarakat. Tetapi lebih kepada kuatnya lembaga-lembaga layanan kesehatan dan minimnya korupsi di suatu negara. Banyak korupsi di sektor kesehatan merupakan refleksi problem pemerintah dan akuntabilitas sektor publik (Vian, 2005). Korupsi tidak pernah terasa langsung korban yang dirugikan, oleh karenanya koruptor menjustifikasi bahwa korupsi tidak apa-apa. Siklus penggunaan anggaran negara memungkinkan terjadi korupsi karena mulai dari perencanaan, penetapan program, pemenang lelang, pencairan anggaran prosesnya semuanya dilakukan oleh pemerintah tanpa auditor independen di luar sistem pemerintah. Baik auditor internal Inspektorat Jenderal maupun auditor Badan Pemeriksa Keuangan tidak independen dari pemerintah.

Ranah korupsi yang bersinggungan dengan profesi layanan kesehatan lainnya adalah “*industry hospitality*” di mana perusahaan farmasi membayar tiket dan penginapan liburan keluarga dokter yang telah banyak meresepkan produk obat dari perusahaan yang bersangkutan. Pemasaran obat-obatan juga dapat menyentuh ranah korupsi ketika terjadi ucapan terima kasih dengan pemberian sampel obat yang jumlahnya berlebihan. Korupsi, sekalipun di sektor kesehatan, terkait dengan politik dan ekonomi. Kebijakan-kebijakan yang tidak berpihak kepada rakyat karena pertimbangan politis, berdampak ekonomi yang ditanggung rakyat di akar rumput. Misalnya, obat-obatan mahal, subsidi untuk pendidikan kedokteran dan spesialisasi yang tidak merata, rendahnya kualitas bangunan rumah sakit dan pusat layanan kesehatan, dan keterbatasan alat. Dukungan pembiayaan kesehatan untuk masyarakat miskin dibahas oleh Charles Surjadi (2012) yang mensitasi laporan Kompas masih buruknya kualitas pelayanan pasien Jaminan Kesehatan Masyarakat.

3. PENCEGAHAN KORUPSI , REFORMASI TATA KELOLA

Tata kelola pemerintahan yang baik meliputi: partisipatif, akuntabel, transparan dan *rule of law*; dengan substansi kebijakan yang mensejahterakan rakyat dan memartabatkan bangsa (Pratikno, 2011). Transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi komunitas adalah tiga moda yang paling dihindari koruptor. Dengan transparansi, penggelembungan harga, pengaturan lelang, suap, dan *kickback* ketahuan. Dengan akuntabilitas akan membuka tabir duplikasi program (misalnya perintah agar pemenang lelang mengembalikan sebagian uang ke pemenang lelang di kementerian lain yang memenangkan program yang mirip menunjukkan indikasi duplikasi program antar kementerian dan keterlibatan pemenang lelang oleh pejabat pemberi perintah). Dengan partisipasi masyarakat, menfungsikan kontrol eksternal di luar pemerintah, sehingga meminimalisir praktik korupsi. Korupsi terjadi karena adanya kesempatan, sikap, keuntungan, dan kemungkinan ketahuan kecil akibat lemahnya kontrol dan sistem melibatkan hampir semua ikut ambil bagian dalam korupsi. Hal ini dirumuskan sebagai *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 pemicu 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

Upaya meminimalisir korupsi harus membangun sistem kelembagaan dan karakter individu: sistem kontrol internal dan eksternal untuk deteksi korupsi, mengubah kesadaran individu dan kolektif malu bersikap dan bertindak korup, mengurangi kesempatan korupsi dengan transparansi dan partisipasi masyarakat, dan memberi gaji yang layak dengan remunerasi berbasis kinerja yang baik. Sofian Efendi (2010) menganalisa betapa remunerasi dan reformasi birokrasi di Indonesia masih dijalankan setengah hati. Tanpa transformasi tata kelola, “Indonesia dalam jangka 20 tahun akan menjadi halaman belakang Asia Timur, ditinggalkan oleh negara-negara tetangganya yang berkembang menjadi negara-negara maju” (Mardiana Pambudy, 2011). Membangun etos kerja jujur dan *political will* dari pucuk-pucuk pimpinan, merupakan langkah utama untuk meminimalisir korupsi.

Dari sisi hukum, korupsi sulit diberantas karena sebagai kejahatan luar biasa, hukumnya biasa-biasa saja dan tidak memberi efek jera. Selain itu, hukum direayasa untuk korupsi (Isra, 2011). Pemeriksa koruptor berganti-ganti, kasus tidak dilanjutkan, dan jumlah penyidik terbatas. Indonesia berpenduduk 240 juta, Komisi Pemberantasan Korupsi nya memiliki penyidik baru 75, sedangkan jumlah koruptor begitu banyak *Kompas* (4 Mei 2013 Penyidik Kurang, KPK Kewalahan). Hongkong dengan penduduk 4 juta memiliki 1300 staf trampil bergaji tinggi ICAC (*Independent Commission Against Corruption*) dan anggaran yang besar, misalnya tahun 1982, anggarannya mencapai 14 juta dollar. Cina menghukum mati koruptor dan secara drastis mengurangi jumlah korupsi. Indonesia belum pernah menghukum mati koruptor, dan pembuktian terbalik untuk mengembalikan harta korupsi juga sangat jarang. Advokat yang pembela koruptor yang meringankan hukuman koruptor menambah daftar panjang korupsi di Indonesia. Adanya hakim dan jaksa yang dapat disuap untuk meringankan

hukuman koruptor menjadikan pengadilan ajang tawar-menawar peringanan hukuman. Ketika penyidikan-penyidikan berhasil, proses peradilan lemah. Indonesia memiliki Kejaksaan dan Kepolisian selain KPK sebagai 3 lembaga penyidik tindakan pidana korupsi. Namun di antara ketiganya, belum ada koordinasi, dan masing-masing memiliki peraturan-peraturan sendiri (Nugroho, 2012). Perubahan sistem dalam hierarki birokrasi harus dilakukan untuk mengurangi korupsi. Perancis memberikan jabatan publik kepada profesional dan pejabat karier, bukan dari partai politik, sehingga meminimalisir korupsi (Swart, 2009).

Di sektor kesehatan, Transparansi Internasional Indonesia menyarankan bagaimana mengurangi korupsi:

1. Tingkatkan masyarakat madani dan partisipasi komunitas di panel pengurus rumah sakit-rumah sakit, forum-forum terbuka dan pengawasan publik seleksi pengadaan obat-obatan.
2. Publikasikan dengan teratur informasi terkini di internet mengenai anggaran kesehatan dan kinerja pusat pelayanan kesehatan di tingkat lokal dan nasional.
3. 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.
4. Lakukan audit independen departemen-departemen pemerintah, rumah sakit-rumah sakit, perusahaan asuransi kesehatan, dan lembaga-lembaga yang menggunakan dana layanan kesehatan.
5. Berkesinambungan memonitor mekanisme pembayaran (biaya bagi pelayanan, gaji, permodalan, anggaran global dan yang lainnya).
6. Perkenalkan dan promosikan kode perilaku melalui pelatihan berkelanjutan di semua sistem kesehatan bagi pembuat regulasi, praktisi medis, ahli farmasi, dan administrator kesehatan.
7. Berikan perlindungan pada whistleblower yang bekerja di bagian pengadaan, yang berwenang di bidang kesehatan, dan pemberi layanan kesehatan, serta supplier obat-obatan dan peralatan.
8. Bayar gaji yang layak bagi dokter, perawat, dan ahli kesehatan lainnya, sesuai dengan pendidikan, keterampilan dan pelatihan yang dimilikinya.
9. 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.
10. 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).

Pejabat perlu bertanya pada dirinya sendiri, apakah kekuasaannya ia jalankan untuk memaksimalkan profit bagi diri dan birokrat jauh melebihi kemanfaatan bagi masyarakat. Pemikiran-pemikiran mengenai etika publik (Haryatmoko, 2013) dan etika kekuasaan (Haryatmoko, 2003) bermanfaat bagi birokrat dan penguasa. Kekuasaan bagaikan makanan: terlalu banyak mengakibatkan penyakit, terlalu sedikit menjadi lemah dan kurang berdaya, sebaiknya cukup saja. Hal ini dimetaforakan pakar studi *power* Joseph Nye (2011) dalam bukunya *The Future of Power*. Kekuasaan yang diemban oleh pejabat birokrasi dibedakan menjadi sekedar Manajer, atau benar-benar Pemimpin, oleh Adhyaksa Dault (2012). Manajer menjalin hubungan berdasarkan otoritas dan menjalankan rutinitas, pemimpin memberi inspirasi, visi dan nilai. Manajer berkuat pada perumusan langkah operasional taktis, prosedur dan pengorganisasian program; pemimpin berkuat pada penciptaan budaya organisasi dan birokrasi yang bersih. Bila pejabat birokrat di Indonesia mayoritas bekerja sebagai Manajer, belum sebagai Pemimpin; akibatnya kurang menghasilkan perubahan luaran yang bermanfaat

bagi rakyat dan gagal menciptakan birokrasi yang bersih dari korupsi dan kolusi. Kegagalan birokrasi adalah kegagalan pemerataan, 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), libatkan keluarga sebagai pilar utama nilai-nilai anti korupsi (Suhartono, 2011), dan jangan sampai terus berlanjut koruptor menjarah anggaran negara dengan menyelinap ke balik kekuasaan (Supeli, 2011).

KESIMPULAN

1. Struktur negara di mana hierarki birokrasi mentenderkan kepada korporasi sebagai mitra mengelola anggaran milyaran sampai trilyunan dalam kewenangannya, kejujuran dan integritas para pejabat teruji.

2. Keputusan seseorang korupsi, hanya hatinya sendiri yang merasakan kejujuran atau ketidakjujurannya. Dalam konteks kepentingan politis, ia sendiri yang memutuskan pula apakah rela tidak menjabat karena menolak korupsi, atau tunduk pada kepentingan politis.

3. Swasta menoreh reputasi yang sama: apakah mengeruk keuntungan sebanyak-banyaknya dengan mengurangi kualitas, spesifikasi, dan melaporkan barang/jasa fiktif dengan mengorbankan kemanfaatan bagi orang banyak.

4. Akibat korupsi adalah ketidak-adilan pemerataan kesejahteraan masyarakat dan kegagalan *trickle down*...mendistribusikan barang/jasa ke *grass root* yang lebih memerlukan bantuan barang/jasa. Korupsi memicu *trickle-up*, keuangan, barang/jasa meluap ke atas di kalangan penguasa dan kroninya, sehingga rakyat semakin berkurang akses terhadap uang/barang/jasa.

5. Indonesia dalam bahaya semakin kaburnya membedakan nilai baik/buruk, boleh/tidak, benar/salah korupsi, dan meluasnya enkulturasi, *social learning* tiru-meniru perilaku korupsi terjadi hampir di semua lini.

6. Tugas kita semua untuk mulai dari lingkungan seputar dan keluarga, menumbuhkan nilai budaya malu korupsi, memahami akibat *inequality* korupsi dengan ilmu pengetahuan, untuk kehidupan yang lebih baik bagi semua.

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. "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.

UCAPAN 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—yang berjarak 534 km dari keluarga tercinta di Jakarta. Seperempat abad untuk UGM, mari menjaga etika dan integritas, mulai dari Kagama.

DAFTAR PUSTAKA

Acemoglu D and Robinson JA. 2012. *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Profile Books, Ltd., London.

Atmasasmita, R. 2013. *Korupsi, Birokrasi, dan Korporasi*. Gatra, 6 Maret.

Becker, GS. 1994 (1996). "To Root Out Corruption, Boot out Big Government". *BUS. WK.* Jan 31, 1994 at 18, reprinted in Gary S. Becker and Guity Nashat Becker, *The Economic of Life* 210 (1996).

Blundo, Giorgio. 2008. *Hidden Acts, Open Talks: How Anthropology Can Observe and Describe Corruption*. In Nuijten, Monique and Anders, Gerard (Eds.): *Corruption and the Secret of Law: A Legal Anthropological Perspective*. Ashgate Publishing Co., Burlington, VT. , pp.17-44.

Dault. A. 2012. *Menghadang Negara Gagal: Sebuah Ijtihad Politik*. Rene Book, Jakarta.

Effendi, S. 2010. *Reformasi Tata Kepemerintahan*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Gentzkow, M. . Glaeser EL, and Goldin C. 2006. *The Rise of the Fourth Estate. How Newspapers Became Informative and Why It Mattered*. National Bureau of Economic Research.
<http://www.nber.org/chapters/c9984>

Hartiningsih M (2011) *Korupsi Yang Memiskinkan*. Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

Haryatmoko. 2003. *Etika Politik dan Kekuasaan*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta.

Haryatmoko. 2011. *Etika Publik. Untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*. P.T. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

Heidenheimer AJ and Johnston M. (Eds.) 2009. *Political Corruption, Concepts and Contexts*. Third Ed. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.

Heidenheimer AJ. 2009. *Perspectives on the Perception of Corruption*. In Heidenheimer AJ and Johnston M. (Eds.) *Political Corruption, Concepts and Contexts*. Third Ed. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, pp.141-154.

Heidenheimer AJ and Moroff H. 2009. *Controlling Business Payoffs to Foreign Officials: The 1998 OECD Anti-Bribery Convention*. In Heidenheimer AJ and Johnston M. (Eds.) *Political Corruption, Concepts and Contexts*. Third Ed. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, pp. 943-960.

Huntington SP. 2009. Modernization and Corruption. In Heidenheimer AJ and Johnston M. (Eds.) Political Corruption, Concepts and Contexts. Third Ed. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, pp. 253-264.

Isra S. 2011. Hukum Alat Rekrutasi Ubah Korupsi? Dalam: M. Hartiningsih (Ed.): Korupsi Yang Memiskinkan. Penerbit Buku Kompas. Hal. 325-342. Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

Klaveren JV. 2009. Corruption as a Historical Phenomenon. In Heidenheimer AJ and Johnston M. (Eds.) Political Corruption, Concepts and Contexts. Third Ed. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, pp. 83-94.

Klitgaard, R, R. Maclean-Abaroa, and H.L. Parris. 2000. Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention. Oakland, CA: Institute for Contemporary Studies Press.

Komisi Pemberantasan Korupsi. 2006. Memahami Untuk Memasmi. Buku Panduan Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi. Jakarta.

Kompas 2013 Penyidik Kurang, KPK Kewalahan, 4 Mei.

Nye JS. 2009. Corruption and Political Development: A Case-Benefit Analysis. In Heidenheimer AJ and Johnston M. (Eds.) Political Corruption, Concepts and Contexts. Third Ed. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, pp.281-302.

Nye JS 2011. The Future of Power. Public Affairs, New York.

Nugroho, H. 2012. Integralisasi Penyidikan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia. Media Prima Aksara, Jakarta.

Pambudy, NM. 2011. Reformasi Saja Tak Cukup, Butuh Transformasi Tata Kelola. Dalam: M.Hartiningsih (Ed.): Korupsi Yang Memiskinkan. Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hal. 55-63.

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2004 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua atas peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2004 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Philp. M. 2009. Conceptualizing Political Corruption. In Heidenheimer AJ and Johnston M. (Eds.) Political Corruption, Concepts and Contexts. Third Ed. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, pp.41-58.

Pratikno. 2011. Birokrasi, Tata Kelola Pemerintahan yang Baik, dan Pengentasan Kemiskinan. Dalam M.Hartiningsih (Ed.): Korupsi yang Memiskinkan. Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

Rose-Ackerman, S. 1978. Corruption: A Study in Political Economy. Academic Press, New York.

Rose-Ackerman, S. 1999. Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform. Cambridge University Press, Cambridge.

Rose-Ackerman S. 2009. When is Corruption Harmful? In Heidenheimer AJ and Johnston M. (Eds.) Political Corruption, Concepts and Contexts. Third Ed. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, pp. 353-374.

Samhadi SH 2011. Politik Anggaran Yang Tak Memihak Orang Miskin. Dalam: M. Hartiningsih (Ed.): Korupsi Yang Memiskinkan. Penerbit Buku Kompas. Hal. 12-17. Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

Savedoff W and Hussman K. 2006 "Why are health systems prone to corruption?" dalam *Transparency International's Global Corruption Report 2006* (London, Pluto Press, 2006).

- Suhartono. 2011. Apakah Keluarga Kita Sudah Turut Ambil Bagian? Dalam: M. Hartiningsih (Ed.): Korupsi Yang Memiskinkan. Penerbit Buku Kompas. Hal. 130-135. Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Supeli K. 2011. Defisit Keangkuhan Luhur. Dalam: M. Hartiningsih (Ed.): Korupsi Yang Memiskinkan. Penerbit Buku Kompas. Hal. 249-259. Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Surjadi C. 2012. Kesehatan Masyarakat Pemukiman Kumu dan Miskin Perkotaan. Unika Atma Jaya, Jakarta.
- Suswinarno. 2013. *Mengantisipasi Risiko dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*. Visimedia, Jakarta.
- Swart KW. 2009. The Sale of Public Offices. In Heidenh eimer AJ and Johnston M. (Eds.) Political Corruption, Concepts and Contexts. Third Ed. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, pp.95-106.
- Tempo Interactive. 2012. DPR “Tribute” Still Exists, Says Dipo Alam. Aryani Kristanti. 29 October 2012.
- Tempo. 2013. Korupsi Alat Kesehatan. Rusman Paraqbueq, *Tempo*, 8 Februari.
- Vian T. 2005. Health Care. In Spector, Bertram I. (Ed) Fighting Corruption in Developing Countries. Strategies and Analysis. Kumarian Press, Inc. Bloomfield, Connecticut, pp.42-64.
- Widjojanto B. 2011. Tradisi Yang Suburkan Korupsi. Dalam: M. Hartiningsih (Ed.): Korupsi Yang Memiskinkan. Penerbit Buku Kompas. Hal. 343-356. Penerbit Buku Kompas, Jakarta.