

UPAYA PENCEGAHAN TINDAK KORUPSI DALAM KEGIATAN BANTUAN TSUNAMI

Prosiding The Jakarta Expert Meeting
Diselenggarakan oleh
ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific
Transparency International dan Pemerintah Indonesia

Jakarta, Indonesia
7-8 April 2005

Transparency International
Asian Development Bank
Organisation for Economic Co-operation and Development

© 2005 Asian Development Bank, Organisation for Economic Cooperation and Development, Transparency International

Hak cipta dilindungi Undang-Undang

Makalah ini disiapkan oleh Sekretariat *ADB-OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific* yang terdiri dari staff *Asian Development Bank* (ADB), *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), dan *Transparency International* (TI). Hasil temuan, arti dan kesimpulan yang diungkap dalam makalah ini tidak selalu menampilkan pandangan ADB ataupun pemerintah negara-negara anggotanya, maupun pandangan OECD dan negara-negara anggotanya. ADB, OECD, dan TI tidak menjamin ketepatan data dalam makalah ini dan tidak bertanggung jawab terhadap segala akibat yang ditimbulkan oleh penggunaan data tersebut. Penggunaan istilah "negara" tidak menyiratkan penilaian dari ADB, OECD, dan TI mengenai status hukum wilayah kekuasaan atau status lainnya.

ISBN 979-99516-2-3

Tim Alih Bahasa dan Editor:

- Anung Karyadi
- Soraya Aiman
- Adhi Ardian Kustiadi
- Nadia Hadad
- Fabby Tumiwa

Diterbitkan oleh Transparency International Indonesia dengan dukungan Transparency International

Daftar Isi

Kependekan dan Singkatan	v
Kata Pengantar	vii
Kesimpulan pertemuan dan kerangka kerja aksi	1
Ringkasan Catatan Hasil Pertemuan	7
Makalah Isu	
1. Keterlibatan Negara Secara Aktif dan Pengambilan Keputusan yang Partisipatif sebagai Cara Meningkatkan Transparansi - Kasus Rekonstruksi Gempa Bumi Kutch	25
2. Meningkatkan Transparansi Aliran Dana Bantuan - Pelaksanaan Good Governance untuk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias	33
3. Penguatan Perlindungan Finansial dan Kapasitas Administratif - Mengelola Resiko Korupsi dalam Kegiatan-kegiatan Bantuan Kemanusiaan	41
4. Memfasilitasi Pengadaan Barang dan Jasa dan Pelaksanaan yang Efektif dan Transparan – Penilaian Kebutuhan, Pembuatan Kontrak dan Pelaksanaan	51
5. Memastikan Efektifitas Pengawasan dan Evaluasi - Menggali Peran Mekanisme Umpan Balik Masyarakat	65
6. Efektifitas Mekanisme Anti Korupsi dan Mekanisme Pengaduan - Pengalaman Pemerintah Malaysia	81
Lampiran	
1. Background Paper: Kesempatan Korupsi dalam Kejadian Bencana	91
2. Agenda pertemuan	107
3. Daftar peserta	114



Kependekan dan Singkatan

ACA	Anti-Corruption Agency, Malaysia
ADB	Asian Development Bank
BAPEL	Badan Pelaksana
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
CRC	<i>citizen report card</i>
CSC	<i>community score card</i>
DAC	<i>Development Assistance Committee, OECD</i>
DFID	Department for International Development, United Kingdom
GSDMA	Gujarat State Disaster Management Authority, India
ICB	<i>international competitive bidding</i>
ICT	<i>information and communication technologies</i>
IMC	<i>Integrity Management Committee, Malaysia</i>
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
LCG	<i>local government/donor coordination group</i>
M&E	<i>monitoring and evaluation</i>
NGO	<i>non government organization</i>
NSD	<i>National Security Division, Malaysia</i>
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
PM&E	<i>participatory monitoring and evaluation</i>
RAN-PK	Rencana Aksi Nasional-Pemberantasan Korupsi
RM	ringgit Malaysia
PSPE	<i>Practices, Systems and Procedure Examination Unit, Malaysia</i>
SME	<i>small and medium-size enterprise</i>
TI	<i>Transparency International</i>
UN	<i>United Nations</i>
USD	<i>United States dollar</i>



Kesimpulan Pertemuan dan Kerangka Kerja Aksi

PERTEMUAN PARA AHLI MENGENAI PENCEGAHAN
KORUPSI DALAM BANTUAN TSUNAMI
(7-8 APRIL 2005, JAKARTA, INDONESIA)

Bantuan kemanusiaan dan rekonstruksi setelah bencana alam sangat rentan terjadi korupsi. Aliran uang dalam jumlah besar, barang dan jasa secara tiba-tiba, yang disertai tekanan untuk memberikan bantuan dengan segera, serta kesempatan-kesempatan ekonomi penting yang muncul dari rekonstruksi berskala besar, menyumbang terjadinya kenaikan resiko korupsi, kemubaziran dan kesalahan pengelolaan. Melihat skala dan cakupan dari bantuan rekonstruksi yang dibutuhkan setelah bencana tsunami 26 Desember 2004 lalu, *Asian Development Bank* (ADB), *the Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), *Transparency International* (TI) dan Pemerintah Indonesia bersama-sama menjadi tuan rumah pertemuan dua hari mengenai pencegahan korupsi dalam bantuan tsunami. Pertemuan berlangsung pada 7-8 April 2005 lalu di Jakarta, dihadiri oleh perwakilan dari enam Negara yang terkena bencana (India, Indonesia, Malaysia, Maladewa, Srilangka dan Thailand), organisasi-organisasi donor bilateral dan multilateral serta masyarakat sipil, yang mendiskusikan resiko-resiko dari penyalahgunaan dana bantuan dan mengidentifikasi cara-cara yang konkret untuk mengurangi resiko-resiko tersebut.

Untuk memastikan bahwa dana bantuan dikelola dengan baik dan menguntungkan masyarakat yang terkena bencana alam, para peserta setuju pentingnya kerja-kerja konkret dan spesifik yang harus diambil oleh pemerintah yang terkena bencana, masyarakat sipil, organisasi-organisasi donor dan pemerintahan internasional. Para peserta mencapai sebuah kesepakatan umum mengenai kerangka kerja sebagai acuan kegiatan yang diterapkan untuk mencegah korupsi dalam pemberian bantuan kemanusiaan dan rekonstruksi. Kerangka kerja tersebut diharapkan menjadi panduan bagi para pengambil kebijakan (*stakeholders*), masyarakat sipil (*civil society*), lembaga-lembaga donor dan lembaga internasional.

Kerangka Kerja Aksi

Masyarakat dan pemerintah yang terkena dampak bencana, termasuk organisasi-organisasi non pemerintah, sektor swasta, organisasi donor dan pemerintahan internasional harus bekerja sama

untuk memastikan pemberian bantuan dan rekonstruksi tidak dirusak oleh korupsi. Aksi-aksi kolektif yang dikembangkan ini harus menguatkan kepercayaan antar *stakeholder* serta mengarah pada penyaluran sumber daya yang lebih efektif kepada masyarakat yang terkena dampak.

Keterlibatan Negara Secara Aktif

Negara-negara yang terkena bencana harus melatih kepemimpinan yang efektif terhadap bantuan dan rekonstruksi kemanusiaan dan harus dimungkinkan untuk melakukannya. Pemerintahan negara yang terkena dampak bencana dalam dialog dengan masyarakat lokal, masyarakat sipil, lembaga donor dan sektor swasta, harus berjanji untuk menerapkan strategi-strategi rekonstruksi nasional menjadi program-program operasional yang diprioritaskan dan mengutamakan hasil serta memimpin pengkoordinasian bantuan yang diterima bersama program-program pembangunan lainnya yang sedang berjalan.

Lembaga donor harus berjanji untuk menghormati kepemimpinan negara-negara yang terkena dampak bencana dalam upaya pemberian bantuan dan rekonstruksi serta membantu menguatkan kapasitas negara-negara tersebut agar dapat terlibat secara aktif dalam berbagai proses. Bantuan yang diberikan lembaga donor juga harus menyesuaikan dengan strategi-strategi negara tersebut dan memberi dukungan sepenuhnya pada upaya rekonstruksi nasionalnya.

Partisipasi Masyarakat

Partisipasi aktif komunitas masyarakat dalam setiap keputusan mengenai bantuan kemanusiaan dan rekonstruksi dapat meminimalkan resiko korupsi. Partisipasi tersebut mulai sejak tahap awal bantuan, perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi proyek-proyek jangka panjang. Masyarakat harus diberi kesempatan menyuarakan kebutuhannya dan membantu pengembangan rencana rekonstruksi, termasuk dalam evaluasi hasil akhir. Kapasitas ekonomi dan keahlian dari komunitas tersebut harus dimanfaatkan sejauh dimungkinkan dalam pemberian bantuan dan rekonstruksi untuk mengurangi biaya, memastikan solusi yang tepat serta membantu pemulihan ekonomi.

Akses Informasi

Untuk memastikan partisipasi yang lebih efektif dalam pemberian bantuan dan rekonstruksi serta proses pembuatan keputusan mengenai isu-isu yang terkait, masyarakat korban bencana

membutuhkan informasi yang dapat diakses dan dipahami mengenai pemberian bantuan dan rekonstruksi. Termasuk manfaat bantuan yang diterima dan kompensasi dari pemerintah. Pemerintah, lembaga donor dan sektor swasta, organisasi-organisasi internasional dan organisasi masyarakat sipil lokal harus menjalankan strategi informasi yang komprehensif dan terpadu untuk mendukung akses yang diakui secara internasional dalam standar informasi. Strategi-strategi semacam itu harus menggunakan format yang sesuai dengan bahasa lokal untuk memastikan kemudahan akses bagi masyarakat lokal. Seluruh *stakeholder* juga harus berupaya mendukung peran media untuk memastikan adanya transparansi dalam pemberian bantuan dan proses rekonstruksi.

Transparansi Aliran Bantuan

Kekhawatiran terbesar dari seluruh *stakeholder* adalah transparansi dan kemampuan melacak aliran bantuan. Untuk merespon bencana tersebut dibutuhkan dana yang cepat dalam jumlah besar, hal inilah yang mengakibatkan meningkatnya resiko korupsi. Oleh sebab itu, perlu ada mekanisme yang memadai untuk melacak aliran dana, mulai dari sumber hingga penerima akhir. Hal penting lainnya adalah mempublikasikan informasi mengenai aliran bantuan tersebut.

Untuk mewujudkan hal tersebut, dibutuhkan koordinasi informasi dari seluruh *stakeholder* melalui sistem pelacakan nasional yang dirancang untuk merespon kondisi darurat. Sistem pelacakan tersebut dapat membantu pengkoordinasian, pengawasan dan pengelolaan seluruh proses rekonstruksi di negara penerima bantuan. Sistem itu tidak hanya melacak kebutuhan dan komitmen-komitmen tetapi menjadi sebuah alat yang efektif untuk memenuhi harapan dalam penerapan transparansi, akuntabilitas dan tata kelola yang baik. Alat tersebut penting untuk dikembangkan, dimiliki dan dikelola pemerintah dan masyarakat korban bencana, serta digunakan untuk mengkoordinasikan bantuan dari seluruh pemberi bantuan dan rekonstruksi termasuk para donor dan organisasi non pemerintah lokal dan internasional.

Sistem pelacakan nasional perlu untuk menunjukkan mekanisme pendanaan, khususnya mengenai anggaran, dan sumbangan dari dana-dana multi donor yang disiapkan untuk bencana-bencana semacam itu. Sistem pelacakan harus berisi informasi yang cukup komprehensif untuk merespon permintaan-permintaan pemerintah dan donor tapi cukup sederhana untuk dapat diakses oleh komunitas-komunitas yang terkena dampak. Organisasi internasional dan para donor harus mendukung pengembangan dan pemeliharaan dari sistem pelacakan nasional semacam itu, dan juga mengumpulkan

informasi nasional untuk perbandingan antar Negara dan pelaksanaan sistem pelacakan internasional yang sangat cocok.

Pengawasan dan Evaluasi

Pengawasan dan evaluasi mandiri yang efektif merupakan kunci untuk memastikan pelaksanaan yang transparan dari program-program bantuan dan rekonstruksi. Pengembangan dan penerapan dari mekanisme-mekanisme untuk memfasilitasi pengawasan semacam itu merupakan kepentingan yang vital. Kontrol internal dan pengauditan eksternal yang efektif harus dilengkapi dengan pendekatan-pendekatan yang diarahkan oleh komunitas, seperti audit-audit rakyat, yang memperkuat akuntabilitas kepada masyarakat yang terkena dampak. Pendekatan-pendekatan semacam itu harus didorong oleh para pemerintah dan donor dan seluruh stakeholder harus melaksanakan tindakan-tindakan yang perlu untuk menyelesaikan masalah-masalah yang teridentifikasi.

Seluruh stakeholder harus berkomitmen pada mereka sendiri untuk menjaga catatan-catatan keuangan yang mencakup dan menyediakan informasi yang berkala, transparan, *comprehensive* dan dapat diakses mengenai pembuatan program, aliran bantuan dan pembelanjaan.

Mekanisme Komplain dan Pelaporan

Negara-negara yang terkena dampak harus menyediakan prosedur-prosedur keluhan yang dapat diakses termasuk saluran-saluran pelaporan korupsi dan perlindungan untuk saksi (*whistleblower*) dalam konteks usaha-usaha bantuan dan rekonstruksi kemanusiaan, termasuk untuk pekerja-pekerja sektor swasta dan publik, media dan masyarakat umum.

Akuntabilitas dan Koordinasi Bersama

Seluruh stakeholder bertanggungjawab untuk kerja-kerja mereka sendiri dalam proses-proses bantuan dan rekonstruksi. Sebuah prioritas besar untuk Negara-negara yang terkena dampak, masyarakat sipil dan para donor adalah untuk memperkuat akuntabilitas dan koordinasi bersama dalam hal penggunaan sumber-sumber dana bantuan dan rekonstruksi. Hal ini juga membantu memperkuat dukungan publik untuk strategi-strategi rekonstruksi yang diarahkan negara.

Para donor harus berkoordinasi baik dengan para pemerintah dan di antara mereka sendiri untuk menciptakan sebuah dialog reguler untuk mencegah duplikasi dalam pembuatan program. Hal yang

hampir sama, aktor-aktor non pemerintah juga harus berkoordinasi dengan pemerintah dan di antara mereka sendiri dan mencari, jika sesuai, kerja sama dengan stakeholder lainnya.

Pengembangan Kapasitas untuk Tata Kelola yang lebih Baik dan Pencegahan Korupsi

Sebagai sebuah konsekuensi dari bencana alam, lembaga-lembaga lokal dapat kehilangan kapasitasnya, pemerintah lokal mungkin diperkecil, dan lembaga-lembaga masyarakat sipil dapat menjadi lemah. Hasilnya, penguatan kapasitas dari lembaga-lembaga dan individu-individu di negara-negara yang terkena dampak juga penting untuk menghadapi korupsi dalam usaha-usaha bantuan dan rekonstruksi bencana. Pengembangan kapasitas untuk pencegahan korupsi yang lebih baik adalah tanggung jawab dari negara-negara yang terkena bencana di mana para donor dan organisasi internasional memainkan fungsi sebagai pendukung. Tindakan-tindakan yang ditujukan pada penguatan lembaga-lembaga dan organisasi masyarakat sipil lokal harus mengakui keberadaan ahli-ahli yang ada di dalam negeri dan, jika memadai, menyediakan bantuan teknis untuk mendorong pelaksanaan dari kebijakan-kebijakan yang cukup yang bertujuan untuk mencegah dan mengurangi korupsi.

Pengembangan kelembagaan semacam itu baik di dalam pemerintah dan sektor non pemerintah harus secara khusus mendorong pengelolaan finansial yang baik, termasuk pengaturan-pengaturan pengadaan barang yang efektif dan akuntabilitas administratif yang membaik, mendukung pelaksanaan proyek yang efektif, memastikan pengawasan yang baik dari penggunaan dana-dana donor dan nasional, dan memperkuat kapasitas untuk menindaklanjuti hasil-hasil audit dan laporan-laporan pengawasan dan evaluasi. Pengembangan kapasitas kelembagaan juga harus mengarah pada memastikan bahwa hukum dan kerangka kerja peraturan pengadaan barang publik dari negara-negara yang terkena dampak secara memadai memperhatikan situasi-situasi bencana. Kontrak-kontrak publik harus berisi sebuah pasal anti korupsi yang jelas mewakili sanksi-sanksi yang efektif untuk pelanggaran, dan pelatihan etika dan "*code of conduct*" harus disediakan untuk staf pengadaan barang. Bila proses dapat dipercepat untuk mencerminkan situasi darurat, penawaran yang bersaing dan tindakan-tindakan lainnya untuk mendorong keefektifan biaya, pengadaan barang bebas korupsi tidak boleh dihindari kecuali berdasarkan pada kriteria-kriteria sesuai yang telah ditetapkan dalam kasus-kasus tertentu.

Para donor harus mendukung usaha-usaha semacam itu dari pemerintah yang terkena dampak dalam bantuan pengembangan

kapasitas mereka dan dalam program-program bilateral dan forum internasional seperti usaha-usaha kajian pengadaan barang ADB/OECD dan usaha-usaha penguatan kapasitas pengadaan barang OECD DAC/Bank Dunia. Untuk pengadaan barang yang didanai bantuan, mereka harus bergantung pada sistem pengadaan barang dari negara yang terkena dampak jika sistem sebelumnya cocok dengan standar yang disetujui bersama-sama atau, jika masalahnya bukan itu, harus menyetujui sistem-sistem yang disesuaikan lainnya.

Transparansi penuh diperlukan untuk seluruh informasi yang berkaitan dengan penilaian kebutuhan; penawaran, penyampaian dan penggunaan bantuan; aturan-aturan dan prosedur-prosedur pengadaan barang (misalnya melalui pakta integritas); kontrak-kontrak yang diberikan; dan kemajuan dalam pelaksanaan melalui laporan-laporan publik yang reguler.

Langkah Selanjutnya

ADB, OECD dan TI akan menyebarkan kerangka kerja untuk aksi ini seluas mungkin dan mempublikasikannya dalam bentuk prosiding pertemuan. Mereka juga akan:

- Secara aktif melakukan kontak-kontak bilateral dan multilateral dengan seluruh stakeholder untuk memajukan pelaksanaan dari kerangka kerja aksi ini;
- Mendiskusikan kerangka kerja aksi ini dengan komunitas donor internasional, khususnya melalui jaringan OECD DAC mengenai Pemerintah (GOVNET), dan juga dengan stakeholder kunci lainnya seperti organisasi-organisasi yang terlibat dalam bantuan dan rekonstruksi kemanusiaan;
- Mendorong cabang-cabang nasional TI di negara-negara yang terkena dampak untuk menyebarkan dan mendiskusikan kerangka kerja aksi ini dengan stakeholder lokal; dan
- Mempertimbangkan membuat sebuah peta jalan (roadmap), untuk dipresentasikan pada Konferensi Asia Pasifik Anti Korupsi Regional OECD, untuk mengembangkan serangkaian panduan operasional yang dapat digunakan untuk perencanaan, pelacakan, pengawasan dan pengevaluasian aliran bantuan dan pelaksanaan usaha-usaha bantuan dan rekonstruksi dengan pandangan untuk mencegah kemubaziran, kesalahan pengelolaan dan korupsi di dalam bantuan dan rekonstruksi kemanusiaan.

Ringkasan Catatan Hasil Pertemuan

PENGANTAR

Hanya dalam waktu beberapa jam, bencana tsunami di Samudera Hindia telah menyebabkan bencana kemanusiaan dalam skala yang sangat besar pada 26 Desember 2004 lalu. Bencana tersebut menyebabkan sedikitnya 300 ribu jiwa meninggal dunia dan hancurnya ribuan komunitas masyarakat pesisir. Perkiraan biaya yang dibutuhkan untuk memperbaiki wilayah-wilayah yang terkena tsunami sekitar 11,5 milyar dollar AS (*Asian Development Bank Review*, April 2005). Sebagai respon atas bencana tersebut, negara yang terkena bencana dijanjikan bantuan kemanusiaan secara besar-besaran untuk bantuan darurat dan bantuan jangka panjang dalam jutaan dolar.

Aliran uang dalam jumlah besar, barang dan jasa yang secara tiba-tiba masuk ke daerah-daerah yang terkena tsunami, memunculkan kekhawatiran akan terjadinya kerusakan ekonomi yang lebih parah akibat korupsi, ketidakefisienan pemberian bantuan dan kesalahan pengelolaan.

Tindak korupsi dalam pemberian bantuan kemanusiaan akan melemahkan semangat dari aksi kemanusiaan itu sendiri, yaitu “tidak melakukan kerusakan” (*to do no harm*). Tindakan yang korup membuat persediaan bantuan makanan, air, obat-obatan dan penampungan sementara (*shelter*)-, mengakibatkan terjadinya pengalihan bantuan diluar masyarakat yang benar-benar menjadi korban atau munculnya pembagian bantuan yang tidak adil. Hal ini mengakibatkan konsekuensi yang fatal bagi masyarakat korban, yang dapat mendorong keputusan sehingga dapat terlibat dalam kegiatan-kegiatan tertentu (seringkali ilegal) sebagai cara untuk bertahan hidup.

Semakin lama periode rekonstruksi, rentan terhadap korupsi karena adanya kecenderungan untuk memotong prosedur baku untuk mempercepat upaya rekonstruksi. Perencanaan yang tidak sesuai atau proses pembuatan kontrak yang menguntungkan kepentingan kelompok tertentu, dapat mengakibatkan pembangunan jalan dan rumah yang berkualitas rendah atau terjadinya kesalahan pengalokasian yang mengarah kepada kepentingan komersial kepemilikan lahan tertentu tanpa mempedulikan pemilik sebelumnya yang telah direlokasi. Hasil dari proses tersebut dipastikan akan mengabaikan kebutuhan para korban yang bertahan hidup dan seringkali memarjinalkan korban yang berasal dari daerah miskin. Oleh sebab itu, pencegahan peluang

korupsi dalam pemberian bantuan kemanusiaan dan proses rekonstruksi merupakan poin penting untuk memastikan bantuan yang efektif dan merata bagi korban yang membutuhkan.

Melihat cakupan dan skala dari bantuan kemanusiaan dan rekonstruksi yang dibutuhkan setelah terjadinya tsunami, *Asian Development Bank* (ADB), *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), *Transparency International* (TI) dan Pemerintah Indonesia bersama-sama menjadi tuan rumah dari pertemuan dua hari untuk mencegah korupsi dalam bantuan tsunami. Pertemuan tersebut dilaksanakan pada 7-8 April 2005 di Jakarta yang dihadiri perwakilan enam negara yang terkena bencana tsunami (India, Indonesia, Malaysia, Maladewa, Srilangka dan Thailand), lembaga donor dan organisasi internasional serta kelompok masyarakat sipil.

Pertemuan tersebut dibuka perwakilan Pemerintah Indonesia, **Taufik Effendi**, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN), menyambut baik kesempatan untuk mendiskusikan rekomendasi-rekomendasi konkrit menyikapi kemungkinan tindak korupsi dalam pemberian bantuan tsunami. MenPAN mengharapkan pandangan dan masukan dari para peserta yang sebagian besar merupakan pakar antikorupsi dalam pertemuan tersebut. Mewakili *Transparency International*, **Peter Rooke** mencatat bahwa resiko kemungkinan terjadinya korupsi dalam kegiatan pemberian bantuan kemanusiaan telah diketahui secara luas, baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Ia menambahkan masyarakat sipil memegang peranan penting dalam menghadapi resiko tersebut dan menyambut baik keterlibatan TI dalam pertemuan itu.

Meski diakui pertemuan ini bukan merupakan jawaban akhir untuk mengantisipasi resiko korupsi dalam kegiatan pemberian bantuan tsunami, **Jak Jabes** dari ADB menilai pertemuan ini merupakan langkah penting untuk memastikan terjadinya transparansi dalam pemberian bantuan kemanusiaan dan proses rekonstruksi. Tujuan pertemuan ini adalah mengidentifikasi langkah-langkah prioritas dan konkrit setiap *stakeholder* yang terlibat dalam pemberian bantuan dan pekerjaan rekonstruksi, untuk mencegah dan mengawasi korupsi dalam proses tersebut. **Patrick Moulette**, wakil OECD, mengatakan bahwa pertemuan ini akan merumuskan isu-isu penting dalam pencegahan korupsi dan setiap *stakeholder* yang hadir mempunyai tanggung jawab untuk memastikan adanya transparansi di dalam penanggulangan bencana tsunami ini.

Pertemuan ini terdiri dari rapat pleno pembuka dan penutup, sebuah sesi meja, yang menekankan pada pendekatan aktualisasi pencegahan dan pengawasan korupsi yang dilakukan pemerintah-pemerintah negara bencana, dan enam sesi tematik. Dari presentasi

dan diskusi para pakar selama pertemuan tersebut, para peserta menyepakati sebuah kerangka kerja pelaksanaan sebagai langkah yang dapat diterapkan untuk mencegah korupsi dalam pemberian bantuan kemanusiaan dan rekonstruksi. Kesepakatan tersebut dapat digunakan oleh pengambil kebijakan, masyarakat sipil, lembaga donor dan lembaga-lembaga internasional (lihat Kesimpulan Pertemuan dan Kerangka Kerja Aksi).

PENDEKATAN PEMERINTAH DI NEGARA YANG TERKENA BENCANA TSUNAMI

Moderator: Gretta Fenner (OECD) dan Cobus de Swardt (TI Secretariat)

Bencana tsunami pada Desember 2004 lalu berdampak pada masyarakat dan perekonomian India, Indonesia, Malaysia, Maladewa, Sri Lanka dan Thailand dalam bentuk dan tingkat yang berbeda. Ekonomi, politik, dan struktur sosial negara-negara tersebut sangat berbeda, termasuk sistem dan infrastruktur antikorupsinya. Namun terlepas dari perbedaan itu, masing-masing negara memiliki pendekatan tersendiri menyikapi pemberian bantuan kemanusiaan dan proses rekonstruksi serta pencegahan korupsinya. Termasuk melakukan inovasi untuk menemukan jalan keluar sesuai dengan tantangan yang dihadapi. Keberagaman jalan keluar tersebut pasti akan memberi manfaat bagi peserta yang hadir. Pertemuan di Jakarta ini dapat dijadikan sebagai ajang pertukaran pengalaman penerapan langkah-langkah antikorupsi dalam pemberian bantuan kemanusiaan dan proses rekonstruksi paska bencana. Sekaligus memberi inspirasi dan langkah tambahan serta memungkinkan adanya perbandingan untuk mendapatkan jalan keluar yang memuaskan dan efisien dalam situasi dan kondisi yang berbeda.

Meskipun skala kerusakan di Malaysia lebih kecil dibandingkan negara lainnya – biaya rekonstruksi yang dialokasikan mencapai 17 juta dollar AS, **Hasnan Bin Ahmad Zakaria** dari Divisi Keamanan Nasional Malaysia (*Malaysian National Security Division*) mengakui resiko terjadinya korupsi tetap ada. Ia mencatat ketidakjelasan tanggung jawab dapat mengarah pada tindakan-tindakan korupsi terhadap sejumlah besar uang. Oleh sebab itu, pemerintah Malaysia meresponnya dengan mengeluarkan kebijakan nasional dan pembagian kerja yang jelas antara lembaga-lembaga yang terkait.

Gelombang tsunami telah menghancurkan sekitar tiga puluh persen daratan **Maladewa** yang menyebabkan kerugian material mencapai 400 juta dollar AS– setara dengan 60% dari GDP negara itu. **Ibrahim Naeem** dari Otoritas Moneter Maladewa (*Maldives Monetary Authority*) menjelaskan bahwa negaranya telah membentuk lembaga khusus untuk mengelola dana bantuan dan

rekonstruksi bencana tsunami yang diterima. Dana bantuan ini diawasi oleh sebuah badan yang terdiri dari tiga pejabat pemerintah, anggota-anggota dari sektor pariwisata dan konstruksi serta perwakilan wilayah dari *United Nation Development Programme* (UNDP). Meski belum ada laporan terjadinya penyimpangan dana hingga saat ini, audit internal, audit eksternal dan audit kinerja terus dilakukan untuk mencegah dan mendeteksi kemungkinan korupsi dimasa mendatang. Disisi lain, dewan antikorupsi Maladewa terus melakukan pengawasan setiap proses rekonstruksi.

Di **Srilangka**, tsunami telah menewaskan 40 ribu jiwa dan lebih dari satu juta jiwa kehilangan tempat tinggal dan mata pencahariannya. Komunitas nelayan negara tersebut hampir seluruhnya hancur, termasuk jalan-jalan dan jalur kereta api di wilayah pesisir. Menurut **Kasgahamula Gedera Wimalasena Dahanayake** dari Departemen Pengawasan Bantuan Asing dan Anggaran Srilangka (*Srilangka's Foreign Aid and Budget Monitoring Department*), negaranya tidak mempunyai rencana penanggulangan bencana untuk menghadapi kejadian sebesar ini. Meski demikian, pemerintah setempat membentuk tiga gugus kerja yang terdiri dari Operasi Bantuan, Logistik, Hukum dan Peraturan dan rekonstruksi nasional. Sektor paling besar yang diidentifikasi dalam rencana pelaksanaan rekonstruksi nasional adalah perumahan, perikanan dan jalan-jalan.

Konsultasi dengan komunitas masyarakat lokal dilakukan tak hanya ditingkat nasional tapi juga ditingkat distrik. Untuk tahap rekonstruksi, petunjuk pengadaan barang dan jasa khusus disiapkan oleh pemerintah dengan berkonsultasi dengan lembaga-lembaga donor. Sejumlah isu secara terus menerus didiskusikan, termasuk zona larangan (*coastal Exclusion Zone*) 100 meter diwilayah pesisir, perkiraan lambatnya pelaksanaan bantuan, bias wilayah dalam distribusi bantuan dan partisipasi publik.

Skala kerusakan yang dialami **Thailand** berbeda dengan Srilangka atau Indonesia. Meskipun begitu, bencana tsunami telah menyebabkan ribuan jiwa kehilangan kehidupannya dan ribuan lebih lainnya kehilangan mata pencahariannya. Menurut **Nongkran Chanvanichporn** dari kantor Perdana Menteri Thailand, pemerintahnya belum pernah menghadapi bencana sebesar ini namun segera menyadari bahwa korupsi akan menjadi ancaman nyata terhadap keefektifan bantuan. Dikatakannya, seluruh sumbangan dipusatkan pada lembaga khusus yang mengelola dana bantuan tsunami (*Tsunami Relief Fund*) dan dikelola oleh sebuah dewan eksekutif yang diketuai oleh deputi perdana menteri. Sejumlah proses pengawasan dan pengaduan telah disiapkan, termasuk prosedur audit eksternal. Meski disisi lain muncul tantangan untuk menyeimbangkan pemberian bantuan secara cepat dan tepat dan kebutuhan akan transparansi.

KETERLIBATAN NEGARA SECARA AKTIF DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN YANG PARTISIPATIF SEBAGAI CARA MENINGKATKAN TRANSPARANSI

Moderator: Todung Mulya Lubis (TI Indonesia)

Pengambilan keputusan partisipatif dalam perancangan strategi pemberian bantuan, termasuk keterlibatan negara penerima bantuan secara aktif dalam strategi tersebut, merupakan kunci untuk meningkatkan transparansi dari upaya pemberian bantuan dan proses rekonstruksi. Dengan mendorong pemanfaatan sumber daya sesuai dengan kebutuhan nyata, hal tersebut secara signifikan mengurangi resiko penyalahgunaan bantuan untuk tujuan yang menyimpang. Lembaga donor memainkan peran penting dalam memastikan keterlibatan negara penerima secara aktif dalam strategi pemberian bantuan dan rekonstruksi. Disisi lain, pemerintah ditantang untuk memastikan partisipasi masyarakat dan partisipasi politik secara luas dalam pengembangan strategi tersebut. Dimana organisasi-organisasi masyarakat sipil harus memainkan peran sebagai fasilitator.

Todung Mulya Lubis, Ketua TI Indonesia, setuju bahwa keterlibatan aktif negara-negara yang terkena bencana dalam strategi pemberian bantuan dan rekonstruksi penting dalam meningkatkan keefektifan dan transparansi bantuan. Meski sering diabaikan, kata Todung, pengambilan keputusan yang partisipatif adalah metode penting untuk memastikan rasa kepemilikan terhadap strategi tersebut. Membuka sesi ini, Todung menekankan seluruh *stakeholder* harus terlibat dalam proses pengambilan keputusan sejak dari pengidentifikasian kebutuhan.

Saat gempa bumi di negara bagian Gujarat, pada 2001 lalu, pemerintah India membentuk badan otoritas pengelolaan bencana negara (State Disaster Management Authority) untuk mengkoordinasikan kegiatan rekonstruksi massal. Menurut **Pramod Kumar Mishra** dari Kementerian Pembangunan Perkotaan India (Indian Ministry of Urban Development), pengalaman lembaga ini menunjukkan bahwa pendekatan kepada masyarakat meningkatkan kepemilikan publik terhadap proses rekonstruksi, sehingga kualitas rekonstruksi pun menjadi tinggi. Setelah gempa bumi, Mishra mencatat perwakilan masyarakat lokal secara langsung terlibat dalam menilai tingkatan kerusakan. Meski tidak ada keseragaman dalam penilaian tersebut— karena banyaknya insinyur yang terlibat – tiga tahun kemudian hampir seluruh dari 215 ribu rumah-rumah pribadi yang rusak telah diperbaiki.

Dalam program konstruksi perumahan, pemilik rumah bertanggung jawab terhadap 80 persen dari rumah yang dibangun. Program tersebut juga memberi pelatihan tentang konstruksi rumah tahan gempa bumi, termasuk pemeriksaan teknis yang ketat untuk

memastikan standar bangunan yang baik. Kemudian pemerintah setempat mengambil langkah untuk meningkatkan akses informasi ditingkat lokal dengan mendirikan kelompok-kelompok melek huruf dan berbagai warung informasi. Tingkat akuntabilitas diperkuat dengan pengenalan audit dari pihak ketiga dan pengawasan oleh lembaga donor dan organisasi non-pemerintah (Ornop). Penilaian dampak sosial (*social impact assessments*) dapat memberi umpan balik mengenai kegiatan rekonstruksi, diperkuat pengawasan manfaat bantuan oleh kantor akuntan KPMG.

Untuk memastikan keterlibatan negara secara aktif dalam pemberian bantuan, lembaga donor dan pemerintah Srilangka melakukan penilaian kerusakan secara terpisah. Sebuah penilaian akhir bersama telah diselesaikan oleh Gugus Kerja Srilangka untuk Pembangunan Nasional (*Srilangka's Task force on Rebuilding the Nation*). **Kasgahamula Gedera Wimalasena Dahanayake** dari Departemen Pengawasan Bantuan Asing dan Anggaran (*Srilangka's Foreign Aid and Budget Monitoring Departement*) mengatakan pemerintahnya menggunakan hasil penilaian mingguan yang melibatkan masyarakat sipil untuk diinformasikan dalam pertemuan bulanan dengan pihak donor. Meski diakui Dahanayake, pemerintahnya kerap dikritik akibat kurangnya konsultasi dengan publik dalam perencanaan rekonstruksi. Disisi lain, dia setuju keterlibatan negara secara aktif dalam perencanaan semacam itu sangatlah penting dan masyarakat korban bencana harus dilibatkan secara luas dalam proses konsultasi. Dahanayake mengatakan pemerintahnya telah menerbitkan rencana aksi nasional agar tercipta transparansi secara penuh dalam seluruh kegiatan pemberian bantuan dan rekonstruksi.

Atas nama perwakilan Bank Dunia di Indonesia, **Joel Hellman** mencatat berbagai mekanisme telah dikenalkan kepada Pemerintah Indonesia untuk memastikan keterlibatannya dalam strategi rekonstruksi Indonesia. Hal tersebut termasuk pengembangan dari sebuah "*master plan*" rekonstruksi dan pembentukan sebuah badan pusat untuk mengawasi kegiatan pembangunan kembali. Meski bermanfaat, Hellman mencatat mekanisme tersebut mempunyai keterbatasan. Bila strategi tersebut meliputi isu yang luas, maka masyarakat atau lembaga akan kesulitan memahami cakupan isu secara penuh dari dampak isu tersebut maupun memberi reaksi atas isu tersebut.

Selain itu, setiap pendekatan yang melibatkan badan atau lembaga pusat harus diperkuat baik pengawasan secara kelembagaan maupun pengawasan oleh warga negara. Untuk memastikan pengambilan keputusan yang partisipatif dan keterlibatan aktif masyarakat, Hellman mengidentifikasi jaringan fasilitator ditingkat desa sebagai sebuah alat yang bermanfaat untuk memberikan

informasi ke pemerintah pusat, termasuk untuk mendistribusikan dana-dana rekonstruksi.

Melihat perbedaan antara keterlibatan negara dan keterlibatan warganegara, **Jayasuriya Chrishanta Weliamuna** dari TI Srilanka menceritakan pengalamannya, bahwa pemerintah biasanya lebih peduli dengan masa lalu dibandingkan masa mendatang. Sebagai contoh, ia menyebut tidak adanya informasi mengenai prosedur Pemerintah Srilanka dalam menunjuk anggota dari badan atau lembaga khusus, termasuk anggota dari lembaga yang bertanggung jawab mengawasi proses rekonstruksi. Ditambahkan, pemerintah Srilanka juga tidak memiliki informasi resmi mengenai sektor informal, padahal penduduk pesisir negara tersebut seringkali memainkan peran yang sangat penting. Kurangnya ketersediaan informasi kepada publik ditambah kurangnya konsultasi dengan masyarakat korban, memungkinkan terjadinya penghapusan penerima manfaat bantuan dari proses pengambilan keputusan.

Meski komunitas masyarakat yang terkena bencana sering dipandang sebagai korban yang tidak berdaya, namun para peserta melihat bahwa komunitas masyarakat harus terlibat dalam proses konsultasi sejak dari tahap awal hingga tahap selanjutnya, karena masyarakat lebih dapat menilai kebutuhan mereka secara tepat. Proses konsultasi kepada masyarakat, meski hanya berkisar pada pertanyaan paling mendasar mengenai kebutuhan mereka, akan menciptakan rasa memiliki yang kuat dari kegiatan pemberian bantuan kemanusiaan dan rekonstruksi. Proses tersebut akan memberi kontribusi positif pada penguatan kualitas terhadap kegiatan secara keseluruhan.

Bentuk akses informasi yang sesuai seringkali merupakan cara untuk meningkatkan kepemilikan publik. Penerbitan daftar angka-angka bantuan pada website saja tidak cukup, terutama karena akses melalui internet sulit dilakukan pada situasi paska bencana. Informasi juga harus dikomunikasikan dengan cara yang mudah diakses oleh masyarakat korban. Para peserta juga mencatat pentingnya perwakilan lintas sektor dalam lembaga atau badan yang bertanggung jawab mengelola dana bantuan kemanusiaan. Penting menjadi perhatian adalah partisipasi organisasi masyarakat sipil tidak secara otomatis mewakili partisipasi dari komunitas masyarakat korban. Perlu ada upaya khusus pemerintah dalam memastikan adanya proses konsultasi dengan anggota-anggota masyarakat korban, karena mereka seringkali termarginalkan. Organisasi masyarakat sipil juga harus mencari cara untuk mewakili pandangan dan opini masyarakat korban secara berimbang dan melibatkan mereka dalam kerja-kerjanya sejauh dimungkinkan. Secara keseluruhan, prinsip akuntabilitas bersama diantara seluruh *stakeholder* menjadi elemen penting dalam untuk memastikan kepemilikan

yang kuat terhadap strategi pemberian bantuan kemanusiaan dan proses rekonstruksi.

MENINGKATKAN TRANSPARANSI ALIRAN BANTUAN

Moderator: Jak Jabes (ADB)

Diakui bahwa aliran bantuan tingkat tinggi baik yang berasal dari bilateral, multilateral dan non pemerintah dalam konteks bencana tsunami telah meningkatkan resiko korupsi, baik selama tanggap darurat dan tahap rekonstruksi jangka panjang. Persyaratan penting untuk mengurangi resiko tersebut adalah membangun mekanisme yang sesuai untuk melacak aliran bantuan mulai dari sumbernya hingga ke penerima akhir, baik oleh lembaga donor maupun pemerintah, serta keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam pengawasan aliran bantuan itu.

Atas nama Badan Perencanaan Pembangunan Indonesia, **Syahrial Loetan** menghargai adanya kepedulian masyarakat internasional terhadap masalah tersebut. Pemerintah Indonesia telah melakukan sejumlah langkah untuk menghadapi resiko korupsi dalam aliran bantuan, termasuk dihilangkannya pembatasan kebebasan pers dan kebijakan penegakan hukum. Rencana Aksi Nasional (RAN) untuk bencana alam dikembangkan melalui konsultasi publik yang meluas dan pemerintah mempertimbangkan penerapan sistem kinerja anggaran untuk memberi penilaian yang lebih baik terhadap hasil program rekonstruksi. Disisi lain, pemerintah juga menyediakan saluran bebas pulsa untuk membuka kemungkinan tercatatnya pengaduan publik pada proses rekonstruksi.

Akses informasi yang tepat juga merupakan elemen penting untuk meningkatkan transparansi aliran bantuan. **Yasmin Ahmad** dari OECD menjelaskan bahwa cakupan informasi statistik yang luas mengenai kegiatan pemberian bantuan kemanusiaan dikumpulkan oleh Komisi Bantuan Pembangunan (*Development Assistance Committee-DAC*) OECD. Karena sifatnya jangka panjang, data ini sangat sulit diterapkan dalam konteks kegiatan tanggap darurat. Di lain pihak, DAC akan mengadakan survei khusus mengenai bantuan tsunami, hasilnya diharapkan akan selesai pada akhir 2005.

Mendukung pentingnya akses informasi, **Zia Choudhury** dari *Humanitarian Accountability Partnership-International* mengatakan dalam meningkatkan transparansi, sistem informasi harus disesuaikan dengan kebutuhan komunitas masyarakat korban. Ditekankan, bahwa sebagian besar informasi yang disediakan pemerintah dan PBB bersifat kompleks dan kuantitatif. Sehingga sulit dimengerti oleh sebagian besar masyarakat korban bencana. Untuk memastikan relevansi dan akseibilitas informasi, masyarakat harus diajak

berkonsultasi tentang jenis informasi yang dibutuhkan dan media informasi yang diinginkan.

Melihat besarnya bantuan yang ditawarkan paska bencana tsunami, **Rashid Khalikov** dari kantor PBB untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan (*United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*–UNOCHA) memperkenalkan sistem PBB untuk melacak bantuan keuangan yang dikembangkan atas bantuan PriceWaterHouseCoopers (tersedia di: <http://ocha.unog.ch/fts>). Sistem tersebut, mencatat seluruh dana bantuan darurat yang dialirkan melalui PBB dan rencana penggunaan. Sistem ini juga akan dilengkapi dengan sebuah website untuk melakukan pelacakan pelaksanaan proyek. Namun demikian, sistem pelacakan ini hanya berdasarkan pada laporan dan informasi yang diterima sebagai tambahan badan-badan PBB dan organisasi lainnya, termasuk Ornop, tidak menggunakan layanan gratis ini.

Para peserta mengetahui bahwa akses informasi mengenai aliran dana bantuan tidak cukup meningkatkan transparansi, khususnya efektifitas pemanfaatan aliran bantuan. Lebih lanjut, informasi tersebut harus mencerminkan hasil yang aktual dari penggunaan dana. Sebagai contoh, meskipun Pemerintah Indonesia telah mengumumkan “Cetak Biru untuk Aceh,” sebuah kasus memperlihatkan dari pembangunan 1000 tempat penampungan sementara (*shelter*), hanya 30 persen saja yang digunakan untuk menampung para pengungsi. Menanggapi kasus tersebut, lembaga donor harus secara aktif mendorong pelaksanaan mekanisme konsultasi publik.

Dalam pertemuan tersebut, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), **Sri Mulyani Indrawati** mengatakan setelah badan pelaksana untuk mengawasi proses rekonstruksi terbentuk, pengawasan aliran bantuan keuangan akan menjadi langkah penting selanjutnya bagi pemerintah. Mulyani mengatakan pentingnya koordinasi antara lembaga donor agar terjalin harmonisasi kebijakan dengan pemerintah negara-negara bencana. Mengenai partisipasi publik dalam perancangan pelaksanaan rekonstruksi, Mulyani menyatakan bahwa pemerintah terbuka menerima masukan masyarakat. Pada akhirnya, hal tersebut akan menjadi catatan pemerintah untuk memutuskan langkahnya ke depan.

PENGUATAN PENGAMANAN KEUANGAN DAN KAPASITAS ADMINISTRATIF UNTUK MENGURANGI RESIKO KORUPSI

Moderator: Juree Vichit-Vadakan (TI Thailand)

Paul Harvey dari *Overseas Development Institute* mencatat

situasi bantuan pembangunan lebih dominan dilakukan oleh lembaga internasional dengan memarginalkan kelompok-kelompok lokal. Masyarakat korban bencana juga sangat rentan. Hal tersebut memperbesar resiko korupsi secara signifikan. Hubungan antara lembaga donor dan pemerintah dapat dengan cepat menjadi antagonis dalam konteks bantuan tanggap darurat. Resiko korupsi yang signifikan ini muncul akibat diperburuk oleh berbagai kelemahan dalam sistem keuangan dan administratif negara-negara bencana. Karena itu, penting membangun sebuah sistem yang disiapkan sebelum bencana untuk menciptakan rasa percaya diantara lembaga donor dan penerimanya.

Lembaga donor dan pemerintah secara bersama-sama perlu untuk menciptakan situasi untuk melakukan penilaian resiko yang efektif, memastikan pengelolaan keuangan yang tepat dengan kegiatan yang didukung oleh lembaga donor, serta menguatkan kapasitas keuangan dan administratif negara tersebut. **I Gusti Agung Rai** dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menekankan sulitnya harmonisasi dan koordinasi menjadi masalah yang kritis. Agung mencatat bagaimana harmonisasi, pengaturan dan koordinasi bantuan dapat membantu mengurangi ketidakefektifan transaksi dan mencegah penggunaan dana bantuan sebagai instrumen untuk melakukan rente. Hal tersebut akan meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya pembangunan.

Dalam mengadvokasikan pengadopsian strategi penilaian resiko dan pengembangan kapasitas dalam pengelolaan keuangan yang tepat, organisasi masyarakat sipil dapat memainkan peran penting. Memperhatikan pentingnya media untuk memastikan akuntabilitas penerima bantuan, **Jerry O'Brien** dari USAID menekankan perlunya membangun kapasitas media di negara-negara bencana untuk melaporkan secara bebas dan independen kasus korupsi. Pengembangan kapasitas juga harus dilakukan terhadap sektor swasta. Karena sektor ini juga memainkan peran dalam memperburuk korupsi jika tidak dibentengi dengan strategi yang tepat dalam meningkatkan kapasitas pencegahan terjadinya manipulasi.

Menurut **Ajith Cabraal**, mantan presiden *South Asian Federation of Accountants*, pengembangan kapasitas keuangan dan administratif harus dibarengi dengan pengembangan norma dan standar yang menjadi acuan untuk mengukur kemajuan. Ketika pengembangan kapasitas membutuhkan keahlian profesional, harus dirancang langkah-langkah untuk mencapai keseimbangan yang tepat antara penggunaan sumber daya eksternal dan internal. Lebih jauh Cabraal mengatakan pengembangan kapasitas harus berdasarkan pada penilaian kebutuhan (*need assesment*) yang ditujukan bagi masyarakat lokal. Lembaga donor harus berhati-hati mengidentifikasi kebutuhan pengembangan kapasitas yang tepat

daripada hanya memberikan apa yang bisa mereka sediakan. Cabraal berkomentar bahwa latihan yang bermanfaat adalah mengumpulkan dan membandingkan, idealnya sektor per sektor, pengalaman pengembangan kapasitas dilakukan dalam bencana alam sebelumnya.

Para peserta pertemuan mendukung pentingnya keterlibatan ahli-ahli lokal dalam mengembangkan kapasitas lokal selama memungkinkan. Di Srilangka, terlepas dari tingkat melek huruf 90 persen dan kelompok akademis yang kuat, tercatat angka pengangguran tinggi dan ahli-ahli lokal sering dimarginalkan dibanding konsultan-konsultan dari luar. Sebab, usaha pengembangan kapasitas harus fokus mengembangkan kapasitas lokal hingga bermanfaat untuk menguatkan sumber-sumber keterampilan dan keahliannya.

Aturan main terhadap lembaga-lembaga kemanusiaan juga menjadi persoalan penting untuk memastikan perlindungan keuangan dan kapaistas administratif secara tepat. Meskipun organisasi internasional seringkali enggan untuk mematuhi peraturan dari lembaga ombudsman, memunculkan perdebatan organisasi internasional harus mematuhi peraturan negara mereka bekerja dan negara kedudukan kantor pusatnya. Termasuk prosedur akuntabilitas internalnya sendiri. Organisasi masyarakat sipil lokal, seperti pemerintah dan lembaga donor, juga perlu mengambil langkah yang tepat untuk memastikan pengelolaan keuangan secara transparan dalam kegiatan-kegiatannya.

Menyimpulkan sesi ini, **Juree Vichit-Vadakan** dari TI Thailand mencatat bahwa diperlukan sebuah sistem peringatan awal secara menyeluruh terhadap tindak korupsi bantuan bencana tsunami diperlukan untuk mencapai keadilan sosial. Vadakan menekankan bahwa program bantuan kemanusiaan dan rekonstruksi tidak cukup hanya bila diatur oleh pemerintah negara yang terkena bencana atau lembaga donor saja. Program tersebut juga membutuhkan keterlibatan seluruh *stakeholder* sosial – termasuk komunitas masyarakat korban– agar dapat dilakukan secara efektif.

PELAKSANAAN PENGADAAN BARANG DAN JASA YANG EFEKTIF DAN TRANSPARAN

Moderator: Peter Pease, OECD

Pelaksanaan pemberian bantuan kemanusiaan dan rekonstruksi rentan terhadap resiko korupsi. Resiko-resiko ini bervariasi antara tahap tanggap darurat, dimana distribusi barang dan jasa dapat jatuh ke jaringan yang korup serta tahap rekonstruksi jangka panjang, dimana setiap proses tidak dilakukan secara transparan atau pembuatan kontrak yang tertutup dapat mengarah pada terjadinya

penyelewengan bantuan. Lembaga donor harus membuat panduan yang memadai untuk pembuatan kontrak dan pemberian jasa. Pemerintah setempat harus memastikan perencanaan dan proses pengadaan barang dan jasa serta pembuatan kontrak dan pemberian layanan terkoordinasi dan transparan. Masyarakat sipil harus melakukan advokasi baik melalui sistem pemerintah maupun lembaganya sendiri untuk memastikan pelaksanaan yang transparan dari setiap proyek yang dilakukan.

Meski transparansi dalam proses pengadaan barang dan jasa serta pelaksanaan proyeknya membutuhkan biaya yang mahal, **Peter Pease** dari OECD mengatakan manfaat keseluruhan dari transparansi sudah diketahui. Dia menunjuk penting untuk sedikit berfokus pada biaya proses dan hasil yang aktual.

Menggarisbawahi berbagai langkah-langkah untuk memastikan transparansi pengadaan barang dan jasa, **Michael Wiehen** dari TI Jerman mencatat bahwa penilaian resiko dan penilaian kebutuhan yang memadai merupakan hal yang krusial untuk mencegah korupsi. Sebagai tambahan, setiap proses pengadaan barang dan jasa dalam situasi paska bencana sangat rentan dikorupsi karena munculnya gangguan infrastruktur administratif dan pasar, masuknya dana dalam jumlah besar serta banyaknya aturan pengadaan barang dan jasa. Daerah bencana yang sebelumnya merupakan wilayah konflik memiliki resiko lebih besar. Sebab rasa ketidakpercayaan secara umum masih dominan sehingga sangat menyulitkan pengawasan proses pengadaan barang dan jasa. Menghadapi resiko korupsi dibutuhkan sebuah penilaian yang hati-hati tentang kebutuhan aktual, keterlibatan masyarakat korban dan ornop lokal, yang dilakukan sebuah badan pusat dengan menggunakan aturan-aturan umum.

Selama tahap proses tender, keseragaman aturan pengadaan barang dan jasa menjadi hal penting dan direkomendasikan. Pemerintah negara bencana dan lembaga donor harus membentuk kelompok koordinasi tingkat nasional untuk menyepakati standar pengadaan barang dan jasa yang umum. Pelaksanaan kontrak-kontrak diakui sangat rentan korupsi, oleh sebab itu mekanisme yang memadai harus disiapkan untuk menghadapi masalah tersebut. Contohnya, instruksi-instruksi perubahan atau variasi pada kontrak asli. Pakta Integritas TI merupakan alat yang efektif untuk mencegah korupsi dalam pengadaan barang dan jasa untuk memastikan transparansi dalam penawaran pengadaan barang dan jasa lebih spesifik. Kesimpulannya, seluruh *stakeholder* – masyarakat korban bencana hingga sektor swasta internasional yang beroperasi di wilayah bencana– ditekankan berperan meminimalisir korupsi dalam proses rekonstruksi.

Ismail Fathy dari Badan Pemeriksa Keuangan Maladewa menilai perlunya mendorong secara penuh pelaksanaan hukum dan prosedur

yang dirancang untuk mencegah korupsi dalam pengadaan barang dan jasa serta pelaksanaan proyek. Fathy menjelaskan Maladewa telah membentuk Lembaga Pengelola Dana Bantuan (*Maldives Relief Fund*) yang bertugas mengaudit dana bantuan tsunami serta telah dikembangkannya sebuah modul pembuatan kontrak proyek-proyek publik.

Ajay Guah dari Divisi Koordinasi dan Pengadaan Barang dan Jasa (*Coordination and Procurement*) Proyek ADB mengungkapkan pentingnya koordinasi lembaga donor dalam pengadaan barang dan jasa. Pihak donor, kata Guah, harus setuju membagi tanggung jawab pada sektor-sektor tertentu untuk memastikan keefektifan bantuan yang diberikan. Sebagai tambahan, dia merujuk keuntungan bila pekerjaan langsung dilakukan lembaga donor dengan badan pelaksana, daripada penyaluran melalui pemerintah pusat. ADB, tambah Guah, telah membuka kantor di Tamil Nadu dan Banda Aceh untuk memberi masukan pengauditan secara langsung yang didanai oleh anggaran ADB.

Para peserta pertemuan juga melihat bahwa prosedur lembaga donor seringkali dapat memfasilitasi korupsi. Kepatuhan lembaga donor dalam menggunakan aturan pengadaan barang dan jasanya daripada standar nasional umum, sulit untuk diterapkan dan diawasi dan seringkali meningkatkan biaya transaksi. Hasilnya, lembaga donor secara bertahap menyetujui perlunya bekerja menggunakan prosedur nasional bila memungkinkan.

Menurut **Chong San Lee** dari TI Malaysia, transparansi pada pelaksanaan proyek-proyek bantuan dan rekonstruksi setelah bencana lebih mudah difasilitasi melalui pengadopsian mekanisme tertentu yang digunakan industri perminyakan. Di sektor tersebut, perusahaan seringkali mengumpulkan sumber daya pemerintah untuk memastikan pendanaan yang cukup jika terjadi kejadian bencana di masa depan. Lembaga donor dapat meniru pendekatan semacam itu, menciptakan strategi-strategi pradesain pembuatan kontrak setelah bencana alam. Hal tersebut akan membuat proses pembuatan kontrak lebih cepat, lebih efisien dan lebih transparan. Tender dan penawaran terbuka dianggap tidak cukup untuk menghindari korupsi, oleh sebab itu Chong San Lee menekankan pentingnya media sebagai pengawas keseluruhan proses (*watchdog*).

Kesimpulannya, mekanisme pengauditan memainkan peran penting dalam meningkatkan transparansi pelaksanaan proyek. Audit paralel yang dilakukan saat rekonstruksi setelah bencana badai Mitch diangkat sebagai contoh bahwa pengauditan berkala dapat mengurangi biaya pengeluaran proyek. Para peserta mencatat bahwa audit semacam itu harus disertai dengan pelaporan (*whistleblower*) yang memadai, termasuk training meningkatkan kewaspadaan tindak manipulasi atau penipuan.

Kembali pada pelajaran dari sektor perminyakan, **Peter Pease** menggambarkan sebuah metode yang inovatif untuk mengontrol korupsi dalam pencairan dana proyek saat tumpahnya minyak Rusia. Dalam kasus ini, lembaga pelaksana kontrak bersikukuh agar uang muka proyek disetujui sesuai dengan rencana kerja bulanan secara transparan. Kontraktor melaporkan kemajuan pekerjaannya setiap bulan dan setiap dana yang tidak digunakan langsung alokasikan untuk pelaksanaan kerja bulan berikutnya. Contoh ini menunjukkan bahwa mekanisme yang realistis mendapatkan hasil yang konkrit.

Banyak operator sektor swasta dikenal korup oleh lembaga-lembaga donor; Bank Dunia dipuji karena menerbitkan daftar hitam (*blacklist*) perusahaan dan personal yang ditemukan melakukan tindak korupsi saat melakukan proyek-proyek Bank Dunia. Disisi lain, para peserta melihat pengumuman daftar hitam itu hanya akan berpengaruh sedikit kecuali daftar itu tidak hanya memuat nama perusahaan tapi juga mendaftar orang-orang yang ada dibelakangnya.

Para peserta mengungkapkan kekhawatiran kurangnya transparansi pembangunan penampungan sementara pengungsi lokal di Aceh. Dicurigai proses penawaran pembangunan penampungan tidak terbuka dan penampungan itu dibangun diatas lahan milik masyarakat adat, tanpa ada konsultasi sebelumnya dengan mereka. Pertanyaan yang juga diangkat adalah mengenai zona terlarang 100 meter dari garis pantai di Srilangka. Beberapa peserta menilai adanya ketidakjelasan penentuan zona tersebut dibuat dengan alasan keselamatan atau ditujukan untuk pembangunan tertentu diwilayah pesisir. Masalah-masalah yang dihadapi pemerintah tentang bantuan kemanusiaan dan rekonstruksi dalam skala besar juga dibicarakan. Pemerintah Maladewa menghadapi kritikan karena menyediakan penampungan sementara yang tidak memadai sesaat setelah bencana, padahal disisi lain pemerintah bergantung pada penampungan yang disumbangkan.

Menyimpulkan sesi ini, **Michael Wiehen** berkomentar bahwa keputusan-keputusan yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa serta pelaksanaan proyek harus dibuat berdasarkan hasil konsultasi dengan komunitas masyarakat korban, untuk memastikan transparansi dan kelayakan hasil proyek yang berkualitas. Wiehen menambahkan meski transparansi dipandang mahal, tapi biaya yang dikorupsi akan jauh lebih tinggi.

MEMASTIKAN EFEKTIFITAS PENGAWASAN DAN EVALUASI

Moderator: Patrick Moulette, OECD

Memastikan efektifitas pengawasan dan evaluasi proyek (*moni-*

toring and evaluation –M&E) dalam kegiatan pemberian bantuan dan rekonstruksi merupakan kunci untuk memastikan transparansi kegiatan tersebut. Idealnya, evaluasi eksternal dan internal, termasuk audit proyek pengadaan barang dan jasa, perlu dikombinasikan untuk hal ini. **Gopakumar Thampi** dari *Public Affairs Foundation* India menegaskan pendekatan pengawasan dan evaluasi tradisional harus diperkuat dengan menguatkan komunitas masyarakat korban yang akan mengarahkan proses-proses penilaian. Thampi mencatat penilaian-penilaian yang berbasis masyarakat akan memperkuat dampak dari pengawasan dan evaluasi dengan cara memberikan imbal-balik tentang masalah-masalah penting, kualitas dan konsistensi pelayanan, termasuk memberi saran-saran perbaikan. Dua metode pengawasan komunitas dikembangkan di India, kartu laporan warga (*Citizen Report Card-CRC*) dan kartu penilaian komunitas (*Community Scorecard-CSC*), telah terbukti manfaatnya dalam mendiagnosa kelemahan dan membuat standar perubahan secara kelembagaan. Sebagai kesimpulan, Thampi berpendapat pendekatan berbasis masyarakat secara efektif dapat menghadapi korupsi asalkan seluruh *stakeholder* berkomitmen pada pendekatan ini.

Pinsak Suraswadi dari Kementerian Sumber Daya Alam dan Lingkungan Thailand (*Thailand's Ministry of Natural Resources and Environment*) mencatat kesuksesan pemberian bantuan dinegaranya terhambat karena adanya kesalahan penentuan target bantuan. Ditambahkan, meski pengawasan yang efektif sulit dilakukan pada situasi darurat yang cenderung cepat berubah, mekanisme tersebut yang menjadi penting untuk memastikan kelayakan dari alokasi bantuan. **Hans Mueller**, dari Badan Pembangunan dan Kerjasama Swiss (*the Swiss Agency for Development and Cooperation*) menambahkan penilaian dan evaluasi pencairan dana yang efektif, perencanaan dan pelaksanaan yang tepat akan memakan waktu lama. Pada saat yang sama, para peserta mencatat bahwa lembaga donor sering ditekan untuk mencairkan bantuan secara cepat dalam jumlah besar paska bencana. Kondisi ini membuat pengawasan dan evaluasi menjadi sangat sulit, sehingga terjadi kelonggaran terhadap persyaratan standar. Standar internasional tentang penanganan bencana— seperti¹ standar “Sphere”— harus digunakan oleh organisasi-organisasi kemanusiaan dan lembaga donor.

Ridaya La Ode Ngkowe dari *Indonesian Corruption Watch* (ICW) menilai pengawasan dan evaluasi harus dihubungkan dengan proyek-proyek antikorupsi yang sedang berlangsung dan isu penting lainnya seperti kebebasan berekspresi dan berpendapat. Beberapa peserta juga melihat, meski tingkat partisipasi lokal untuk mengurangi

¹ Sphere Project Handbook – The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response, <http://www.sphereproject.org>

tingkat korupsi yang kecil telah dibentuk, pendekatan komunitas mungkin tepat diterapkan dalam pengawasan proyek-proyek skala besar. Timbul perdebatan bahwa proyek-proyek besar dapat dipecah menjadi bagian-bagian komponennya dan pengawasan komunitas dapat efektif jika akses terhadap informasi yang relevan dijamin. Para peserta mengakui mekanisme pengawasan yang berbeda dapat diterapkan pada tahap tanggap darurat dan rekonstruksi yang berbeda, seluruh *stakeholder* harus bekerja sama untuk memastikan adanya sebuah pendekatan yang komprehensif, meski sulit dilakukan di wilayah yang memiliki masalah keamanan.

Jika teknik pengawasan dan evaluasi diefektifkan, partisipasi publik harus dimulai pada tahap perancangan. Jika masyarakat mendapat informasikan sejak tahap awal mengenai proyek tertentu untuk kepentingan mereka, maka masyarakat harus diposisikan melakukan pengawasan pelaksanaan proyek dan hasil akhirnya. Yang juga penting adalah mengkomunikasikan langkah-langkah paska evaluasi secara jelas kepada publik untuk memastikan bahwa laporan pelanggaran dapat dibuat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Menutup sesi ini, **Patrick Moulette** dari OECD menambahkan mengenai peran penting pengawasan yang efektif dan independen untuk memperkuat transparansi kegiatan pemberian bantuan dan rekonstruksi. Ditambahkan bahwa keterlibatan media dan saling percaya antara seluruh *stakeholder* merupakan hal harus diperhatikan.

EFEKTIFITAS MEKANISME PENEGAKAN ANTIKORUPSI DAN MEKANISME PENGADUAN *Moderator: Dini Widiastuti (Artikel 19)*

Mekanisme penegakan antikorupsi di negara-negara yang terkena bencana tsunami telah bangkit seiring terjadinya bencana. Penguatan kapasitas lokal untuk memperkuat gerakan antikorupsi seperti mekanisme pelaporan kasus korupsi dan melindungi pelapornya merupakan hal penting dalam upaya pencegahan korupsi secara luas dalam pemberian bantuan kemanusiaan dan proses rekonstruksi.

Pelaksanaan strategi antikorupsi yang dilakukan Badan Antikorupsi Malaysia (the Anti-Corruption Agency of Malaysia), Abu Kassim bin Mohammad menggarisbawahi perlunya pendekatan yang proaktif dalam penegakan antikorupsi dalam situasi paska bencana. Lembaganya, kata Kassim, mendapat informasi dari komunitas masyarakat korban mengenai kebutuhan yang dibutuhkan. Termasuk menyebarkan informasi tentang hak para korban. Kemudian, berbagai saluran pengaduan telah dibangun sebagai wadah bagi publik untuk melaporkan bila terjadi penyelewengan.

Saat yang bersamaan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

mendapat kesulitan dalam merespon penegakan antikorupsi secara cepat paska bencana. Wakil Ketua KPK **Erry Riyana Hardjapamekas** menjelaskan lembaganya tengah membangun kotak pengaduan untuk memudahkan laporan bila terjadi penyimpangan serta mengirim tim peninjau ke Aceh. Selanjutnya, mendirikan kantor lapangan di Aceh. Peserta seminar menyambut baik langkah-langkah tersebut dan menekankan KPK memperhatikan konflik sosial yang sedang berlangsung di Aceh.

Senada dengan Abu Kassim bin Mohammed, **P. S. Bawa** dari TI India menyatakan pentingnya pengembangan kemampuan (*capacity building*) jangka panjang untuk lembaga-lembaga publik. Badan khusus antikorupsi, sistem peradilan pidana yang efektif, mekanisme pengaduan dan lembaga pemeriksa keuangan dan ombudsman yang kuat serta dukungan masyarakat. Semua pihak harus bahu membahu mengatasi permasalahan korupsi dalam masa tanggap darurat dan rekonstruksi.

Agar mekanisme pemberantasan korupsi menjadi efektif, diperlukan sumber daya dan kemampuan yang cukup. Pasalnya, kinerja lembaga antikorupsi di SriLangka tidak berjalan efektif mengendalikan korupsi karena kekurangan SDM dan kendala keuangan. Selanjutnya, menurut **Erry Riyana Hardjapamekas**, kewenangan untuk mengadili kasus korupsi saja tidak cukup. Lembaga antikorupsi juga harus memiliki keberanian dan kemampuan dalam menangani kasus-kasus korupsi.

Kerjasama antar lembaga antikorupsi di negara-negara tetangga dapat memperkuat kebijakan nasional dalam memerangi korupsi dana bantuan tsunami, kata **Staffan Synnerstrom** dari ADB. Dengan bahasa dan wewenang yang sama, KPK Indonesia yang relatif masih muda dapat belajar metode pendekatan yang dilakukan ACA Malaysia. Synnerstrom menyatakan kinerja KPK dan ACA tergantung pada laporan masyarakat agar penyelidikan dan pengadilan kasus korupsi berjalan efektif. Oleh sebab itu, dia menekankan pentingnya transparansi dan akses informasi yang luas.

Peserta seminar menyadari pembentukan mekanisme pengaduan yang efektif dan diikuti perlindungan saksi sangat penting menjamin keefektifan pemberantasan korupsi paska tsunami. Diakui perlindungan terhadap saksi kasus korupsi menjadi sulit dalam situasi karena kekuatan hukum yang lemah. Kurangnya pengaduan tidak berarti tingkat korupsi rendah atau tidak ada korupsi. Tetapi itu lebih disebabkan kurangnya bukti pendukung atau rasa takut pelapor dari kemungkinan balas dendam.

Di Indonesia, ada dua RUU mengenai perlindungan saksi dan kebebasan memperoleh informasi sedang menunggu untuk disahkan. Nomor telepon bebas pulsa telah disiapkan untuk masyarakat yang hendak memberikan pengaduan. Dalam mekanisme pengaduan

dalam organisasi kemanusiaan, mekanisme pengaduan lebih ditujukan kepada pekerjanya, bukan kepada penerima dana. Tersedianya akses dan mekanisme pengaduan kepada penerima dana akan secara signifikan meningkatkan harga diri dan kemampuannya, sekaligus untuk menciptakan metode baru evaluasi proyek dan mendeteksi tindak korupsi.

MAKALAH ISU

Tema 1: KETERLIBATAN NEGARA SECARA AKTIF DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN YANG PARTISIPATIF SEBAGAI CARA MENINGKATKAN TRANSPARANSI

Kasus Rekonstruksi Gempa Bumi Kutch

Pramod Kumar Mishra
Member Secretary
National Capital Region Planning Board
Ministry of Urban Development India

26 Januari 2001: Tragedi Kemanusiaan yang Mengerikan

Gempa bumi yang terjadi 26 Januari 2001 merupakan bencana alam yang paling dahsyat dalam sejarah India. Bencana tersebut telah merusak kehidupan, harta dan rumah milik penduduk Kutch (Kachchh) dan beberapa daerah lain di negara bagian Gujarat. Hal ini menimbulkan shock dan kesedihan di seluruh negeri. Padahal, daerah tersebut baru saja bangkit dari bencana kekeringan selama dua tahun.

Gempa bumi yang sangat hebat—salah satu yang terburuk sejak 180 tahun lalu—mencapai 6,9 skala Richter (7,7 dalam skala Mw) dan dirasakan hampir di seluruh India dan Pakistan. Titik *episentrum* kegiatan seismic ada di Kutch, sedangkan kota Bhuj dan Bachau rata dengan tanah. Kerusakan parah terjadi di kota Anjar dan Rapar. Secara keseluruhan, 7900 desa-desa mengalami kerusakan dan lebih dari 400 desa lainnya dalam kondisi yang benar-benar hancur.

Gempa bumi dan sejumlah besar gempa susulan, mengakibatkan lebih dari 10 juta orang kehilangan menderita. Korban jiwa sekitar 13.805, 167.000 orang luka parah dan lebih dari satu juta rumah hancur.

UNICEF memperkirakan sebanyak 5 juta anak-anak menderita

karena kehilangan keluarga, rumah atau sekolah. Pemerintah setempat memperkirakan 15 ribu sekolah dan 300 rumah sakit hancur. Kerusakan yang parah juga terjadi pada sistem air dan sanitasi.

Lebih dari 20 ribu hewan ternak mati. Sekitar 10 ribu unit industri kecil dan menengah tidak bisa memproduksi, dan 50 ribu orang-orang terampil kehilangan mata pencahariannya.

Perkiraan kerugian langsung akibat bencana tersebut mencapai 3,3 milyar dollar AS (untuk korban jiwa, hewan ternak dan hewan lainnya, properti pribadi, infrastruktur publik, infrastruktur listrik dan telekomunikasi, aset-aset kesehatan dan pendidikan) dan kerugian tidak langsung sebesar 635 juta dollar AS (ekspor dan impor, pertanian, industri, dan jasa; pendapatan uang masuk; kehilangan potensi untuk mencari pekerjaan karena cacat, trauma, dll; pengangguran, bahaya kesehatan) dan kerugian tersier sebesar 2,1 juta dollar AS (pembangunan jangka panjang, iklim investasi keseluruhan, alokasi ulang dana, pemindahan dan penempatan kembali komunitas).

Bagi penduduk di wilayah bencana, penderitaan masih belum berakhir. Kerusakan infrastruktur dan banyaknya korban jiwa yang tewas telah merusak semangat dan rasa optimisme, bahkan di daerah yang selama ini dikenal sebagai daerah perjuangan.

Rekonstruksi dan Rehabilitasi Jangka Menengah dan Pendek

Setelah gempa bumi, negara dan masyarakat harus mempersiapkan diri melakukan pekerjaan rekonstruksi dan rehabilitasi. Pemerintah Gujarat melakukan proyek-proyek rekonstruksi dan rehabilitasi dalam cakupan luas. Proyek itu khusus dirancang untuk menanggapi kebutuhan-kebutuhan masyarakat korban secara komprehensif. Yang terdiri dari pengembangan kapasitas, perumahan, rekonstruksi perkotaan, pendidikan dan pemeliharaan kesehatan, pemulihan mata pencaharian, pemulihan sosial dan ekonomi dan rekonstruksi infrastruktur fisik. Program tersebut diperkirakan menelan biaya sebesar 625 juta dollar AS. Sektor perumahan, pendidikan dan sarana fasilitas air sebagai komponen yang terbesar.

Upaya terpadu dari ornop lokal dan asing harus dilakukan untuk memastikan bantuan secepatnya bagi penduduk desa dalam bentuk barak-barak penampungan, obat-obatan, makanan dan pakaian. Permasalahan utama adalah perbaikan dan rekonstruksi desa agar penduduk desa kembali ke kehidupan normal secepat mungkin. Pemerintah juga meminta bantuan ornop dan perorangan untuk membangun kembali desa-desa yang tingkat kehancurannya lebih dari 70 persen itu. Jika ornop melakukan pembangunan berdasarkan panduan pemerintah, pemerintah akan menanggung 50 persen to-

tal biaya.

Kebijakan pemulihan jangka pendek dan menengah ditujukan untuk melakukan kegiatan tanggap darurat secara cepat, efektif dan transparan. Program ini terdiri dari 28 proyek rekonstruksi dan pemulihan ditujukan kepada 1.2 juta orang meliputi program pemulihan untuk anak yatim piatu dan perempuan, seniman desa dan pengrajin, perumahan, peningkatan kemampuan (*capacity building*), industri, perdagangan, jasa pelayanan, pertanian dan pariwisata. Proyek rehabilitasi ini secara mengagumkan juga didukung oleh pemulihan ekonomi dan prasarana kehidupan, perdagangan, bantuan modal dan pembangunan prasarana utama.

Selama 4 tahun terakhir, sebagian besar pekerjaan telah diselesaikan. Sekitar 95 persen (898,816) dari rumah, 75 persen dari 12,896 fasilitas umum dan 44,215 sekolah telah diperbaiki. Sepertiga dari 9,019 kilometer (km) jalur transmisi dan distribusi listrik serta 75 persen jalan yang rusak telah dipulihkan dan sekitar 80 persen dari 2,700 km pipa saluran air dan pembuangan telah dipasang. Selanjutnya, prasarana kehidupan dari 200,000 keluarga telah dipulihkan. Itu hanya sedikit contoh dari hasil-hasil yang dicapai.

Partisipasi Masyarakat dan Transparansi

Pelajaran utama setelah gempa bumi Kutch adalah masyarakat harus dilibatkan dalam proses rekonstruksi dan rehabilitasi. Keseluruhan proses mengikutsertakan masyarakat. Untuk membangkitkan kesadaran dalam proses penerimaan dan kerja sama, kebijakan dan langkah dan transparan. Selanjutnya, audit internal dan eksternal untuk meninjau kembali kebijakan dan prosedur atau memperbaikinya bila perlu.

A. Pembuatan Kebijakan

Dewan penasihat tingkat negara bagian yang terdiri dari wakil pemerintah, akademisi atau lembaga manajemen, LSM, dan industri telah dibentuk untuk membantu dan mengarahkan pembuatan kebijakan. Panduan pelaksanaan proyek telah dibuat dan berkonsultasi dengan pihak donor. Panduan tersebut menjabarkan wewenang dan tanggung jawab secara jelas. Program rekonstruksi perumahan dirancang dan diprakarsai oleh pemilik rumah untuk memastikan keikut-sertaan mereka. Kemudian, program kerja sama swasta dengan peran serta masyarakat, yang juga melibatkan LSM untuk mendorong transparansi.

B. Membangun kesadaran tentang kebijakan yang berlaku

Untuk membangun kesadaran mengenai proses yang berlangsung dan prosedur yang ditetapkan, pemerintah negara bagian menerbitkan iklan di koran secara teratur tentang paket-paket rehabilitasi. Rencana pemerintah diterjemahkan kedalam bahasa Gujarat dan disebarluaskan kepada masyarakat dan ornop. Pengumuman tersebut juga diterbitkan di website Otorita Pengelolaan Bencana Alam Negara Bagian Gujarat (*Gujarat State Disaster Management Authority, GSDMA*), www.gsdma.org, yang masih dipergunakan dan diperbarui secara teratur. Selanjutnya buku kecil berisi daftar tanya jawab mengenai bantuan kemanusiaan dan prosedur pemberian bantuan, dibagikan kepada masyarakat dan ornop. Selanjutnya, penayangan video yang menginformasikan tentang paket bantuan dan penyuluhan pendirian bangunan tahan gempa sebanyak dua kali di desa-desa bencana.

Jasa pelayanan hukum negara bagian Gujarat (*Gujarat State Legal Aid Services*) menyelenggarakan tenda penyuluhan hukum di 1,800 desa untuk memberi penyuluhan kepada penduduk desa tentang persyaratan penerima bantuan, hak-hak hukum, dan mekanisme tentang ganti rugi. Kios informasi juga didirikan di berbagai tempat untuk memberikan informasi mengenai skema bantuan dan pihak yang berhak menerima, juga sumber dana yang ada dan yang sudah dibagikan.

Ornop juga menyumbang kampanye pendidikan dan peningkatan kesadaran masyarakat, misalnya melalui jaringan kantor informasi masyarakat yang dinamakan SETU. Lembaga ini memberikan panduan kebijakan dan bertindak sebagai perantara untuk korban bencana dan pemerintah.

C. Penilai Kerusakan

Penilai kerusakan adalah sisi lain dimana partisipasi masyarakat sangat penting dalam menjamin perlakuan adil kepada masyarakat dan memastikan bantuan dibagikan secara merata, efektif dengan cara sebaik-baiknya. Setiap tim penilai kerusakan terdiri atas seorang insinyur, pejabat dari kantor kas negara (*revenue department*), guru sekolah setempat dan ornop lokal. Setiap penilaian dilakukan dengan kriteria yang obyektif dan diikuti dengan panduan yang jelas untuk menilai kerusakan. Untuk menghindari ketidakseragaman, rumah yang rusak dinilai dan difoto, kemudian informasi ini di simpan dalam arsip. Suatu sistem untuk meninjau keputusan yang dibuat dalam membangun kembali struktur yang rusak. Walaupun ada kemungkinan ketidakseragaman, langkah tersebut penting.

D. Pelaksanaan Proyek

Pemerintah India juga berusaha mengajak masyarakat setempat untuk ikut memikirkan masalah relokasi. Misalnya, pembersihan desa dilakukan oleh komisi tingkat desa atau komisi pembangunan desa menyelesaikan perbaikan sekolah-sekolah. Selanjutnya, skema perencanaan kota disiapkan setelah berkonsultasi dengan korban bencana, rencana pembangunan khususnya di empat kota yang paling rusak terkena bencana disiapkan setelah berkonsultasi dengan semua *stakeholder*.

Selanjutnya, bantuan perumahan dikaitkan dengan perkembangan kemajuan fisik rekonstruksi dan diberikan dalam bentuk cicilan. Cicilan hanya diberikan dengan menerbitkan *quality certification* oleh insinyur pemerintah dan dilaksanakan dengan pembayaran langsung—kebanyakan melalui saldo bank—kepada pemilik rumah. Pada waktu yang bersamaan, audit terhadap kualitas rumah dilakukan oleh pihak ketiga, dilaksanakan oleh berbagai lembaga yang terlibat dalam program pemulihan dan rekonstruksi.

E. Pemantauan

Pelaksanaan program dipantau oleh dewan penasihat tingkat negara bagian yang terdiri dari tokoh masyarakat, perwakilan ornop, dan pakar lainnya. Selanjutnya, kelompok peninjau ulang (*review*) pelaksanaan tingkat pusat menilai dan memantau pelaksanaan. *Review* selanjutnya secara teratur dilakukan oleh lembaga seperti *Asian Development Bank* (ADB) dan *World Bank*, juga kelompok peninjau ulang tingkat negara bagian. GSDMA membuat laporan bulanan, triwulan dan tahunan kepada semua yang berkepentingan.

Komisi nasional untuk kelompok minoritas, kaum lemah (*socially weaker groups of society*) dan kelompok perempuan juga dilibatkan dalam peninjauan ulang pelaksanaan. Penelitian untuk menilai dampak sosial dilakukan untuk memberikan masukan seketika (*real-time feedback*) dari korban bencana. Monitoring dan evaluasi terhadap hasil dan manfaat yang diperoleh kelompok ekonomi lemah, perempuan dan kelompok marginal lainnya dari kegiatan rekonstruksi dan rehabilitasi.

F. Ganti Rugi

Dibentuk dua komite yang menangani penggantian kerugian dalam program rekonstruksi dan rehabilitasi, satu di tingkat desa dan lainnya di tingkat kecamatan. Komite tingkat desa beranggotakan dari kelompok marjinal di masyarakat, kelompok perempuan dan masyarakat minoritas. Komite tingkat kecamatan terdiri dari lima

perwakilan ornop, pekerja sosial, camat setempat dan semua anggota DPD dan DPRD. Hakim wilayah bertindak sebagai ombudsman untuk menyelidiki laporan yang masuk dan mengarahkan pemerintah setempat untuk menindaklanjutinya jika perlu.

Mencegah Korupsi Pada Tahap Tanggap Darurat dan Rekonstruksi

Transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan proyek merupakan syarat penting dalam tahap rekonstruksi, yaitu mengurangi kemungkinan korupsi dan kerugian yang ditimbulkannya. Sebab, pekerjaan rekonstruksi dan rehabilitasi lebih banyak terkonsentrasi pada pengadaan barang dan jasa, yang notabene sangat rentan dikorup. Disisi lain, manajemen keuangan yang disiplin dan diterapkannya proses hukuman untuk mengurangi celah korupsi.

A. Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang dan jasa dapat dilakukan dengan ijin pejabat tertentu sesuai tingkatnya, antara lain:

- Rs 10 juta : Menteri (*Secretary of the Department*).
- Rs 20 juta : Menteri dan *Chief Executive Officer*, GSDMA.
- Rs 20–50 juta : 3 anggota komite yang terdiri dari Menteri departemen terkait, *Chief Executive Officer*, GSDMA, dan Menteri Keuangan.
- Rs 50 juta lebih : Badan yang berwenang.

Prosedur pengadaan barang harus memenuhi standar ADB dan *World Bank* serta berlaku untuk semua pengadaan barang dan jasa yang terkait rekonstruksi paska gempa bumi Kutch. Untuk meningkatkan kesadaran masyarakat luas dan sosialisasi tentang pengumuman tender dan proses tender diinformasikan melalui website GSDMA dan koran terkemuka, baik berbahasa daerah dan nasional. Sebagai alat pencegah korupsi dalam pengadaan barang, panitia tender menjalankan sistem *e-procurement*. Komite pakar dibentuk secara khusus dibentuk melakukan evaluasi teknis dari tender yang diterima. Sebelum pelaksanaan proyek dimulai, persetujuan resmi harus diperoleh dari *Gujarat State Disaster Management Authority*.

B. Disiplin Keuangan

Untuk mengawasi keuangan dalam tahap rekonstruksi, digunakan sistem akunting yang independen dan profesional. Sistem ini terdiri dari audit harian internal oleh BPK (*Comptroller & Auditor General*) India. Laporan keuangan tahunan harus mendapat pengesahan audit yang dilakukan tahunan atau per semester.

C. Proses Hukum dan Kebijakan Anti-Korupsi

Berbagai proses hukuman telah diambil sebagai bagian dari kebijakan anti-korupsi. Sistem khusus sengaja dibuat untuk melaporkan kecurigaan akan korupsi. Verifikasi dan proses ditingkat departemen telah ditetapkan. Dari segi penegakan hukum, penahanan dan tuntutan hukum telah dilakukan untuk beberapa kasus.

Kesimpulan

Setelah gempa bumi besar yang menyebabkan kerusakan dan kehancuran, pemerintah negara bagian Gujarat berhasil menempatkan program rekonstruksi dan rehabilitasi yang menyeluruh dengan melibatkan ornop, sektor swasta dan lembaga-lembaga lainnya. Program ini terdiri dari rekonstruksi perumahan yang diprakarsai pemiliknya; pembuatan keputusan yang mengikutsertakan masyarakat; partisipasi masyarakat; wakil rakyat; desentralisasi pembuatan keputusan; Otonomi dan delegasi wewenang; sistem review dan audit yang independen; penilaian dampak sosial dan penelitian terhadap capaian kegiatan; juga memainkan peranan penting.

Pemerintah Gujarat secara khusus merancang proyek tersebut dan memberi perhatian terhadap pentingnya transparansi pembuatan kebijakan, proses dan langkah-langkah yang diambil, partisipasi dan integrasi masyarakat untuk memastikan kerjasama menyeluruh antara stakeholder dalam mencegah korupsi.

Tema 2: MENINGKATKAN TRANSPARANSI ALIRAN DANA BANTUAN

Pelaksanaan *Good Governance* untuk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias

Syahrial Loetan
Inspektur Jenderal
Bappenas Indonesia

Keprihatinan Korupsi di Indonesia

Bencana tsunami 26 Desember 2004 lalu membuat wilayah yang terkena bencana harus bergantung pada bantuan dari luar dan masyarakat internasional. Kecepatan dan efisiensi pemberian bantuan seringkali sangat menentukan kemampuan bertahan hidup korban. Pada saat yang sama, transparansi dan perencanaan yang tepat sangat menentukan bantuan yang diberikan tepat sasaran. Disisi lain, lembaga yang bertugas melakukan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam keadaan tak berdaya karena tidak adanya prasarana, dan tidak berfungsinya prosedur normal. Dapat dikatakan, efisiensi dan kecepatan harus berlomba dengan transparansi dan pengawasan. Terutama di masa yang rentan terjadi korupsi seperti tahap tanggap darurat. Hal tersebut menjadi tantangan utama bagi negara-negara bencana dalam pekerjaan rekonstruksi dan rehabilitasi.

Dalam konteks ini, pemerintah Indonesia menghargai keprihatinan dunia internasional terhadap kurangnya pelaksanaan *good governance* dan pandangan tentang korupsi di Indonesia. Beberapa lembaga donor merasa enggan menyalurkan dana bantuan mereka melalui anggaran pemerintah, karena mereka harus bertanggung jawab atas bantuan yang diberikan ke Indonesia. Pada saat yang sama, pemerintah Indonesia membutuhkan segala dukungan untuk meningkatkan pembangunan, mengurangi kemiskinan dan membangun desa yang terkena bencana.

Untuk kerja sama yang erat dengan lembaga donor, pemerintah berusaha meminimalisir korupsi dan memperkuat kemampuan pemerintah untuk mempercepat pembangunan serta memperbaiki fasilitas sosial. Alasan untuk memerangi korupsi, tak hanya untuk menghilangkan kekhawatiran lembaga donor. Upaya memberantas korupsi juga penting untuk memperbaiki iklim investasi, karena investasi asing sangat menentukan dalam memperkuat ekonomi dan menciptakan lapangan kerja bagi tenaga kerja yang terus bertambah. Presiden Indonesia telah berkali-kali mengumumkan komitmennya untuk menghilangkan korupsi.

Kebijakan Pemerintah Indonesia untuk Mendukung *Good Governance* dan Mencegah Korupsi

Memberantas korupsi harus dipertimbangkan dalam konteks yang lebih besar dari mendukung prinsip *good governance*. Usaha Pemerintah Indonesia untuk mencegah korupsi dan menerapkan *good governance* tak hanya terbatas untuk Aceh saja. Dalam beberapa tahun terakhir, kemajuan yang signifikan telah dicapai di banyak bidang:

- Pemerintah telah mengambil langkah-langkah besar untuk mendukung penguatan demokrasi, tumbuhnya debat politik dan pemilihan langsung kepemimpinan negara dan wakil rakyat.
- Pembatasan terhadap kebebasan pers telah dicabut, perkembangan media sangat pesat dan wartawan telah belajar menggunakan kekuatan investigasi secara efektif dan bertanggung jawab.
- Langkah-langkah yang lebih efektif untuk mendorong partisipasi masyarakat telah dimasukkan dalam agenda kementerian dan diterapkan secara luas.
- Peraturan untuk menghukum tindak pidana diberlakukan lebih keras dan pengadilan telah banyak mengirimkan pelaku kejahatan utama ke penjara.

Salah satu langkah terpenting pemerintah untuk mendorong pencegahan korupsi secara efektif adalah Instruksi Presiden (Inpres) No. 5/2004 yang memerintahkan para menteri mempercepat pemberantasan korupsi. Sebagai petunjuk pelaksanaan, Bappenas telah menyelesaikan Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN-PK).

Rencana aksi ini mengambil pendekatan menyeluruh dengan memasukkan semua aspek penting strategi antikorupsi disegala bidang mencakup pencegahan, penegakan, penyelidikan, pengawasan, pemantauan dan evaluasi. RAN-PK diterbitkan untuk DPR, pejabat pemerintah dan masyarakat luas untuk meningkatkan kesadaran dan kemampuan untuk bertindak sesuai dengan panduan tersebut secara bersama. Pelaksanaan RAN-PK diharapkan melalui Keputusan Presiden atau Keputusan Bersama Menteri.

Tantangan Dalam Pelaksanaan *Good Governance* di Aceh-Nias

Seperti dinegara-negara lain, sangat sulit bagi orang luar untuk memahami secara mendalam arti bencana tsunami terhadap kehidupan dan dampak ditimbulkan bagi masyarakat dan lembaga lokal. Bencana tersebut telah membuat pemerintah setempat dan

lembaga lain menjadi sangat lemah akibat hilangnya nyawa, harta milik, peralatan dan catatan arsip. Pada saat yang sama, masyarakat setempat telah menunjukkan tekad dan semangat yang luar biasa untuk membangun kembali kehidupan mereka dan kembali melakukan aktivitas sehari-hari. Meski dapat dipahami bahwa trauma, penderitaan fisik, kehilangan rumah dan keluarga telah mengurangi kemampuan menjalankan pekerjaan dan tanggung jawab mereka.

Dalam lingkungan yang sulit ini, bencana tsunami memberikan tantangan khusus untuk memerangi korupsi, terutama di daerah yang paling parah terkena bencana, yaitu Aceh.

- Dalam tanggap darurat pasca bencana, pemberian bantuan secara cepat, terarah dan efisien sangat dibutuhkan karena korban membutuhkan bantuan untuk bertahan hidup. Korban mengharapkan pemerintah bertindak cepat memenuhi kebutuhannya dan membantu pemulihan kehidupannya. Pada saat yang sama, semua pihak bersitegang untuk memastikan penggunaan sumber daya secara tepat dan efektif agar tidak terjadi kebocoran. Hal tersebut merupakan tantangan terbesar yang dihadapi oleh pemerintah negara-negara yang terkena bencana.
- Penyediaan informasi yang cukup, memadai dan mudah dipahami korban serta partisipasi dalam tahap rekonstruksi turut berperan agar pemberian bantuan menjadi efektif. Penyediaan informasi tersebut juga sangat penting untuk menumbuhkan rasa memiliki dengan mengikutsertakan semua *stakeholder* agar pelaksanaan tanggap darurat menjadi efisien. Pemerintah telah membuat langkah besar dengan memperkenalkan konsep *good governance* dan partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan. Walau demikian, pejabat pemerintah, wakil rakyat dan pihak lain yang terlibat masih kurang pengetahuan dan pemahaman lebih rinci tentang metode dan prosedur khusus dalam menjalankan konsep tersebut. Oleh sebab itu, pengembangan kemampuan dan akses informasi menjadi sangat penting agar proses rekonstruksi berjalan efisien.
- Dari segi dana, Indonesia menghadapi tantangan yang lebih besar, khususnya karena kurangnya kepercayaan donor terhadap kemampuan pemerintah menangani dana publik. Masalah ini perlu ditangani secara cepat dan kerja sama yang erat dengan lembaga donor.

Pemerintah mensyukuri sumbangan yang ditawarkan lembaga donor dan mekanisme pendanaan yang terus bertambah, misalnya melalui:

- APBN;
- *Multi-Donor Trust Fund* yang dibentuk oleh ADB;
- Dana di luar anggaran (*off-budget*), termasuk dari lembaga multinasional seperti PBB,
- Dana diluar anggaran (*off-budget*) lainnya dari lembaga donor dan kerjasama antar negara, seperti *Australian Agency for International Development*, *Japan International Cooperation Agency*, *United States Agency for International Development* dan lainnya.

Adanya berbagai jalur penyaluran dana turut memperburuk pengkoordinasian program dan akhirnya dapat memperlambat rekonstruksi dan transparansi penggunaan dana.

Rencana Induk (*Master Plan*) Penerapan *Good Governance* di Aceh-Nias

Untuk menghadapi kesulitan tersebut, pemerintah sejak awal telah melakukan usaha keras untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dengan menyediakan bantuan tanggap darurat dan merencanakan rekonstruksi daerah tersebut. Perhatian khusus telah diberikan untuk memastikan transparansi penyediaan informasi dan konsultasi publik, sehingga dapat mendorong peran serta masyarakat dan menumbuhkan rasa memiliki. Juga diperkenalkan mekanisme audit terpercaya dan peraturan pengadaan barang yang transparan agar proses tanggap darurat dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*).

A. Informasi Publik dan Transparansi

Dengan segala keterbatasannya, Bakornas telah mencoba menyebarkan informasi mengenai proses tanggap darurat melalui pusat informasi publik bagi semua pihak. Sebagai contoh, pemerintah Indonesia telah membuat website e-Aceh (www.e-aceh.org, diluncurkan tanggal 26 Januari 2005 lalu) untuk menunjukkan komitmen pada transparansi dan akuntabilitas penggunaan sumber daya pemerintah maupun lembaga pemberi dana untuk proses rehabilitasi dan rekonstruksi. Website tersebut menyediakan informasi akurat dan aktual tentang semua kegiatan yang dilakukan badan pemerintah, lembaga internasional, lembaga donor bilateral, ornop lokal dan internasional dalam mendukung percepatan proses rekonstruksi sekaligus sebagai wahana koordinasi.

Pada tingkat daerah, pekerjaan yang dilakukan UNOCHA harus diakui karena menjalankan pusat informasi kemanusiaan (untuk keadaan darurat) yang dirancang untuk mendukung koordinasi lebih dari 250 organisasi kemanusiaan nasional dan internasional yang bekerja aktif di seluruh daerah bencana.

B. Konsultasi Publik

Berkonsultasi dengan korban bencana dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan merupakan aspek penting memastikan transparansi dan efisiensi proses rekonstruksi. Karenanya, proses mempersiapkan rencana induk (*Master Plan*) rehabilitasi dan rekonstruksi melibatkan konsultasi meluas dengan seluruh *stakeholders*. Hal ini dicapai antara lain melalui 10 kelompok kerja yang dibentuk Bappenas di Jakarta, bersama dengan kelompok kerja sejenis yang dibentuk pemerintah Propinsi Aceh dan beberapa pemerintah setempat daerah bencana.

Selanjutnya, Universitas Syiah Kuala di Banda Aceh menyelenggarakan seminar terbuka selama 10 hari terbuka untuk membahas gagasan dan usulan yang dibuat oleh kelompok-kelompok kerja tersebut. Sementara itu, Bappenas—dengan dukungan Bank Dunia telah meluncurkan website yang memuat dokumen dan informasi aktual mengenai rancangan Rencana Aksi dan hal lain yang terkait.

Puncak proses tersebut adalah membuat rancangan akhir di Cikampek. Kesempatan tersebut disambut baik dengan dihadiri lebih dari 400 peserta dari kelompok besar perwakilan dari Aceh.

C. Akuntabilitas

Kelompok-kelompok kerja tersebut termasuk empat kelompok yang secara khusus mendapat tugas menangani permasalahan hukum, pemerintahan, akuntabilitas dan pendanaan. Rencana Induk (*Master Plan*) itu sendiri memuat empat jilid yang masing-masing dipersiapkan oleh kelompok kerja yang bersangkutan. Usulan khusus yang dimuat termasuk langkah-langkah untuk mendorong konsultasi publik secara luas di setiap tahapan untuk menjelaskan lebih rinci tentang Rencana Induk (*Master Plan*) dan pelaksanaannya, penggunaan prosedur baru untuk pengadaan barang secara elektronik untuk mendorong transparansi pengadaan barang, juga langkah-langkah lainnya untuk mencegah korupsi.

Selanjutnya, Rencana Induk (*Master Plan*) mengusulkan sistem pengawasan secara keseluruhan program rekonstruksi yang menjabarkan peranan khusus beberapa badan audit, termasuk:

- Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), lembaga pemerintah yang berdiri sendiri dan melapor ke DPR.
- Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang melapor kepada Presiden.
- Inspektorat Jendral yang melapor kepada menteri-nya masing-masing, dan
- Badan Pengawas Daerah (Bawasda), yang melapor kepada gubernur, walikota atau bupati.

Keterlibatan auditor independen juga dianggap penting dalam proses ini.

D. Badan Pelaksana

Untuk menjalankan Rencana Induk (*Master Plan*), pemerintah merencanakan untuk membentuk badan pelaksana yang disebut BAPEL (Badan Pelaksana) sesegera mungkin. BAPEL akan memiliki tiga bagian:

- *Steering Committee*, terdiri dari pejabat pemerintah, tokoh masyarakat, dan petugas keagamaan, yang memberikan perintah dan pengarahan secara keseluruhan.
- Badan Pengawas, dengan perwakilan dari masyarakat, perwakilan daerah dan pusat, lembaga donor, berwenang khusus untuk mengadakan penyelidikan sendiri, termasuk audit independen untuk memantau pelaksanaan dan menangani pengaduan.
- Badan Pelaksana tersendiri untuk menjalankan Rencana Induk (*Master Plan*) sambil mengkoordinasi semua orang yang terlibat dalam pelaksanaan.

Penerapan di Web (*Web-Based Application*)

Untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam setiap kegiatan tanggap darurat dan rekonstruksi, program web telah dipasang untuk menyediakan informasi khusus dan perkembangannya (<http://rencanaindukacehnias.org/english/index.asp>). Saat ini program terapan ini telah mencapai 75 persen penyelesaian dan siap untuk diterbitkan. Juga tersedia sistem online dan aktualitas data. Selanjutnya website ini akan memuat informasi mengenai:

- Semua kegiatan dalam Rencana Induk dan pelaksanaannya, juga badan pelaksanaannya.
- Program dari badan-badan pelaksana di bawahnya yang terkait

dengan proses rekonstruksi dan rehabilitas di Aceh dan Sumatera Utara.

- Nama pemberi dana dan jumlah bantuan
- Sumber dana
- Berita singkat dan permasalahan terkini dalam pelaksanaannya.

Kesimpulan

Permasalahan pertama dan paling utama dalam situasi pasca bencana seperti di Aceh dan Nias setelah Desember 2004 adalah pengiriman bantuan yang cepat, terarah dan efisien. Pada saat yang sama, juga penting untuk memastikan penggunaan sumber daya yang ada secara efektif dan tepat untuk memastikan akuntabilitas, transparansi dan penggunaan dana rekonstruksi yang efisien. Untuk memenuhi harapan-harapan tersebut, pemerintah Indonesia telah mengambil langkah-langkah untuk menerapkan dan mengembangkan lebih jauh pelaksanaan dan prinsip *good governance*.

Usaha lain yang telah dilakukan adalah pelaksanaan Inpres No. 5/2004 dan RAN-PK yang baru diselesaikan Bappenas bekerja sama dengan lembaga-lembaga terkait lainnya, telah merumuskan strategi antikorupsi yang luas dan dari berbagai perspektif. Dalam mengantisipasi bencana tsunami secara cepat, Rencana Induk untuk rehabilitasi dan rekonstruksi di Sumatra Utara telah tersedia sejak Maret 2005 dan dibentuk oleh pemerintah Indonesia. Untuk mewujudkan rencana induk, pemerintah melihat kemungkinan dibentuknya badan pelaksana yang melibatkan beberapa lembaga audit internal dan eksternal.

Selanjutnya, kegiatan yang tengah berlangsung adalah menyediakan informasi yang memadai, cukup dan mudah dimengerti korban bencana. Termasuk semua pihak yang terlibat dalam proses rekonstruksi serta memastikan partisipasi masyarakat dan transparansi dalam pengawasan pelaksanaan proses tanggap darurat.

Sejumlah program aplikasi web telah dibuat dengan tujuan menyediakan informasi yang aktual dan akurat tentang kegiatan tanggap darurat dari semua *stakeholder*. Informasi juga disebarkan melalui pusat informasi masyarakat dan seminar-seminar yang diselenggarakan diberbagai daerah agar dapat secara langsung berkonsultasi dengan korban serta mendorong partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan.

Tema 3: PENGUATAN PERLINDUNGAN FINANSIAL DAN KAPASITAS ADMINISTRATIF

Mengelola Resiko Korupsi dalam Kegiatan-kegiatan Bantuan Kemanusiaan

Barnaby Willitts-King dan Paul Harvey
Humanitarian Policy Group
Overseas Development Institute

Pengantar

Bantuan kemanusiaan sangat bernilai, dengan perkiraan kasar berjumlah hingga 10 milyar USD setiap tahunnya. Bantuan ini dicairkan melalui berbagai saluran, termasuk transfer pemerintah ke pemerintah, multilateral, organisasi non pemerintah (ornop), kontraktor-kontraktor swasta, dan komunitas-komunitas lokal. Setiap tingkatan rantai bantuan ini memberikan berbagai kesempatan terjadinya kesalahan pengelolaan, penyimpangan dan korupsi. Program Minyak untuk Pangan Irak PBB hanya salah satu contoh terbaru yang paling menarik dari korupsi dalam bantuan kemanusiaan; eksploitasi seksual di penampungan pengungsi Afrika Barat juga mengilustrasikan bagaimana penyalahgunaan kekuasaan dan kepercayaan dapat melampaui penipuan dan kecurangan untuk mengambil keuntungan finansial. Kesempatan-kesempatan yang lebih jauh untuk korupsi mungkin telah terbuka mengikuti reaksi internasional yang luar biasa atas bencana tsunami Samudera Hindia pada Desember 2004.

Lembaga pemberi bantuan sangatlah perduli akan bahaya korupsi, dan mempunyai serangkaian sistem untuk mengurangi resiko dana bantuan tersebut dialihkan dari tujuan awalnya. Walaupun demikian masalah-masalah yang terkait dengan korupsi – uang pelicin, suap, pencurian, pendaftaran palsu – tetap saja tidak terlihat dan yang pasti tidak dilaporkan. Korupsi, tentu saja, merupakan hal yang sangat sensitif; sistem bantuan sangatlah kompetitif, dan sangatlah sulit bagi sebuah badan manapun untuk mengakui masalah itu, karena hal itu akan merugikan badan itu sendiri. Bagaimanapun, ketertutupan ini akan merusak sistem secara keseluruhan.

Tulisan ini adalah sebuah versi singkat dari laporan yang disiapkan untuk konferensi yang diselenggarakan bersama oleh Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) dan Transparency International yang menanggapi pertanyaan-pertanyaan mengenai resiko korupsi dalam hubungannya dengan respon terhadap tsunami Samudera India. Pekerjaan ini didanai oleh

Departemen for International Development (DFID) Inggris. Pekerjaan ini masih merupakan pengamatan yang sangat awal atas isu berikut ini, yang didasarkan pada tinjauan cepat dari bahan-bahan tertulis dan wawancara dengan sejumlah kecil informan kunci.

Apakah Resiko-resikonya?

Bantuan kemanusiaan seringkali diberikan dalam lingkungan yang menantang, di negara-negara yang terkena dampak konflik, atau dimana bencana alam telah melemahkan kapasitas nasional. Seringkali terdapat tekanan-tekanan untuk mencairkan bantuan dengan cepat, baik karena skala dan kebutuhan yang mendesak dan karena kepentingan pemberitaan media dan kepentingan publik yang biasanya menyertai bencana alam. Negara-negara di mana bantuan kemanusiaan diberikan seringkali merupakan negara yang paling korup di dunia, dan situasi ekonomi politik yang rakus yang menandai berbagai konflik yang ada sekarang ini dan situasi darurat yang kompleks menyebabkan tingginya resiko penyimpangan bantuan.

A. Tingkatan Resiko

Resiko korupsi dalam tanggap darurat bisa terjadi di berbagai lapisan dan tingkat, mulai dari lembaga donor menipu pemberi dana dengan pencatatan keuangan palsu di kantor pusat hingga ke tenaga lapangan meminta pembayaran dari atau memeras penerima bantuan. Pada tingkat yang paling tinggi, kejahatan terjadi melalui mekanisme pembiayaan ganda (sering disebut *double funding*). Sebuah lembaga melaporkan kepada lembaga lainnya bahwa mereka telah mengeluarkan dana, memberikan tanda bukti palsu dan pencatatan keuangan. Resiko lainnya menyangkut anggaran dengan pertimbangan khusus (*discretionary budget*), seperti dana rutin (*overheads*) atau dana cadangan (*contingency funds*), yang jumlahnya bisa di *markup*.

Pada tingkat nasional, pemerintah dapat memiliki resiko-resiko korupsi tertentu. Contohnya, rezim yang represif dapat menekan agar bantuan diberikan melalui saluran pemerintah, seperti di Korea Utara. Dalam kata yang lebih umum, resiko korupsi di tingkat pemerintah nasional berkaitan dengan kekuasaan untuk mendaftarkan ornop dan kemampuan untuk membebaskan pajak barang dan untuk menahan ijin masuk dan cukai untuk barang-barang dan orang-orang, baik untuk masuk ke negara itu atau untuk berpindah dengan bebas, semua itu memberikan ruang untuk adanya kesempatan penyuapan.

Sekali dana-dana telah melewati sebuah badan, banyak kesempatan-kesempatan yang ada bagi perseorangan untuk

mendapatkan keuntungan pribadi. Ini biasanya melibatkan kolusi antara staf di dalam badan itu, atau di antara staf dan penyedia barang luar atau pihak yang berwenang. Pada tingkat lapangan, staf mungkin “dibayar” untuk tutup mata atas kesalahan pendaftaran keluarga pada daftar distribusi atau pencurian dari gudang. Staf mungkin menarik bayaran sendiri secara langsung untuk memasukkan orang-orang dalam daftar penerima bantuan yang sebenarnya tidak sesuai dengan kriteria penerima bantuan. Pengadaan barang, penyimpanan dan transportasi memberikan kesempatan-kesempatan yang meluas untuk korupsi. Staf mungkin menerima uang pelicin atau suap untuk membantu sebuah penyedia barang tertentu atau menyetujui penawaran yang dibesarkan jumlahnya, atau barang-barang yang bersangkutan lebih dipilih meskipun kualitas ataupun harganya tidak mampu bersaing. Staf mungkin terlibat dalam pencurian barang-barang bantuan dari gudang-gudang, atau mereka hanya memindahkan barang-barang dari gudang-gudang dengan merubah sistem inventaris.

Pada tingkatan negara, staf senior dapat terlibat dalam pengadaan barang palsu dalam skala yang lebih besar, atau dalam pembuatan bukti pembelian palsu untuk barang-barang yang tidak pernah diterima. “Staf bayangan” dapat menerima gaji di mana mereka masuk ke rekening bank staf yang benar. Uang pelicin (atau mungkin ancaman) dari pemimpin-pemimpin di tingkat lokal dapat mempengaruhi pilihan proyek badan tersebut, sehingga proyek itu mendukung sebuah kelompok atau wilayah geografis tertentu. Para pejabat publik dapat menggunakan posisi mereka untuk memastikan bahwa proyek-proyek bantuan dapat menguntungkan diri mereka sendiri, atau teman-teman dan keluarga mereka. Jika seorang wakil otoritas lokal diperlukan untuk menangani perumahan pengungsi sementara, contohnya, mereka dapat melihat itu sebagai peluang untuk memberikan kontrak-kontrak konstruksi itu kepada anggota keluarga mereka.

Akhirnya, bantuan juga dapat dimanipulasi di tingkat individu atau keluarga. Orang dapat mendaftar dua kali untuk sebuah distribusi, atau membeli sebuah kartu pembagian asli tapi palsu. Mereka dapat mengaku ketidakberdayaan mereka, seperti menjadi kepala keluarga perempuan, padahal kenyataannya mereka tidak memenuhi kriteria ketidakberdayaan – meskipun ini mungkin karena kriteria tersebut ditentukan dengan sangat buruk, dalam beberapa kasus hal ini dipertanyakan apakah dapat dikategorikan sebagai korupsi. Hal itu juga dapat menimbulkan pertanyaan mengenai kelayakan bantuan yang diberikan. Untuk orang-orang yang sangat miskin, ditengah krisis yang akut, mencoba untuk memperdayai sistem bantuan mungkin merupakan sebuah strategi untuk bertahan hidup.

B. Sektor-sektor

Sektor-sektor dan komoditas-komoditas yang berbeda menghadirkan tantangan-tantangan yang berbeda dan berbagai kesempatan untuk korupsi. Bantuan makanan seringkali dilihat sebagai hal yang paling tinggi kemungkinan korupsinya, karena makanan dapat digunakan baik untuk konsumsi atau untuk diperdagangkan. Obat-obatan kecil dan berharga, artinya bahwa obat-obatan dapat dengan mudah dicuri dan dijual kembali (seringkali oleh staf di dalam fasilitas kesehatan yang sama di mana obat-obatan itu dicuri). Pengelolaan kendaraan dalam hal tertentu tampaknya rawan korupsi dalam berbagai bentuk, karena tingginya nilai transportasi, bahan bakar dan suku cadang. Pencurian yang langsung dari bensin dan suku cadang dapat melibatkan kolusi antara para pengemudi dan penyedia barang, atau pemalsuan tanda terima dan kertas kerja. Fasilitas kendaraan milik badan dapat digunakan untuk perjalanan yang dikenakan biaya, jasa taksi, dan dalam beberapa kasus untuk jasa bis umum. Menyediakan bantuan dalam bentuk uang tunai, daripada komoditas-komoditas, juga menimbulkan pertanyaan-pertanyaan mengenai korupsi dan penyimpangan, meskipun bukti menyarankan bahwa bantuan uang tunai dapat dengan aman diberikan, bahkan dalam situasi konflik. Dalam beberapa situasi dan kondisi, pembuatan program yang berdasarkan uang tunai dapat secara potensial lebih transparan dan lebih sedikit potensi korupsinya dibandingkan alternatif-alternatif lainnya.

Apa yang Bisa Dilakukan?

Laporan ini menggunakan sebuah tipologi untuk menganalisis korupsi yang digambarkan dari berbagai daftar bacaan mengenai strategi-strategi pengamanan dalam bantuan kemanusiaan. Kerangka kerja ini menggunakan tiga kategori: perlindungan (protection), penghalangan (deterrence), dan penerimaan (acceptance).

Yang kami maksud dengan perlindungan (protection) adalah sistem-sistem dan prosedur-prosedur yang disiapkan oleh para badan pemberi bantuan untuk meminimalisir resiko korupsi dari tahap awal. Hal ini akan termasuk sistem-sistem logistik dan akuntansi, prosedur-prosedur tender, tugas-tugas audit mandiri dan internal, sistem-sistem pengawasan, dan prosedur-prosedur manajemen. Hal tersebut seringkali dirujuk sebagai "pencegahan (prevention)" dalam literatur anti korupsi.

Yang kami maksud dengan penghalangan (deterrence) adalah strategi-strategi untuk menghilangkan keinginan orang untuk melakukan korupsi, dengan memberikan hukuman-hukuman. Ini akan termasuk menggunakan sistem hukum untuk menghukum or-

ang yang ditemukan melakukan pencurian dana, mekanisme internal untuk menyelidiki korupsi-korupsi yang mungkin terjadi dan untuk mendisiplinkan dan memecat staf yang ditemukan terlibat dalam kegiatan-kegiatan korupsi, atau cara-cara penyebutan dan mempermalukan aktor-aktor lain yang terlibat korupsi. Hal tersebut seringkali dirujuk sebagai “penegakan (enforcement)” di dalam literatur anti korupsi.

Yang kami maksud dengan penerimaan (acceptance) adalah tingkatan-tingkatan di mana aktor-aktor kemanusiaan diterima di dalam masyarakat tempat mereka bekerja. Apakah mereka dilihat hanya sebagai permainan untuk eksploitasi atau seefektif mungkin berusaha untuk menyelamatkan nyawa orang dengan cara-cara yang membutuhkan dukungan lokal? Strategi-strategi untuk meningkatkan penerimaan termasuk kesadaran, informasi dan partisipasi penerima manfaat dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek.

A. Strategi-strategi Perlindungan dan Pencegahan

Mungkin langkah pertama dari setiap strategi pencegahan membutuhkan penilaian yang lebih baik mengenai resiko-resiko dan kesempatan-kesempatan untuk korupsi. Seperti agen-agen yang secara rutin melakukan penilaian keamanan dan mengembangkan serta menyebarkan panduan-panduan keamanan sebagai bagian dari pengelolaan keamanan yang baik, jadi penilaian resiko untuk penipuan dan korupsi harus menjadi standar dari praktek-praktek manajemen yang baik. Sistem untuk pengelolaan finansial dan akuntabilitas jelas sangat penting. Ini termasuk sistem dan proses dari perumusan anggaran, akuntansi, pelaporan dan audit serta mekanisme akuntabilitas yang mencakup pengeluaran dan pendapatan. Lembaga pemberi bantuan telah banyak membantu mengembangkan sistem finansial yang kuat yang mampu menangani persyaratan-persyaratan pelaporan pemberi bantuan yang kompleks, proyek-proyek yang banyak, perpindahan yang tiba-tiba dalam hal pendanaan dan penggunaan yang cepat untuk keperluan krisis darurat.

Pengelolaan yang lebih baik dari proses pengadaan barang juga diperlukan. Ini akan termasuk prosedur pengadaan barang yang standar seperti penawaran yang beragam, penawaran yang di-segel (sealed bid), komite pengadaan barang, dan pengawasan oleh para spesialis teknis. Sistem penyimpanan barang juga perlu dipertimbangkan dengan hati-hati yaitu mengenai siapa yang berhak memiliki akses, untuk mengurangi potensi kolusi antara staf agen pemberi bantuan, staf gudang dan kontraktor. Koordinasi antara lembaga pemberi bantuan juga menjadi penting, untuk memastikan

bahwa sebuah pendekatan yang konsisten diambil terhadap kasus suap, atau untuk memastikan bahwa kesepakatan dicapai pada tingkat “insentif” yang tidak resmi untuk pegawai-pegawai yang jelas-jelas dibayar rendah.

B. Strategi-strategi Penghalangan

Sebagai langkah awal, lembaga pemberi bantuan harus memiliki kebijakan-kebijakan yang jelas melawan penipuan dan korupsi, dan untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut dipublikasikan dan dipahami oleh lembaga yang dimaksud dan oleh para kontraktor, penyedia barang dan lainnya yang melakukan bisnis dengan lembaga tersebut. Kebijakan-kebijakan pemberian keterangan yang jelas juga dibutuhkan, sehingga staf yang merasa bahwa mereka mampu melaporkan kecurigaan-kecurigaan yang beralasan, dan rencana-rencana yang jelas mengenai bagaimana berhadapan dengan penipuan jika hal itu muncul. Buku kecil Dewan Penasehat atas Tindak Penipuan (The Fraud Advisory Panel) yang berjudul “Fighting Fraud-A Guide for SMEs” menyarankan beberapa elemen dari reaksi terhadap penipuan. Khususnya di wilayah konflik dan situasi darurat yang kompleks, pertanyaan mengenai apakah melibatkan polisi dan sistem hukum nasional merupakan hal yang sulit, karena mereka sendiri kemungkinan rawan akan korupsi, atau mereka dapat menggunakan metode-metode yang tidak membuat nyaman para agen pemberi bantuan. Keamanan staf juga perlu untuk dipertimbangkan.

C. Strategi-strategi Penerimaan

Fokus utama dari pengelolaan resiko oleh lembaga pemberi bantuan adalah pada perlindungan, dan suatu tingkat penghalangan yang lebih sedikit. Namun, lebih banyak lagi yang dapat dilakukan untuk mengurangi korupsi dengan lebih melibatkan para penerima manfaat dalam membuat rancangan proyek, membuat mereka sadar akan hak-hak mereka melalui upaya-upaya penyadaran dan kampanye informasi, serta menyediakan mekanisme untuk umpan balik dan pengaduan. Dengan memberikan pemahaman yang jelas kepada masyarakat yang terkena dampak bencana mengenai bantuan apa yang menjadi hak mereka, apa kriteria untuk sasaran dan pemilihan lokasi atau komunitas, dan – idealnya – melibatkan mereka dalam proses pengelolaan dan pengambilan keputusan, kemungkinan untuk korupsi bantuan-bantuan yang diberikan dapat sangat dikurangi. Sebuah strategi anti korupsi juga harus memasukkan mekanisme-mekanisme yang memungkinkan masyarakat yang terkena dampak bencana untuk mengadu atas

terjadinya ketidakadilan atau korupsi terhadap bantuan yang diberikan.

Pada tingkatan yang lebih mendasar, lembaga pemberi bantuan perlu mempertimbangkan cara-cara di mana reaksi bantuan kemanusiaan dapat menjadi lebih mengakar di masyarakat lokal dan kontrak politik, dan menghindari resiko korupsi yang muncul dari pemahaman yang membedakan bahwa jaringan-jaringan lokal berada diluar dan tidak perlu bertanggung jawab dan memiliki tanggung gugat. Sepanjang aksi kemanusiaan dilihat sebagai sebuah proyek barat yang besar, terlepas dari masyarakat di mana ia beroperasi, maka usaha-usaha lain untuk meminimalkan korupsi akan tetap tidak mencukupi.

Apa Langkah Selanjutnya?

Meminimalkan resiko-resiko penyimpangan dan korupsi bantuan saat masih merespon kebutuhan-kebutuhan akut berdasarkan kepentingan-kepentingan kemanusiaan adalah salah satu dilema mendasar yang dihadapi para pemberi bantuan kemanusiaan. Para pemberi bantuan dan penyalur telah mengembangkan sejumlah cara untuk menghadapi resiko-resiko ini. Namun, pendekatan-pendekatan yang terbaru cenderung menitikberatkan pada perlindungan dan pencegahan – pada usaha-usaha untuk lebih memperketat sistem untuk mencegah terjadinya korupsi sejak dari tahap awal. Jelas sekali, sistem yang kuat sangat dibutuhkan. Usaha-usaha ini penting, tapi hal tersebut tampaknya tidak cukup tanpa dibarengi dengan berbagai usaha yang seimbang yang dilakukan untuk penghalangan dan secara khusus penerimaan. Sistem yang paling baik di dunia tampaknya dapat dirusak jika kemungkinan untuk dapat ditangkap sangat kecil, dan hanya diberikan sedikit hukuman bagi pelakunya. Bantuan darurat dipandang sebagai sebuah tindakan dari luar dan tidak mengakar dalam sistem akuntabilitas lokal; para penerima tidak memahami hak-hak mereka, tidak dapat mengadu jika mereka ditekan, dan tidak terlibat dalam pengelolaan penyampaian bantuan.

Sejumlah langkah dapat diambil untuk menanggapi pertanyaan atas korupsi dalam bantuan kemanusiaan.

- Korupsi perlu dibicarakan dan didiskusikan secara kolektif; cara-cara perlu ditemukan untuk melakukan penelitian yang lebih jauh mengenai isu ini, dan untuk temuan-temuan dari penelitian ini perlu didiskusikan dalam lingkungan yang tidak mengancam.
- Beberapa diskusi ini mungkin perlu dilakukan secara pribadi, untuk memungkinkan para agen untuk berbagi dan belajar secara terbuka tanpa takut hal ini membentuk dasar-dasar cerita yang

merusak di media.

- Mungkin langkah pertama dari setiap strategi pencegahan perlu penilaian yang lebih baik mengenai resiko-resiko dan kesempatan-kesempatan korupsi. Seperti agen-agen yang rutin melakukan penilaian keamanan, dan mengembangkan serta menyebarkan panduan-panduan keamanan sebagai bagian dari pengelolaan keamanan yang baik, penilaian resiko untuk penipuan dan korupsi harus menjadi bagian standar dari praktek-praktek manajemen yang baik.
- Fokus diperlukan tidak hanya dalam sistem-sistem yang lebih baik untuk mencegah korupsi, tapi juga dalam sistem-sistem yang menangani korupsi saat ia muncul, hukuman-hukuman bagi pelaku yang tertangkap, dan langkah-langkah untuk meningkatkan akuntabilitas yang menurun, termasuk cara-cara para pemberi bantuan dilihat oleh pengambil keputusan di tingkat lokal.
- Berfokus pada penerimaan melibatkan pemajuan dari agenda akuntabilitas yang menurun dalam sebuah cara yang melampaui retorika untuk melibatkan penanaman modal nyata dalam mekanisme-mekanisme transparansi tingkat lokal, partisipasi dan komplain yang lebih besar.
- Pertimbangan yang lebih dapat diberikan untuk membangun isu-isu anti korupsi dalam rencana untuk bencana yang mungkin terjadi di masa yang akan datang. Satu strategi diperlukan untuk mempertimbangkan resiko korupsi dalam bantuan melalui kerangka kerja penilaian resiko.

Korupsi dalam bantuan kemanusiaan menimbulkan banyak pertanyaan-pertanyaan penting. Hal tersebut juga merupakan wilayah sangat banyak diteliti, dan kerja yang lebih lanjut jelas diperlukan untuk menyelidiki seluruh isu lebih rinci lagi. Agen bantuan kemanusiaan telah dibebani dengan berbagai isu yang perlu diperhatikan dalam memberikan bantuan darurat. Korupsi dapat dilihat sebagai masalah lain yang ada dalam daftar masalah. Lebih baik untuk melihat perlunya untuk meminimalisir korupsi sebagai bagian yang terpadu dari manajemen yang baik.

Perlu ada kemauan dari para penyedia bantuan untuk mendanai pengeluaran ini. Untuk bagian mereka, para agen perlu untuk menginvestasikan kapasitasnya untuk menganalisa dengan lebih baik dan lebih terbuka mengenai resiko-resiko korupsi, dan untuk terus menguatkan sistem yang diperlukan untuk meminimalisir resiko-resiko tersebut. Sebuah fokus untuk menghadapi korupsi memberikan dasar-dasar yang lebih jauh untuk akuntabilitas menurun yang lebih besar di bagian agen bantuan. Untuk banyak alasan lain, transparansi

yang lebih besar kepada, dan partisipasi oleh, populasi yang terkena dampak bencana dalam bantuan darurat dibutuhkan, tapi hal ini juga dapat menyumbangkan pada sistem bantuan yang lebih dapat dipertanggungjawabkan dan mempunyai resiko korupsi yang lebih kecil.

Referensi

- Anderson, M. 1999. *Do No Harm: How Aid Can Support War—Or Peace*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Collinson, S. 2003. *Power, Livelihoods and Conflict: Case Studies in Political Economy Analysis for Humanitarian Action*. HPG Report 13. London: Overseas Development Institute.
- Duffield, M. 1994. The Political Economy of Internal War: Asset Transfer, Complex Emergencies and International Aid. In *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, edited by J. Macrae and A. Zwi. London: Zed Books.
- , et al. 2000. *Sudan: The Unintended Consequences of Humanitarian Assistance*. Field Evaluation Study, report to the European Community Humanitarian Office, Trinity College, Dublin.
- Le Billon, P. 2003. Buying Peace or Fuelling War: The Role of Corruption in Armed Conflicts. *Journal of International Development* 15.
- . 2005. Overcoming Corruption in the Wake of Conflict. In *Global Corruption Report 2005*, edited by Transparency International. London: Pluto Press.
- Macrae, J. 2002. *The New Humanitarianisms: A Review of Global Trends in Humanitarian Action*. London: Overseas Development Institute.
- Shah, A., and J. Huther. 2000. *Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation*. World Bank Kebijakan Research Working Paper 2,501. Washington, DC: World Bank.
- TIRI (Governance-Access-Learning Network). 2005. *Corruption in Post-conflict Reconstruction: Breaking the Vicious Cycle*. London.
- United Nations Office of Internal Oversight Services. 2002. *Investigation into Sexual Exploitation of Refugees by Aid Workers in West Africa*. New York.
- Volcker, P., R. Goldstone, and M. Pieth. 2005. *Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil for Food Programme, Interim Report*. New York.

Tema 4: MEMFASILITASI PENGADAAN BARANG DAN JASA DAN PELAKSANAAN YANG EFEKTIF DAN TRANSPARAN

Penilaian Kebutuhan, Pembuatan Kontrak dan Pelaksanaan

Michael Wiehen
Board Member
Transparency International Jerman

Pengantar

Setelah sebuah bencana besar (seperti sebuah tsunami, gempa bumi, letusan gunung berapi, atau perang), masyarakat yang terkena dampak dan pemerintahnya, di satu pihak, dan para pemberi bantuan, di pihak lain, bergerak melalui beberapa fase kegiatan. Untuk kepentingan makalah ini, perlu dibedakan antara fase bantuan (relief) (yang mencakup akibat-akibat segera dari bencana tersebut, ketika prioritasnya adalah menyelamatkan jiwa orang-orang dan memperbaiki layanan-layanan dasar) dan fase rekonstruksi jangka menengah hingga panjang (yang biasanya terdiri dari beberapa sub fase, dari memperbaiki kehidupan dan komunitas-komunitas hingga pembangunan baru jangka panjang).

Kekhawatiran dan prioritas yang berbeda ada untuk fase-fase penyelamatan dan rekonstruksi ini, dan karena itu peraturan-peraturan yang berbeda harus diterapkan. Keseluruhan proses harus, bagaimanapun juga, berpusat pada masyarakat dan partisipatoris.

Satu tujuan utama untuk seluruh kegiatan paska bencana haruslah untuk meminimalkan kerusakan akibat korupsi. Pengadaan barang dan jasa sangat rentan terhadap korupsi bahkan dalam situasi dan kondisi yang normal. Resiko-resiko ini meningkat secara signifikan pada situasi pasca bencana untuk berbagai macam alasan, sebagaimana dijelaskan lebih jauh di bawah ini. Usaha-usaha besar perlu untuk memastikan bahwa barang-barang dan dana yang tersedia secara internasional (termasuk penyumbang-penyumbang swasta yang tak terhitung jumlahnya) benar-benar mencapai penerima manfaat yang dimaksud dan tidak dicuri melalui tindakan-tindakan kriminal.

Transparansi penuh dari seluruh proses (termasuk transparansi penuh dari seluruh pemasukan dan pengeluaran keuangan) merupakan persyaratan-persyaratan penting untuk mencegah terjadinya korupsi. Sebagaimana telah terlihat di banyak situasi bencana sebelumnya, proses-proses yang tidak jelas secara cepat akan disalahgunakan oleh elemen-elemen kriminal. Transparansi yang berbasis internet dapat lengkap, dan tidak mahal serta mudah untuk

disediakan. Pengelolaan aliran dana yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan dibutuhkan dengan adanya sebuah dana abadi yang dibentuk yang digunakan sebagai sebuah saluran, setidaknya untuk semua dana-dana bantuan eksternal. Mungkin masuk akal untuk menyalurkan seluruh dana anggaran domestik yang dikeluarkan untuk kegiatan-kegiatan paska bencana melalui dana abadi semacam itu. Alternatifnya, pemerintah dapat memutuskan untuk menyalurkan seluruh dana bantuan domestik dan eksternal melalui anggaran nasional. Dalam kasus ini, aturan-aturan anggaran harus diadaptasi untuk memungkinkan pengambilan keputusan yang cepat yang dibutuhkan dalam situasi paska bencana. Dalam kasus manapun, pemerintah negara yang terkena dampak harus mengatur untuk menyeragamkan prosedur-prosedur pelacakan dan pengawasan, terlepas dari sumber-sumber dana.

Dalam transparansi harus didampingi unsur penting lainnya yaitu akuntabilitas penuh. Ini mengacu pada kemampuan pemerintah dan pemberi bantuan untuk bertanggung jawab penuh kepada lembaga mereka masing-masing, kepada setiap badan-badan kontrol eksternal, dan kepada penerima manfaat akhir dari bantuan, untuk penggunaan yang sesuai dari sumber-sumber daya, kualitas dari produk akhir, dan penyampaian yang efektif. Sebuah elemen penting dari akuntabilitas adalah bahwa setiap pelanggaran harus diberi sanksi yang sesuai. Struktur tata kelola dipilih untuk mengelola usaha-usaha penyelamatan dan rekonstruksi, termasuk aliran dana atau uang, harus memberikan suara kepada pemerintah negara yang terkena dampak, komunitas yang terkena dampak dan penerima manfaat akhir, dan juga kepada para pemberi bantuan yang sumber dayanya dalam taruhan.

Dalam situasi apapun, pelaksanaan proyek dan pengadaan barang terkait yang efektif dan transparan dalam situasi paska bencana membutuhkan sebuah penilaian yang dapat dipercaya mengenai kebutuhan aktual sebelum pembuatan kontrak untuk penyediaan barang-barang dan konstruksi dan jasa-jasa lain dapat berlangsung, diikuti dengan penyelesaian atau pelaksanaan kontrak-kontrak. Satu aspek penting dari situasi paska bencana biasanya paralel dengan kegiatan-kegiatan pemerintah yang terstruktur, usaha-usaha bantuan massal dan rekonstruksi awal sudah berlangsung di komunitas-komunitas yang terkena dampak, seringkali dengan bantuan eksternal langsung dari organisasi non pemerintah (ornop) domestik dan internasional. Hal tersebut membutuhkan adanya usaha-usaha yang serius dan kompleks pada koordinasi yang efektif. Seluruh kegiatan-kegiatan semacam itu rentan terhadap korupsi, dan hal yang sangat membantu untuk mengidentifikasi langkah-langkah dalam proses-proses di mana korupsi paling sering muncul, juga supaya dapat terlindung dari

korupsi (misalnya melalui pemetaan resiko).

Pemetaan Resiko

Di setiap proyek yang melibatkan sejumlah besar pemberi bantuan dan penerima manfaat, resiko-resiko kejadian korupsi biasanya dapat muncul dari

- Pejabat-pejabat pemerintah
- Wakil dari masyarakat yang terkena dampak (penerima manfaat akhir)
- Kontraktor-kontraktor konstruksi dan jasa lainnya (termasuk para konsultan yang memberikan jasa keahlian teknik, manajemen, atau jasa lainnya), penyedia barang, dan agen-agen atau mediator mereka;
- Ornop yang berlaku sebagai kontraktor/penyedia barang
- Wakil dari pemberi bantuan dan pemberi dana lainnya (termasuk organisasi amal swasta); dan
- Aktor-aktor masyarakat sipil, seperti pengamat atau pengawas mandiri eksternal (ornop, pengawas komersial).

Penyediaan bantuan dalam situasi paska bencana membawa resiko-resiko korupsi tambahan yang disebabkan oleh satu atau beberapa faktor di bawah ini:

- keadaan yang sangat darurat dari fase penyelamatan (prioritas utama adalah menyelamatkan korban yang hidup);
- kesulitan logistik dan fisik untuk mendapatkan bantuan bagi orang-orang yang membutuhkan
- aliran masuk dana yang besar (dari sejumlah besar pemberi dana) dan kesulitan atau bahkan ketidakmampuan dari pemerintah penerima bantuan untuk mengelola bantuan itu dengan sesuai;
- ketiadaan atau gangguan dari infrastruktur administratif pada tingkat lokal, regional dan/atau pusat;
- kekukuhan dari beberapa pemberi bantuan – dalam situasi tertentu sangat dapat dimengerti dan dibenarkan – untuk mengelola distribusi dan penyampaian bantuan oleh mereka sendiri (kurangnya koordinasi dan tidak adanya kontrol lokal);
- ketidakadaan atau gangguan dari pasar-pasar normal (lokal dan regional) untuk pembelian barang-barang dan jasa-jasa yang dibutuhkan;
- keberadaan peraturan-peraturan atau insentif khusus dari para pemberi bantuan/dana untuk bantuan paska bencana; dan
- tidak adanya pengalaman dari para pemberi bantuan, dan khususnya lembaga-lembaga amal swasta dengan kondisi lokal.

Menyediakan bantuan paska bencana di sebuah wilayah di mana terjadi konflik sipil, kemungkinan untuk sebuah periode yang diperpanjang, membawa resiko korupsi tambahan dan resiko lainnya karena

- masalah-masalah logistik komunikasi (gangguan komunikasi dan infrastruktur transportasi dan ketidakpercayaan di antara penduduk lokal);
- kemungkinan adanya penolakan lokal terhadap keterlibatan dari orang-orang pemerintah pusat;
- bahaya-bahaya fisik saat sedang bergerak (misalnya: adanya orang-orang bersenjata atau ranjau darat); dan
- tidak adanya budaya pembagian informasi, akuntabilitas dan kepercayaan bersama.

Dalam situasi semacam itu, keinginan untuk menyalahgunakan posisi kekuasaan atau pengaruh untuk mendapatkan keuntungan pribadi yang tidak resmi muncul di mana-mana. Penting untuk mengetahui bahwa, bahkan jika penyuapan dibayar oleh seorang pemberi bantuan yang bermaksud baik untuk melaksanakan kegiatan bantuan (misalnya menyuap seorang pejabat untuk mengijinkan melewati dengan selamat sebuah rombongan bantuan), hal tersebut masih melibatkan sebuah keuntungan “pribadi”.

Penilaian Kebutuhan

Dalam seluruh situasi, keputusan untuk menyediakan barang-barang atau pelayanan harus dimulai oleh sebuah penilaian yang objektif dari kebutuhan aktual, untuk memastikan penggunaan yang optimal dari sumber daya.

Pengadaan barang untuk fase penyelamatan jelas dikelola dalam keadaan darurat untuk mendapatkan persediaan-persediaan dasar bagi masyarakat yang membutuhkan dan efisiensi ekonomis maksimal mungkin sulit dicapai pada tahapan ini. Pada saat ini, tugas paling awal adalah mengidentifikasi dan menghitung barang-barang dan pelayanan yang dibutuhkan dengan segera (termasuk pengelola pemerintah dan juga masyarakat yang terkena dampak melalui perwakilan mereka dan oronop lokal yang mungkin), dan menentukan persyaratan-persyaratan logistik untuk memastikan pendistribusian yang cepat.

Kegiatan-kegiatan restorasi dan rekonstruksi paska bencana harus, bagaimanapun, berdasar pada sebuah penilaian kebutuhan yang hati-hati, komprehensif, dan transparan, dilaksanakan oleh administrasi negara yang terkena dampak dengan keterlibatan penuh dari penerima manfaat akhir dan perwakilan terpilih mereka. Untuk

memulainya, seseorang tidak boleh hanya berasumsi bahwa semuanya harus hanya mengganti seperti sebelum bencana. Kerusakan mungkin menimpa perumahan atau infrastruktur karena terletak di lokasi yang berbahaya secara khusus (terlalu dekat dengan garis pantai, dalam aliran banjir, atau daerah aliran lava dari gunung berapi, dll). Hal yang masuk akal untuk menghindari pengulangan kerusakan semacam itu dengan membangun kembali di lokasi yang lebih aman dan menjaga wilayah-wilayah yang berbahaya bersih dari bangunan. Tentu saja, ini dapat melibatkan keputusan-keputusan yang sulit mengenai bagaimana menghadapi “hak-hak kepemilikan” (misalnya kota-kota kumuh di sepanjang garis pantai, atau pemilik rumah mewah dicegah untuk membangun di lokasi “terpilih” tapi berbahaya). Banyak keputusan-keputusan semacam itu sebagian besar rawan korupsi.

Pertama-tama, pemerintah negara yang terkena dampak harus menentukan tanggung jawab administratif untuk pengambilan keputusan selama fase penilaian kebutuhan, mengidentifikasi pihak berwenang tingkat pusat, regional atau lokal. Pemerintah harus memastikan kekuatan personel dan logistik serta finansial yang sesuai dari kantor-kantor yang bertanggungjawab. Kantor pengkoordinasian pusat mungkin diperlukan untuk koordinasi antara kantor-kantor nasional dan para pemberi bantuan/dana internasional termasuk organisasi-organisasi amal. Dana abadi terpusat mungkin diinginkan, khususnya untuk penyaluran sumber-sumber bantuan internasional.

Mereka yang bertanggungjawab kemudian harus menjalankan sebuah penilaian kerusakan yang sistematis dan komprehensif dan menentukan kebutuhan-kebutuhan akan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang dibutuhkan di wilayah-wilayah bencana, untuk pemindahan reruntuhan, untuk perbaikan atau rekonstruksi perumahan dan infrastruktur paska bencana, dan untuk konstruksi yang benar-benar baru. Bagian dari penilaian kebutuhan bisa jadi penentuan bahwa rumah-rumah, desa-desa, atau infrastruktur-infrastruktur tertentu dipindahkan ke wilayah yang lebih aman. Administrasi juga perlu untuk menentukan kuantitas dan kualitas dari konstruksi, sebagaimana juga dengan biaya dari barang-barang dan konstruksi dan juga jasa lainnya, termasuk bantuan dan pelayanan yang dibutuhkan untuk mengelola pelaksanaan dari fase rekonstruksi. Penting bahwa administrasi juga memastikan bahwa aturan-aturan pembangunan bersifat praktis dan bahwa aturan itu ditegakkan (khususnya di wilayah gempa bumi). Di masa yang lalu, dan khususnya yang berkaitan dengan gempa bumi, seringkali muncul bahwa banyak jiwa dapat diselamatkan jika aturan-aturan bangunan yang ada telah ditegakkan dengan benar.

Penting untuk pelaksanaan yang efektif dari proyek-proyek paska bencana bahwa masyarakat yang terkena dampak terintegrasi

secara penuh ke dalam proses penilaian dan pengambilan keputusan, khususnya pada saat pemindahan unit-unit perumahan atau keseluruhan desa-desa. Juga merupakan bagian dari tugas pemerintah untuk mencocokkan kebutuhan-kebutuhan aktual yang teridentifikasi dengan penawaran-penawaran bantuan, dan untuk mengkoordinasikan dan menegosiasikan dengan para pemberi bantuan/dana untuk memastikan kecocokan yang optimal.

Pembuatan Kontrak dari Penyediaan Barang-barang dan Konstruksi serta Jasa Lainnya

Saat fase penyelamatan, pemerintah negara yang terkena dampak harus

- menilai dan memilih seluruh bantuan lainnya yang diberikan dan ditawarkan (pada tingkatan di mana bantuan belum diberikan secara langsung kepada penerima manfaat);
- mencocokkan bantuan yang tersedia dengan kebutuhan yang dievaluasi dan menyampaikan barang-barang dan pelayanan-pelayanan kepada orang-orang yang sesuai;
- menegosiasikan dengan para pemberi bantuan/dana untuk bantuan tambahan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang belum terpenuhi;
- menggunakan bantuan finansial yang tersedia dan dijanjikan dan sumber daya mereka sendiri (jika ada) untuk mendapatkan dan memberikan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan yang belum terpenuhi; dan
- membeli barang-barang dan pelayanan distribusi dalam dasar yang bersaing; untuk sebagian besar barang-barang dan pelayanan dalam fase ini, penawaran bersaing internasional penuh (normalnya metode yang paling tahan korupsi) akan memakan waktu yang cukup lama, tapi mencari tiga atau empat penawaran bersaing sebelum memberikan sebuah kontrak (kecuali harga pasar sudah sangat bersaing dan transparan), dan membuat proses tersebut transparan, harus menjadi sebuah perlindungan minimum yang berguna untuk melawan tawaran-tawaran yang dimanipulasi.

Selama fase rekonstruksi, pemerintah negara yang terkena dampak harus

- menerbitkan hasil-hasil dari penilaian kebutuhan
- menilai dan memilih bantuan-bantuan lainnya yang diberikan dan ditawarkan, cocok dengan penilaian kebutuhan, dan

menegosiasikan dengan para pemberi bantuan.dana untuk bantuan tambahan untuk memenuhi seluruh kebutuhan yang sudah di bagi-bagi menurut kategorinya (atau sebanyak yang dimungkinkan);

- dalam hal bantuan finansial, desakan para pemberi bantuan/dana untuk menyediakan hanya bantuan tidak mengikat (untuk menghindari biaya barang-barang yang berpotensi jadi tinggi dan pengadaan pelayanan dalam situasi yang tidak bersaing, dan biaya transportasi yang berpotensi lebih tinggi);
- menggunakan bantuan finansial dan, hingga ke tingkatan yang diperlukan, sumber-sumber mereka sendiri untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan lainnya yang sudah diidentifikasi; dan
- memastikan definisi yang jelas mengenai barang-barang dan pelayanan-pelayanan, dan rancangan penuh dari kerja-kerja sipil yang akan dikontrak.

Mempertimbangkan sejumlah besar dari peraturan-peraturan pengadaan barang oleh beragam pemberi bantuan/dana, dan resiko tinggi yang kompleks dan mungkin prosedur-prosedur yang tidak jelas atau menimbulkan konflik akan mengundang korupsi dan manipulasi, sangat diharapkan bahwa pemerintah negara yang terkena dampak berusaha untuk menegosiasikan standar-standar pengadaan barang yang seragam dengan seluruh pemberi bantuan mereka. Bank Dunia atau Asian Development Bank dapat memimpin dalam hal ini, dimulai dengan panduan pengadaan barang mereka sendiri, yang dapat diadaptasi dengan baik pada situasi paska bencana.

Terlepas dari panduan pengadaan barang siapa yang akan digunakan untuk mengembangkan sebuah pendekatan bersama, pemerintah negara yang terkena dampak harus memperoleh dan mendapatkan barang-barang dan pelayanan yang dibutuhkan dalam dasar yang sangat bersaing (misalnya melalui penawaran bersaing internasional yang kompetitif [International Competitive Bidding, ICB], kecuali untuk kontrak-kontrak yang lebih kecil (hingga, katakanlah, setara dengan 100.000 USD) di mana tiga hingga lima tawaran yang bersaing harus dicari secara langsung, atau di mana penawaran bersaing lokal mungkin sesuai dengan dasar bahwa penyedia lokal dapat bersaing. Kapanpun ICB digunakan, waktu respon harus diperpendek dengan menggunakan prosedur yang berbasis internet.

Khususnya saat proses seleksi selain ICB digunakan, pemerintah harus memastikan transparansi dalam undangan untuk tender, memberikan daftar yang jelas dan tidak mendua dari barang-barang dan pelayanan yang akan diadakan, dan menyatakan kepastian kualitas yang diharapkan dan pilihan-pilihan resmi yang tersedia.

Sebagai tambahan, pemerintah harus membuat seluruh proses pembuatan kontrak benar-benar transparan (termasuk tahapan-tahapan proses dan alasan-alasan untuk memilih “pemenang”).

Untuk melindungi dari korupsi, pemerintah harus memasang kontrol internal dan eksternal yang efektif pada proses pembuatan kontrak, dan harus, khususnya, mengatur adanya pengawasan eksternal independen dari fase pembuatan kontrak (oleh perwakilan masyarakat sipil, satu atau beberapa ornop, atau sebuah konsultan komersial).

Khususnya untuk kontrak-kontrak yang lebih besar, pemerintah akan sangat dianjurkan untuk menerapkan konsep Pakta Integritas Transparency International, dimana pelaku dan penawar-penawar dimasukkan kembali ke dalam kebijakan anti penyuapan, termasuk pengawasan mandiri eksternal dan sanksi-sanksi jika ada pelanggaran. Di kasus-kasus lainnya, pemerintah harus mensyaratkan sebuah perjanjian integritas sederhana dari seluruh penawar dan sub kontraktor.

Berdasarkan pengalaman global, penggunaan agen-agen, perwakilan dan penengah lainnya oleh para kontraktor dan penyedia barang dalam proses pembuatan kontrak harus menyiagakan pemerintah terhadap meningkatnya kemungkinan-kemungkinan adanya manipulasi atau korupsi yang direncanakan, dan harus mengarahkan untuk menguatkan perhatian dan transparansi.

Akhirnya, pemerintah harus menjaga dokumen-dokumen yang utuh dari seluruh kegiatan-kegiatan untuk memungkinkan pengawasan dan evaluasi yang sesuai.

Seperti pemerintah, para pemberi bantuan/dana, ornop (apakah mereka bertindak sebagai pemberi bantuan atau pemberi layanan), dan masyarakat yang terkena dampak (penerima manfaat akhir) harus membuat seluruh usaha-usaha yang sesuai untuk meminimalisir korupsi selama proses pembuatan kontrak. Para pemberi bantuan/dana dapat hal ini secara khusus dengan memastikan bahwa aturan-aturan standar operasional dan kontrol keuangan mereka dikerjakan dengan efektif, dan bahwa proses pengadaan barang dibuat sesederhana dan sejelas mungkin, melalui penggunaan aturan-aturan pengadaan barang yang seragam. Mereka harus bekerja sama secara penuh dan membangun dengan struktur pengelolaan nasional pusat di negara yang terkena dampak. Para pemberi bantuan/dana juga harus menyediakan saluran-saluran yang memadai untuk pemberi informasi (mereka yang ingin memberikan informasi mengenai perilaku korupsi dari setiap aktor).

Ornop harus, secara khusus, bekerja sama penuh dengan pemerintah dan memastikan bahwa mereka mempunyai aturan-aturan operasional dan kontrol finansial yang memadai yang sudah

disiapkan, memulai transparansi penuh dan mendorong pemberian informasi.

Masyarakat yang terkena dampak juga mempunyai tanggung jawab yang besar untuk membantu menghindari atau meminimalisir korupsi dalam lingkungan paska bencana. Bertindak melalui perwakilan terpilih mereka (jika ada) dan/atau organisasi masyarakat sipil, mereka harus melakukan bagian mereka dalam memastikan bahwa penilaian kebutuhan dan proses pembuatan kontrak transparan dan bebas korupsi. Sekali mereka telah diintegrasikan dalam proses-proses tersebut, mereka harus bertindak secara membangun dan bertanggungjawab.

Pelaksanaan Kontrak-kontrak

Setelah fase pembuatan kontrak, fase pelaksanaan atau penyelesaian kontrak sangatlah rentan akan korupsi. Pemenang kontrak mungkin telah menyerahkan tawaran yang paling ekonomis, tapi mungkin, sebagai contoh, hanya bisa melakukan hal tersebut melalui kolusi dengan insinyur pengawas pemimpin proyek, yang menyetujui untuk mengabaikan kerja-kerja sub spesifikasi (misalnya semen dengan kualitas yang rendah atau jumlah beton atau baja yang lebih sedikit) atau mengijinkan “perubahan” yang tidak dibenarkan atau “pemesanan-pemesanan variasi” untuk mengurangi biaya aktual atau menaikkan harga.

Pertama kali, pemerintah-pemerintah negara yang terkena dampak harus menerapkan aturan-aturan umum standar melawan korupsi, seperti “prinsip empat mata”, rotasi yang sering dari staf yang berada di posisi yang sensitif, memastikan adanya kontrol internal dan eksternal yang memadai, dan menyerahkan keputusan-keputusan kepada komite-komite bukan kepada individu. Sebagai tambahan, pemerintah harus seara ketat mengawasi kepatuhan terhadap kontrak yang sudah ditandatangani dan, secara khusus, secara hati-hati menilai kebenaran untuk tiap “perubahan” dan “pemesanan variasi”.

Sekali lagi, pemerintah harus menjaga adanya transparansi penuh selama fase penyelesaian dan harus melibatkan perwakilan-perwakilan masyarakat sipil di dalam struktur dan proses kontrol.

Pada kenyataannya, masyarakat sipil secara khusus mempunyai fungsi penting pada tahap ini; ia harus menciptakan kesadaran mengenai proses tersebut dan resiko-resikonya di antara para stakeholder, mengawasi pelaksanaan, melacak seluruh dana, dan memberikan feedback kepada stakeholder mengenai kemajuan dari pelaksanaan dan setiap masalah yang muncul.

Selama fase penyelamatan dan rekonstruksi, pemerintah harus secara hati-hati mengawasi seluruh pesanan-pesanan “perubahan”

(atau “variasi”) untuk melihat tanda-tanda manipulasi. Di mana pesanan semacam itu secara akumulatif melampaui batasan, sebut saja, 15% dari harga kontrak yang asli, tinjauan dan persetujuan tingkat tinggi dari pesanan tersebut harus disyaratkan. Sebagai tambahan, pemerintah harus memastikan evaluasi paska penyelesaian terhadap kinerja kontrak dan sebuah perbandingan dari harga yang diperkirakan awal dengan biaya aktual akhir. Pemerintah harus memastikan bahwa pengawasan eksternal independen mempunyai kekuatan untuk diumumkan jika pelanggaran-pelanggaran dalam proses yang diidentifikasi oleh pengawas mandiri eksternal tidak diperbaiki oleh pemimpin proyek dengan segera. Sekali lagi, catatan-catatan utuh dari seluruh kegiatan disimpan, untuk memungkinkan adanya evaluasi paska proyek yang efektif.

Rekomendasi-rekomendasi untuk Berbagai Kelompok Stakeholder

Untuk meminimalisir resiko korupsi dalam proses-proses penyelamatan dan rekonstruksi paska bencana, beberapa kelompok stakeholder harus melakukan hal-hal berikut ini:

Para pemberi bantuan dan dana multilateral/bilateral (termasuk organisasi-organisasi amal) harus membentuk (di tiap negara yang terkena dampak) sebuah kelompok koordinasi pemerintah /pemberi bantuan lokal (LCG), yang harus

- memilih seorang “manajer” yang akan menyiapkan sebuah sekretariat (kemungkinan dalam sebuah departemen pemerintah atau di kantoral lokal dari sebuah pemberi bantuan multilateral/bilateral), yang biayanya ditanggung bersama antara para pemberi bantuan;
- meninjau dan “menyetujui” kebutuhan-kebutuhan yang disiapkan oleh pemerintah;
- mempersiapkan dan menerbitkan sebuah “daftar kebutuhan” bersama untuk negara-negara penerima selain bantuan keuangan dan lainnya yang akan disiapkan para pemberi bantuan dan yang lainnya;
- memverifikasi dan mengkonfirmasi seluruh penawaran-penawaran bantuan;
- berkoordinasi secara hati-hati dengan “skema penerimaan bantuan” bilateral (di mana organisasi sipil dan sub unit administratif dalam negara-negara penerima telah “menyetujui” sebuah kelompok tertentu dari penerima manfaat dan telah membuat sebuah skema bantuan langsung);
- menyetujui kesepakatan siapa mengerjakan apa (diidentifikasi dengan wilayah dan/atau substansi);
- menyetujui sejauh mungkin pada aturan-aturan pengadaan

- barang yang seragam untuk seluruh bantuan;
- memungkinkan adanya kefleksibelan yang mudah untuk mempekerjakan kontraktor-kontraktor, penyedia barang, dan penyedia layanan lokal lainnya;
 - Menjaga pembukuan dan catatan yang jelas mengenai seluruh bantuan yang ditawarkan, diberikan dan digunakan (termasuk seluruh bantuan yang ditawarkan oleh pemberi bantuan swasta);
 - Menjaga transparansi penuh dari seluruh pembukuan dan catatan, dan memelihara pengalokasian tanggung jawab di antara para pemberi bantuan dan di antara departemen-departemen pemerintah;
 - Menawarkan bantuan selain kebutuhan-kebutuhan yang telah diidentifikasi dan disetujui dalam kelompok koordinasi lokal (LCG);
 - Memaksimalkan bantuan “dukungan anggaran” dalam bentuk memberikan kefleksibelan yang besar kepada negara penerima dalam menggunakan bantuan tersebut;
 - Menghindari bantuan mengikat;
 - Mensyaratkan sebuah “janji / pakta integritas” standar dari tiap kontraktor/penyedia barang/atau penyedia layanan lainnya yang menawarkan kontrak-kontrak yang didanai oleh dana para pemberi bantuan; dan
 - Memastikan kontrol penuh terhadap aliran dana dan kegiatan-kegiatan lain melalui kontrol-kontrol internal dan eksternal yang efektif.

Pemerintah-pemerintah negara yang terkena dampak harus

- bekerja sama penuh dengan para pemberi bantuan/dana melalui kelompok koordinasi lokal (LCG);
- melibatkan komunitas-komunitas penerima manfaat dan masyarakat sipil lokal secara penuh dalam penilaian kebutuhan dan keputusan-keputusan rekonstruksi;
- jika memungkinkan, mengadakan rapat-rapat publik untuk mendapatkan masukan dari stakeholder yang akan dimasukkan ke dalam penilaian kebutuhan dan pengambilan keputusan rekonstruksi;
- memelihara transparansi penuh terhadap seluruh informasi yang berkaitan dengan penilaian kebutuhan; bantuan yang ditawarkan, diberikan dan digunakan; aturan-aturan dan prosedur pengadaan barang; kontrak yang diberikan; dan kemajuan dalam penyelesaian (yang terakhir melalui laporan-laporan publik secara berkala);
- mengumumkan perilaku-perilaku korupsi; diidentifikasi pada peraturan-peraturan dan sanksi-sanksi; dan menerapkan sanksi secara ketat, cepat dan transparan;

- mensyaratkan menandatangani janji/pakta integritas dari petugas-petugasnya sendiri yang dilibatkan dalam administrasi paska bencana;
- mensyaratkan adanya penandatanganan janji/pakta integritas dari seluruh penawar;
- menerapkan Pakta Integritas TI untuk kontrak-kontrak yang lebih besar;
- menunjuk seorang pejabat senior yang bertanggung jawab melawan korupsi, yang harus:
 - dihubungkan dengan kantor pemerintah tingkat tinggi atau bahkan seseorang diluar pemerintah (seperti auditor jendral);
 - mengawasi keseluruhan proses rekonstruksi dengan pandangan untuk meminimalisir korupsi;
 - bertindak sebagai penerima informasi (rahasia dan tidak bernama) mengenai korupsi dalam penilaian kebutuhan, pengadaan barang dan pelaksanaan; dan
 - mengawasi penerapan sanksi-sanksi oleh pemerintah terhadap kontraktor, penyedia barang dan penyedia layanan lainnya yang terbukti bersalah melakukan korupsi;
- memberikan mekanisme yang efektif untuk mendorong pemberi informasi untuk menyampaikan pengetahuan mereka mengenai kegiatan korupsi kepada pihak berwenang pemerintah yang sesuai; dan
- memberikan perlindungan pemberi informasi yang efektif.

Organisasi-organisasi masyarakat sipil (nasional dan internasional) yang aktif dalam kegiatan-kegiatan penyelamatan dan rekonstruksi paska bencana baik sebagai pemberi bantuan atau sebagai penyedia layanan langsung atau pendukung di lapangan harus

- berkomitmen pada diri mereka sendiri terhadap tingkatan yang paling tinggi dari transparansi dalam kegiatan-kegiatan mereka;
- memberikan janji integritas yang komprehensif;
- mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan pemerintah (pada seluruh tingkatan) dan orng-orng lainnya, berkomitmen pada mereka sendiri untuk memainkan peran mereka dalam memastikan efisiensi yang maksimal dari proses penyelamatan dan rekonstruksi multi aktor, dan patuh kepada aturan-aturan yang sudah disetujui;
- menerima dan melaksanakan akuntabilitas penuh untuk kegiatan-

- kegiatan mereka;
- memungkinkan dan mendorong pemberian informasi;
- membantu pemerintah yang terkena dampak dalam memfasilitasi partisipasi dan pertukaran informasi stakeholder yang maksimal, termasuk setiap rapat publik;
- memberikan transparansi penuh mengenai sumber-sumber dana mereka;
- melaporkan setiap kecurigaan akan adanya korupsi di antara mereka sendiri atau organisasi lain kepada pihak yang berwenang;
- mengawasi proses penyelamatan dan rekonstruksi dan menerbitkan hasil-hasil (pengawasan yang dikoordinasikan dan dibagi-bagi);
- mendukung pemerintah untuk melaksanakan tugasnya dalam memberikan transparansi yang penuh terhadap kegiatan-kegiatan penyelamatan dan rekonstruksi;
- memastikan seluruh kelompok penerima manfaat diinformasikan dan dilibatkan secara memadai;
- membawa penerima manfaat akhir ke dalam proses pengambilan keputusan publik dalam penilaian kebutuhan, pengadaan barang dan pelaksanaan; dan
- melibatkan para penerima manfaat dalam penentuan prioritas dan pengambilan keputusan (khususnya yang berkaitan dengan lokasi dan jenis rekonstruksi dan pemindahan).

Pelaku bisnis dalam wilayah bencana (kontraktor, penyedia barang, konsultan, dll) harus

- memberikan sebuah penawaran integritas kepada pemerintah sebelum menerima setiap kontrak dari pemerintah/pemberi bantuan untuk penyelamatan dan/atau rekonstruksi;
- bersikap dengan standar etika yang tinggi dan menolak untuk berpartisipasi dalam tawaran-tawaran dan kegiatan-kegiatan korupsi;
- melaporkan kepada pihak berwenang yang sesuai mengenai setiap kecurigaan adanya korupsi di antara setiap aktor; dan
- menyetujui untuk masuk ke dalam, dan patuh pada, Pakta Integritas TI yang disyaratkan oleh pemerintah.

Media (domestik dan internasional) harus

- mengawasi proses penyelamatan dan rekonstruksi dan memfasilitasi aliran informasi kepada publik secara luas (baik di negara penerima dan pemberi bantuan);

- melaporkan kepada pihak berwenang yang sesuai mengenai setiap kecurigaan adanya korupsi;
- melaporkan kepada publik setiap kejadian-kejadian korupsi yang sudah dikonfirmasi; dan
- menjaga tanggung jawab pemerintah, pemberi bantuan dan masyarakat sipil.

Tema 5: MEMASTIKAN EFEKTIFITAS PENGAWASAN DAN EVALUASI

Menggali Peran Mekanisme Umpan Balik Masyarakat

Gopakumar Krisnan Thampi
Chief of Programs
Public Affairs Foundation, Bangalore, India

Pendahuluan

"Whoes emergency is it anyway?" Begitu bunyi spanduk provokatif yang menyambut peserta lokakarya lima hari bertema *"Participatory Approaches in Emergencies"* yang diselenggarakan di Addis Ababa, Desember 1999 lalu. Kalimat tersebut dapat menjadi latar belakang tema yang tepat untuk mengkontekstualitaskan argumen-argumen dalam makalah ini. Bagi anda yang bertanya-tanya mengapa kalimat ini bisa muncul, paragraf dibawah ini berasal dari lokakarya tersebut menegaskan beberapa kekuatiran:

Karena dalam keadaan yang paling darurat, dimanapun di dunia ini, pemerintah, pelayanan keadaan darurat, badan-badan pemberi bantuan dan donor, semua memperlakukan situasi darurat seakan-akan itu adalah milik mereka – dan bukan menjadikannya sebuah keprihatinan para korban bencana (Scott-Villiers 2000)

Ungkapan perasaan seperti itu tentu tidak bisa disamaratakan atau mungkin tidak mewakili tanggapan atas bencana yang terjadi, tetapi merupakan refleksi atas munculnya kepedulian untuk mengintegrasikan partisipasi publik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan bantuan dalam krisis kemanusiaan. Sejujurnya, lumpuhnya berbagai faktor menjadi hambatan terberat dalam penanggulangan bencana alam seperti merelokasi orang banyak, faktor traumatik, hilangnya mata pencaharian, terpisah dari keluarga dan perumahan yang rusak dan hancur. Fasilitas sosial dan ekonomi rusak berat. Aset masyarakat hancur dan pelayanan kesehatan memburuk. Jaringan kerja sosial harus menjadi memperhatikan dan membantu perlindungan anak, kesehatan makanan, perubahan pendapatan, kredit jangka pendek, pertukaran tenaga kerja dan beberapa sumber daya yang mendasar dari pendukung sosial ekonomi yang hancur.

- Tanggapan terhadap krisis kemanusiaan di masa kini lebih cepat dibandingkan masa lalu, ucapan terima kasih kepada informasi

dan teknologi komunikasi (ICTS) dan koordinasi yang lebih baik antar berbagai *stakeholders*. Tapi, banyak kritik dialamatkan pada efektivitas dan dampak dari program dan kegiatan paska bencana. Penilaian terbaru menyoroti tujuh kondisi pokok perhatian (UNCHS 2001):

- **Menjawab kebutuhan lokal.** Sering program diterapkan tanpa berkonsultasi dengan masyarakat lokal mengenai kebutuhan mereka. Tanpa pemahaman yang jelas tentang kebutuhan korban, relevansi kegiatan menjadi terbatas.
- **Pemahaman konteks lokal.** Konteks operasi atau kegiatan yang dinamis. Banyak faktor yang mempengaruhi proyek, baik secara langsung maupun tidak langsung, pada perencanaan, pelaksanaan dan hasil. Memetakan semua isu spesifik, penanggungjawab pelaksanaan serta kekuatan dinamis yang ada merupakan hal yang krusial dalam membuat perencanaan paska bencana.
- **Kesalahan penempatan sumber daya.** Sumber daya dalam kegiatan pasca bencana sangat penting karena dapat menyebabkan adanya pengelolaan dana dan tenaga kerja yang tidak semestinya. Beberapa proyek paska bencana menjadi sangat mahal dan lebih mahal dari seharusnya. Terlepas dari membanjirnya dana, penggelapan dana juga merupakan ancaman.
- **Jangka pendek.** Dalam situasi paska bencana seringkali perhatian kegiatan menjadi sangat spesifik. Sebagai contoh ketepatan tempat tinggal, pembangunan ulang jalan raya. Isu spesifik ini akan berpengaruh secara luas terhadap situasi lingkungan paska bencana dan pembangunan jangka panjang di daerah tersebut. Peran otoritas lokal pada pembangunan jangka panjang dan proses rehabilitasi masyarakat paska bencana adalah faktor yang utama. Perlu memberi pemahaman yang baik dan strategis untuk memberi tekanan kepada otoritas lokal dalam mencari solusi jangka pendek yang berhubungan dengan dampak bencana.
- **Ketergantungan Vs Kapasitas.** Membandingkan permasalahan pembangunan kapasitas atau ketergantungan sangat sulit dilakukan dalam kasus paska bencana. Banyak kegiatan mengikutsertakan sumber daya (uang atau tenaga ahli) yang dibutuhkan dalam tahap tanggap darurat. Sekali kebutuhan penting terpenuhi, maka seketika itu juga dana dan tenaga ahli menghilang. Hal ini menunjukkan ketergantungan masyarakat pada bantuan lebih besar dibanding pengembangan kapasitas lokal sehingga masyarakat bisa mencukupi kebutuhan sendiri.
- **Pertanggunggugatan (Accountability).** Ketika kegiatan tidak berhubungan dengan wilayah operasinya memperkerjakan masyarakat lokal atau tidak menggunakan sumber daya lokal, maka organisasi atau lembaga merasa tidak harus

mempertanggungjawabkan dampak kegiatannya kepada masyarakat lokal. Kejadian ini umumnya menyebabkan kegiatan gagal. Pandangan bahwa korban bencana adalah penerima pasif sehingga tidak dianggap sebagai kesuksesan sebuah kegiatan. Padahal, kegiatan yang melibatkan masyarakat lokal akan membuat mereka mempunyai rasa memiliki dan hal ini menjadi faktor penting kelangsungan sebuah kegiatan.

- **Penilaian Kualitas.** Tanpa membangun mekanisme penilaian, berarti sebuah kegiatan tidak belajar dari kesalahan sebelumnya dalam menentukan letak terjadi penyelewengan. Secara umum, ketidaksinambungan sebuah kegiatan, tak hanya faktor komunitas lokal tapi juga dari proyek lain, dimana mereka tidak belajar dari kesalahan proyek lain bila tidak diuji atau dicatat.

Dari bukti diskusi diatas, konsultasi kepada masyarakat dan partisipasi masyarakat sangatlah krusial pada masa rehabilitasi dan rekonstruksi paska bencana. Makalah ini secara eksklusif hanya akan membahas satu aspek kerja paska bencana, yaitu monitoring dan evaluasi. Hal ini memfokuskan pada inisiatif kebutuhan berdasarkan rencana yang disampaikan masyarakat bawah dalam monitoring dan evaluasi dan memahami aplikasi beberapa alat yang diujicobakan dalam akuntabilitas sosial atau publik. Yang menjadi perhatian adalah membahas penggunaan alat pengawasan dan evaluasi relatif belum diuji secara spesifik dalam konteks paska bencana. Dengan penekanan secara implisit pada kemampuan, keterwakilan, pendapat masyarakat dan orientasi pada korban, media atau alat akan disesuaikan agar bermanfaat sebagai pelengkap dalam sistem kerja monitoring dan evaluasi yang telah ada.

Pengawasan dan Evaluasi Dalam Operasi Bantuan

Pelaksanaan pembangunan dan evaluasi mempunyai sejarah lebih dari 50 tahun. Sepanjang tahun 1980-an, bidang evaluasi mengalami pergeseran paradigma yaitu bergerak dari sebuah rangka teoritis ke arah yang lebih praktis dan pendekatan inklusif. Sebagian besar pemikiran baru itu muncul dalam rubrik "Partisipasi dalam monitoring dan evaluasi" (PM&E) (*Estrella Dan Gaventa 1999*). PM&E merupakan suatu pendekatan yang melibatkan masyarakat lokal, lembaga pengembangan dan pembuat kebijakan untuk mengukur kemajuan dan hasilnya yang akan dilaksanakan secara bersama-sama. PM&E muncul dari sebuah pengenalan pembatasan konvensional M&E (*lihat Tabel 1*). Dengan melibatkan tenaga pakar untuk menilai capaian indikator *pre-set*, dengan menggunakan standarisasi prosedur dan alat. Secara kontras PM&E menawarkan cara baru untuk memperkirakan dan belajar dari perubahan yang

lebih inklusif dan lebih selaras dengan pandangan dan aspirasi dari semua pihak terkait. Pergeseran dalam pemikiran ini ditunjukkan oleh:

- Semangat keikutsertaan dalam penilaian dan perencanaan, suatu pendekatan baru yang menekankan pentingnya
- mempertimbangkan perspektif masyarakat lokal. Tekanan yang lebih besar untuk bertanggung jawab terutama
- pada saat minimnya sumberdaya, dan Pergeseran dalam organisasi, terutama di sektor swasta, ke arah yang lebih mencerminkan pengalamannya sendiri dan belajar dari pengalaman tersebut.

Melihat kecenderungan pembangunan di lapangan, lembaga yang terlibat dalam kegiatan kemanusiaan harus meningkatkan peranan M&E dalam memperkirakan pendekatan hasil kerjanya. Tidak salah bila evaluasi kegiatan bantuan kemanusiaan lebih banyak menekankan adanya partisipasi *stakeholder* dan tanggungjawab ke bawah. Pandangan ini penerapan standar baru, termasuk inisiatif dalam kode etik bagi Palang Merah Internasional dan ornop dalam kegiatan bantuan bencana, *sphere project* dan kegiatan ombudsman kemanusiaan serta kerja dari *the Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (Kaiser 2002).

Tabel 1. Perbedaan Antara Evaluasi Konvensional Dan Participatory

	Konvensional	Partisipatif
Siapa	Tenaga ahli dari luar	Anggota masyarakat, staff proyek dan fasilitator.
Apa	Indikator kesuksesan umumnya adalah biaya dan material yang di hasilkan.	Indikatornya dihasilkan oleh masyarakat
Bagaimana	Fokus pada pengetahuan yang obyektif, ada jarak antara pengevaluasi terhadap peserta yang lain : penyeragaman, prosedur yang rumit, penundaan, akses yang terbatas.	Evaluasi sendiri : metode yang mudah diadaptasi dari adat setempat, keterbukaan, Saling berbagi hasil melalui dengan mengikutsertakan masyarakat lokal dalam proses evaluasi.
Kapan	Kadang-kadang pada saat berakhirnya proyek, kadangkala pada saat pertengahan proyek.	Lebih sering, intervensi dalam skala kecil.
Mengapa	Umumnya kesimpulan, untuk menentukan jika dana berlanjut.	Pemberdayaan masyarakat lokal, pengawasan, dan langkah perbaikan.

Source: Narayan-Parker, D 1993

Kebutuhan untuk memikirkan pendekatan M&E dalam kegiatan bantuan kemanusiaan menekankan banyaknya partisipan. Satu komentar bersangkutan (Hallam 1998) sebagai berikut:

Esensinya bantuan kemanusiaan adalah proses dari atas ke bawah. Lembaga kemanusiaan tidak berkonsultasi atau menyertakan penerima bantuan dan korban dalam memberikan bantuannya. Sebagai konsekwensinya, ada pertentangan mengenai capaian antara persepsi lembaga pemberi bantuan dan persepsi korban bencana. Pengalaman wawancara dengan penerima bantuan menjadi salah satu sumber informasi yang paling penting dalam evaluasi bantuan kemanusiaan. Wawancara dengan korban juga wajib dilakukan.

Kritik atas prioritas kelembagaan lebih sering mengesampingkan permasalahan kapasitas dan keinginan masyarakat yang lebih besar. Bila prioritas kelembagaan menjadi “belajar” dan “tanggungjawab”, penekanan akan merosot pada perspektif pemberi bantuan, pemerintah nasional dan lembaga donor dan tidak berorientasi pada korban. Oleh karena itu, tantangan utamanya adalah meninjau ulang pelaksanaan M&E, menjadi sebuah transisi yang akan menggerakkan masyarakat dari pinggiran ke pusat (prioritas).

Pendapat Masyarakat Dalam Membantu Partisipasi dan Akuntabilitas

Pembuat kebijakan, praktisi pembangunan, akademis dan masyarakat sipil di seluruh dunia menyadari peningkatan “perspektif korban” diperlukan untuk memperoleh umpan balik yang dipercaya dan terpercaya dalam evaluasi kuantitatif dan kualitatif pemberian bantuan. Umpan balik penerima bantuan (korban) memberi pemahaman tentang kebutuhan mereka kepada pemberi bantuan (donor). Rumitnya kondisi pemberian bantuan terutama dalam konteks bantuan kemanusiaan, umpan balik dari korban merupakan nilai penting dalam menangkap informasi mengenai efektivitas dapat ditingkatkan dan ukuran apa yang mendorong efisiensi biaya. Informasi juga memberi masukan secara geografis untuk melakukan efisiensi dan perhatian pada daerah yang memiliki persoalan lebih berat. Pada hal lain, partisipasi merupakan alat atau media umpan balik bagi korban untuk memberi inisiatif ditingkat masyarakat untuk mengidentifikasi perkiraan dan solusi praktis (Paul 1995).

Dua alat pengujian untuk evaluasi partisipasi masyarakat dibahas dibawah ini dalam rangka menggali kemungkinan diterapkan dalam kegiatan bantuan kemanusiaan tsunami dan proses rekonstruksi.

A. Kartu Laporan Warga (negara)

Kartu Laporan Warga(negara) (*citizen report cards* - CRCs) sebagai inisiatif independen diluar pemerintah, yang dipelopori oleh *Public Affair Centre*, Bangalore, sebagai sarana memperkuat masyarakat sipil dalam berinteraksi dengan negara dalam menjalankan misi untuk meningkatkan kinerja. Metodologi ini telah digunakan secara ekstensif di India, juga beberapa negara-negara lain, untuk mendapat spektrum yang luas tentang akuntabilitas dan monitoring yang obyektif (*Paul 2002*).

CRCs menggunakan sistem survei sampel acak (*random*) dari penerima bantuan atas berbagai kinerja pelayan publik. Umpan balik publik itu dikumpulkan dan kemudian dinilai serta membandingkan pelayanan publik pada ukuran yang sederhana tetapi relevan ke pemakai jasa. Dengan kata lain, CRCs mencerminkan permasalahan yang dihadapi setiap rumah tangga dan menciptakan perspektif kolektif pada kualitas pelayanan dan persoalan lain yang berhubungan. Sebuah contoh diambil dari rumah tangga yang miskin untuk memastikan apakah mereka menerima perhatian cukup.

Dalam terminologi yang lebih praktis, CRCs memberi masukan strategis sebagai berikut:

- Memberi akses keterbukaan, kecukupan dan kualitas pelayanan publik sebagai pengalaman warganegara. CRCs mencerminkan permasalahan yang spesifik dari setiap warganegara untuk memberi perspektif yang lain dalam konsep pelayanan dan memberi perbandingan dengan pelayanan lain, sehingga dapat mengaktifkan langkah-langkah yang strategis.
- Merupakan ukuran kepuasan masyarakat agar dilakukan langkah korektif. CRCs menangkap umpan balik tersebut secara jelas, yang menerangkan tingkatan ketidakpuasan atau kepuasan masyarakat. Ukuran ini dipandang sebagai perspektif komparatif dan memberi informasi yang penting agar dilakukan langkah korektif. Sebagai contoh, hal-hal paling mendasar umpan balik adalah masyarakat boleh menyatakan bahwa sumber daya tidak memuaskan. Untuk menghargai umpan balik ini, harus memberi penilaian terhadap pelayanan lainnya oleh masyarakat yang sama. Sebagai contoh, persediaan air dinilai lebih buruk dibanding ketersediaan persediaan yang ada. Ketika dua potongan informasi ini dibandingkan, seseorang dapat menyimpulkan persediaan mungkin penyebab ketidakpuasan, tetapi prioritas untuk tindakan korektif adalah persediaan air.
- Menjadi indikator lingkup masalah dalam pelayanan publik. CRCs menanyakan interaksi yang spesifik antara pemberi layanan dan

masyarakat dan mengidentifikasi permasalahan yang dialami masyarakat dalam berhubungan dengan pelayanan. Dalam terminologi lebih sederhana, CRCs menyatakan ketidakpuasan ada penyebabnya, mungkin terkait dengan kemampuan masyarakat memperoleh obat di sebuah rumah sakit umum; kesulitan berhadapan dengan petugas pelayanan seperti kelebihan penagihan atau keluhan gangguan; adanya biaya lebih yang harus dibayarkan (menyuap)

- Membuat mekanisme untuk menggunakan alternatif yang diberikan masyarakat dalam penerapan pelayanan publik. CRCs mengumpulkan umpan balik pada situasi diluar masyarakat. Sekaligus menguji pilihan berbeda yang diinginkan masyarakat, secara personal atau secara bersama untuk mengatasi berbagai permasalahan. Sebagai contoh, CRCs memberi informasi apakah masyarakat akan membayar lebih untuk pelayanan kualitas yang lebih baik atau masyarakat yang bertanggung jawab untuk mengatur sampah di daerahnya.

1. Mengapa Menggunakan Kartu Laporan Warga?

Sebagai alat diagnosa: CRC memberi informasi secara kualitatif dan kuantitatif kepada masyarakat dan pemerintah tentang celah dalam pelayanan publik. Alat ini sekaligus mengukur tingkat kesadaran tentang hak dan tanggungjawab warganegara, sebab:

- Merupakan alat yang bermanfaat ketika lemahnya pengawasan
- Memberikan gambaran kolektif tentang kualitas pelayanan; dan
- Membandingkan umpan balik ke lokasi lain untuk mengidentifikasi permasalahan dalam pelayanan publik

Sebagai alat akuntabilitas: CRC mengungkap wilayah tanggung jawab institusi yang memberi pelayanan. Temuan ini dapat digunakan untuk mengidentifikasi dan menuntut peningkatan pelayanan.

Perubahan Kualitas: CRC jika diselenggarakan pada waktu tertentu, dapat ditelusuri kualitas layanan dari waktu ke waktu, sebab:

- Berbagai CRCs dapat diselenggarakan dalam waktu tertentu di suatu lokasi;
- Temuan dibandingkan dengan hasil CRCs ditempat lain dapat mengungkap peningkatan atau penurunan pelayanan publik; dan
- Sebelum dan sesudah survei harus dilakukan sosialisasi tentang suatu kebijakan untuk mengukur dampaknya.

Untuk mengungkap adanya biaya-biaya siluman: Umpan balik masyarakat melalui CRC dapat mengungkap biaya-biaya ekstra yang berhubungan dengan penggunaan pelayanan publik, sebab:

- menyampaikan informasi mengenai proporsi masyarakat yang membayar uang suap (yang memberi atau diminta) dan besaran suap; dan;
- Mempenghitungkan dana yang dibayarkan untuk mengganti kerugian atas pelayanan yang rendah.

CRCs merupakan alat yang kuat untuk digunakan sebagai bagian dari rencana regional atau lokal untuk meningkatkan pelayanan. Institusi yang melakukan pelayanan dapat menggunakan CRCs untuk menentukan perubahan yang perlu dan mengevaluasi dampak dari tekanan masyarakat.

2. Tahap Penting CRC

Biasanya inisiatif dalam CRC melewati langkah-langkah penting berikut:

- Mengidentifikasi masalah melalui diskusi kelompok (pelayanan publik dan pengguna layanan);
- Merancang instrumen survei ;
- Penyusunan contoh ilmiah;
- Melaksanakan survei;
- Pengkodean, analisa, dan penafsiran;
- Mempresentasikan penemuan
- Menciptakan kemitraan dan memulai pembelaan untuk peningkatan layanan.

3. Tema/Isu CRC Dalam Konteks Proyek Bantuan Kemanusiaan

Dalam konteks bantuan bencana, studi CRC dapat memegang peran penting di dalam (i) membantu *benchmark* status awal pelayanan, termasuk gambaran perbandingan; (ii) mengidentifikasi kekurangan dan permasalahan tertentu ketika penerima bantuan merasa adanya kekurangan; (iii) merancang solusi dan pendekatan strategis untuk merencanakan investasi komplementer dan memberi pendanaan yang efektif terhadap mutu pelayanan. Dengan kata lain, CRC dapat menyoroti hal sebagai berikut:

- Prioritas dan kebutuhan yang dirasakan korban,
- Kesadaran untuk mendapat pelayanan,
- Penggunaan layanan,

- Kualitas dan kemampuan layanan,
- Lingkup masalah,
- Kualitas permasalahan ganti rugi, dan
- Perkiraan dari biaya-biaya tak terduga.

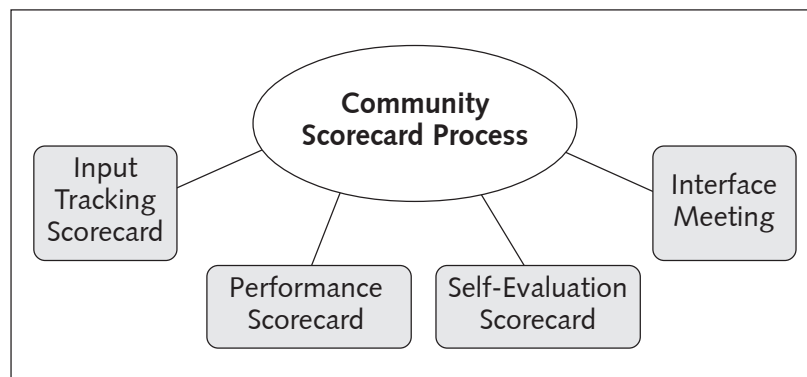
Secara ringkas, CRC menunjukkan potensi untuk mendorong ke arah perbaikan tergantung perencanaan. Ketika dilaksanakan atas inisiatif yang independen, CRC menginformasikan secara kritis kepada pemerintah tentang efisiensi pelayanan publik dan memberi peran kepada masyarakat sipil sebagai dukungan. Disisi lain, bila disertakan dalam proses pemberian bantuan, CRCS akan menjadi alat yang bermanfaat melakukan perencanaan dan pengawasan.

B. Kartu Penilaian Masyarakat (Community Score Cards)

Kartu penilaian masyarakat (*Community Score Card -CSC*) merupakan alat monitoring yang berdasarkan pada penilaian masyarakat, tehnik audit sosial, pengawasan masyarakat dan CRC. Seperti CRC, CSC merupakan instrumen untuk memperoleh reaksi sosial dan akuntabilitas publik tentang pelayanan publik. Sekaligus sebagai alat penghubung yang mempertemukan pemberi layanan dan masyarakat yang memberi umpan balik. Proses ini merupakan instrumen pemberdayaan yang kuat (*Singh Dan Shah 2003*).

Proses CSC dapat digunakan sebagai unit analisis masyarakat yang difokuskan pada monitoring fasilitas lokal. Hal tersebut akan memudahkan monitoring dan evaluasi capaian layanan, pelaksanaan proyek dan administrasi pemerintah. Proses CSC terdiri dari empat komponen kritis yang dilukiskan dalam gambar 1:

Gambar 1. Proses Kartu Penilaian Masyarakat



Source: Singh and Shah 2003

1. Kartu Penilaian Sebagai Sumber Penelusuran

Langkah awal penelusuran pemasukan kartu nilai (*input tracking scorecard*) adalah memasang data pada pemasukan, anggaran atau pelayanan, seperti:

- Menginventarisasi pemasukan seperti obat-obatan, buku teks atau mebel;
- Laporan keuangan atau pemeriksaan keuangan dari kegiatan proyek;
- Anggaran belanja dan alokasi dari program/kegiatan yang berbeda; dan
- Pelayanan yang didasarkan pada norma-norma yang ditetapkan

Informasi ini kemudian dibagi bersama antara masyarakat dan pelaksana proyek. Hal ini merupakan langkah awal untuk menginformasikan kepada masyarakat tentang “hak-hak”-nya dan “komitmen” pemberi bantuan. Kemudian peserta dibagi dalam kelompok berdasarkan keterlibatan masing-masing dalam proyek/pelayanan—sebagai contoh: sebagai pekerja, penerimaan bantuan rumah tangga, staff fasilitas, pengguna dan lain lain. Pada umumnya, perlu dipisahkan penyedia layanan dari masyarakat dan kemudian dibagi dalam tiap-tiap kelompok. Hasil sub-sub kelompok meliputi angka-angka responden yang cukup dari kelompok masing-masing (para pemakai, para pekerja, penerima bantuan, dll.) dan idealnya dicampur dalam konteks berbagai jenis kelamin dan umur. Langkah yang berikutnya adalah untuk menyelesaikan satu indikator masukan terukur yang akan ditelusuri.

Hal ini tergantung pada jenis proyek atau layanan dibawah penelitian yang cermat. Contoh-contoh meliputi gaji yang diterima untuk program kerja yang berbeda, ransum makanan atau kwitansi pengobatan, sumber pengadaan suatu proyek (apakah sumber yang termurah yang digunakan? Apakah ada hubungan saudara atau teman dalam proses kontrak? dll). Pada setiap kasus, selalu hadir sebuah indikator perbandingan yang berbeda antara data aktual dan layanan yang diberikan. Kemudian, jika masukan indikator selesai, langkah selanjutnya adalah meminta dan mencatat data setiap masukan dari semua kelompok dan merekam catatan ini dalam bentuk sebuah *input tracking scorecard*, seperti ditunjukkan pada Tabel 2.

Table 2. Contoh Input Tracking Scorecard

Penunjuk masukan	Layanan	Sebenarnya	Remarks/ bukti
Perlengkapan medis tiap keluarga			
Jumlah anak tiap kelas			
Fasilitas Penjagaan kesehatan			
Perabotan tiap kelas			
Gaji pekerja kesehatan			

Sumber: Simulasi yang disajikan oleh pengarang

Jika memungkinkan, pernyataan masing-masing anggota kelompok harus diperkuat dengan bentuk bukti yang konkrit (tanda terima, rekening makanan atau obat-obatan dll.). Seseorang dapat mengukur atau mengesahkan tuntutan ke peserta lainnya. Dalam keluhan dalam bentuk fisik atau aset, seseorang dapat memeriksa masukan tersebut untuk melihat apakah cukup memadai (sebagai contoh: fasilitas kamar kecil). Seseorang juga dapat melakukannya pada kasus lain—seperti jumlah obat-obatan yang terdapat di klinik desa— dan menyediakan bukti langsung.

2. Kartu Penilaian masyarakat untuk meningkatkan Kinerja

Langkah ini melibatkan penggolongan peserta masyarakat dalam kelompok. Dasar paling utama pengelompokan merupakan penggunaan atau jenis program yang membutuhkan umpan balik. Kemudian, anggota kelompok bertukar pikiran untuk menyusun kriteria kelayakan kerja untuk mengevaluasi kinerja layanan dan fasilitas yang tersedia. Idealnya, indikator tak melebihi 5–8. Proses perhitungan angka (*scoring*) dapat mengambil bentuk terpisah, baik melalui konsensus atau melalui pemungutan suara peserta diskusi. Skala antara 1–5, 1–10 atau 1–100 pada umumnya digunakan untuk penghitungan angka (*scoring*). Score yang lebih tinggi adalah “lebih baik” untuk menggambarkan persepsi masyarakat lebih baik, penting untuk menanyakan alasan dibalik nilai tinggi dan rendah. Hal ini membantu penghitungan untuk *outliers* dan menyediakan informasi yang berharga dan anekdot yang bermanfaat mengenai pelayanan. Proses mencari persepsi pengguna layan tidak akan sepenuhnya produktif tanpa meminta masyarakat untuk terlibat memberi saran berdasarkan kriteria kelayakan kinerja. Ini adalah tugas akhir pertemuan komunitas dan melengkapi pembuatan data yang diperlukan untuk CSC (Tabel 3)

Table 3. Contoh *Community Scorecard*

Indikator yang dipilih	Nilai dibawah 100	Alasan Penilaian
1. Pengelolaan pusat bantuan desa		
2. Sikap para dokter dan paramedis		
3. Akses yang sama ke fasilitas kesehatan untuk semua anggota masyarakat		
4. Keterlibatan masyarakat dalam mengidentifikasi dan memelihara barak sementara		

Sumber: Simulasi yang disajikan oleh pengarang

3. Kartu Penilaian Internal Untuk Pelayan Publik

Untuk mengetahui sudut pandang pelaksana layanan, langkah yang pertama adalah memilih fasilitas mana yang akan melakukan evaluasi diri. Pilihan ini tergantung seberapa besar penerimaan pelayan publik tersebut dan mungkin perlu dijelaskan tujuan dan penggunaan proses CSC kepada mereka. Bersama masyarakat, pengelola layanan harus melewati sesi dengar pendapat untuk mencapai indikator kelayakan. Kemudian digolongkan untuk mempermudah perbandingan dengan indikator yang dipilih masyarakat. Bersamaan dengan pertemuan komunitas, pengelola layanan (seperti: sekolah atau klinik kesehatan) harus mengisi silsilah keluarga mereka untuk masing-masing indikator yang diusulkannya. Kemudian, dipukul rata untuk mendapatkan kartu penilaian evaluasi diri. Sebagai tambahan, pengelola pelayanan perlu diminta pendapat alasan pemberian nilai tersebut dan usul untuk meningkatkan kinerja layanan. Sebagai catatan, seseorang dapat dimintai pendapat tentang keluhan paling utama dalam masyarakat dan membandingkannya sehingga tingkat kekurangan secara umum dapat diketahui

4. Dengar Pendapat Antara Masyarakat dan Pelayan Publik

Tahap akhir dalam proses CSC yang memegang peran penting adalah umpan balik dari masyarakat dan ukuran konkrit untuk mengisi kekurangan kinerja pelayanan publik. Dalam pertemuan ini penting untuk membangun perasaan dan batasan yang sensitif antara masyarakat dan penyedia layanan dari sisi yang sebaliknya. Hal ini memastikan dialog ini tidak terjadi pertikaian dan terbangun hubungan saling pengertian antara kedua belah pihak.

Pokok Pendekatan dalam Monitoring dan Evaluasi Masyarakat

Sebagai alat diagnosa

Masyarakat – Pendekatan M&E adalah alat pengawasan yang kuat ketika pelayanan lemah. Tak adanya kerangka peraturan, alat tersebut bertindak dapat menjadi pengatur dan ditempatkan pada daerah publik dan akses informasi, pemakaian, biaya-biaya dan kualitas layanan

Pendekatan ini dapat membandingkan umpan balik antar sub-sub kelompok untuk mengidentifikasi perbedaan dalam pemberian layanan dan kebutuhan masyarakat yang tidak terikat, pengalaman dan prioritas dan fokus pergeseran ke bagian yang sensitif.

Sebagai alat pertanggunggugatan

Penafsiran dan temuan penting dari pendekatan ini dapat digunakan untuk mengidentifikasi dan menuntut peningkatan layanan. Masyarakat juga memiliki wadah informasi untuk mencetuskan permintaan berdasarkan hak dan layanan dengan menempatkan masalah akuntabilitas kepada publik.

Untuk mengungkapkan biaya-biaya siluman

Informasi penting yang digunakan dalam pendekatan ini adalah biaya-biaya siluman seperti suap. Pelayanan yang dianggap gratis kerap hanya dapat diakses membayar biaya tambahan, hal ini menjadi beban utama masyarakat dan tantangan untuk membangun kembali mata pencariannya. Aspek terkait adalah investasi paksa yang dibuat untuk mengganti kerugian atas pengawasan layanan yang lemah seperti saringan air untuk membuang kotoran.

Pendekatan M&E berbasis masyarakat memberi informasi penting dan cakupan luas tentang *stakeholders*:

A. Nasional, Provinsi dan Tingkat Menteri

- Lembaga koordinasi nasional seperti lembaga keuangan dan badan perencanaan harus memiliki pengertian mendalam tentang pengalokasian sumber daya pelayanan, penempatan dan kemasyarakatan.
- Temuan CRC dapat memberi rancangan insentif bagi pekerja yang baik dan pengurangan/penghilangan insentif pekerja yang tidak efisien.
- Lembaga yang dibangun atas inisiatif masyarakat akan membuat pemerintah lebih transparan dan memberi ruang untuk menyampaikan aspirasi masyarakat secara lebih terstruktur dan kredibel.

B. Institusi Pelayanan Publik

- Implikasi dari perencanaan layanan: informasi kritis kepada masyarakat agar perencanaan kebutuhan dan proses pelayanan dilakukan berdasarkan pendekatan kebutuhan yang sesuai.
- Pembagian sumber daya untuk menghilangkan kesenjangan yang diidentifikasi masyarakat: contoh: pelatihan bagi personil, membuat mekanisme ulang, dsb.
- Implikasi menjawab kebutuhan masyarakat yang berbeda-beda: contoh: variasi ekonomi (kelas menengah vs. miskin); variasi jenis kelamin (pria vs. wanita).
- Kebutuhan mencari sumber daya tambahan atau meningkatkan kebijakan: contoh: meningkatkan penyebaran informasi; membentuk forum masyarakat, informasi masyarakat dan kampanye pendidikan.
- Memprioritaskan masalah dan merancang solusi "*quick-win*" berdasarkan masukan masyarakat untuk memberi kesempatan menginisialisasikan dialog dengan pemegang kekuasaan yang berbeda serta mengambil langkah penyelesaian masalah yang praktis.

C. Pemberi Bantuan

- Program-program dirancang untuk memberi dampak langsung pada masalah kritis dan strategis yang teridentifikasi melalui survei. Meningkatkan target untuk memberi dampak langsung pada lokasi dan korban bencana yang paling parah.
- Membuat indikator permasalahan pada sistem pelayanan publik perlu diperkuat.
- Rangkaian kritis dari "*benchmarks*" harus disediakan agar dapat
- dipergunakan untuk menilai dampak dari intervensi pengembangan.

D. Masyarakat Sipil / Ornop

- Berdasarkan pada kebutuhan meningkatkan pelayanan publik dengan menjadikan masalah perorangan menjadi tema besar/bersama.
- Alat terpercaya untuk melakukan tindakan lanjut yang efektif.
- Statistika perbandingan penanganan yang tepat untuk mendorong ke arah yang lebih baik.
- Kemungkinan untuk berkonsultasi secara terbuka dan dialog tingkat sektor dengan pelayan publik.
- Penghubung dengan pemegang kekuasaan lainnya dengan agenda menyamakan langkah.

Tindaklanjut, Pelembagaan dan Hasil

Inisiatif pelaksanaan M&E berbasis masyarakat, terutama pengalaman masyarakat, yang bertujuan pelayanan jangka panjang diikuti implementasi yang mendukung. Kebutuhan dan pengukuran dari sisi penyedia dapat dilakukan untuk memastikan penginstitution. Dari sisi penyedia, kuncinya adalah pendekatan dengan pemerintah lokal, pemerintahan nasional dan provinsi serta lembaga donor untuk membentuk forum yang bertujuan mendapatkan *feedback* dari masyarakat agar tindakan kebijakan pelaksanaan dilakukan secara tepat. Pemerintah daerah dan pemerintah nasional serta lembaga donor dapat mengumpulkan temuannya dalam perencanaan dan pengalokasian dana sesuai *feedback* sebagai dasar insentif sumber daya atau penilaian pekerjaan. Dari sisi permintaan, organisasi berbasis masyarakat dapat melatih stafnya agar dapat melaksanakan latihan-latihan evaluasi ini, agar dapat dilembagakan sebagai sebuah penilaian yang independen dan kredibel. Selanjutnya, penggunaan tidak langsung data dan temuan hasil pendekatan ini dapat dipromosikan dengan menyebarluaskan informasi tersebut kepada publik melalui media akar rumput seperti radio komunitas atau melalui media konvensional seperti pers dan televisi.

Referensi

- Estrella, Marisol, and John Gaventa. 1999. Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A literature review. *IDS Working Paper No. 70*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Kaiser, Tania. 2002. New issues in refugee research: *Participatory and Beneficiary Based Approaches to the Evaluation of Humanitarian Programmes*. UNCHR Working Paper No. 51 (February). Available: www.unhcr.ch.
- Hallam, Alistair, 1998. *Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies*, RRN Good Practice Review, Overseas Development Institute, London.
- Narayan-Parker, Deepa. 1993. Tools for Managing Change in Water & Sanitation. World Bank Technical Paper No. 207. Washington DC: The World Bank
- Paul, Samuel. 1995. *Strengthening public accountability: New approaches and mechanisms* Bangalore: Public Affairs Centre.
- . 2002. *Holding the state to account: Citizen monitoring in action*. Bangalore: Books for Change.
- Scott-Villiers, Alstair. 2000. *Workshop on participatory approaches in emergencies*, Sussex: Institute of Development Studies.
- Singh, Janmejay, and Parmesh Shah. 2003. *Community Score Card Process: A Short Note on the General Methodology for Implementation*. Washington, DC: Social Development Department, The World Bank.
- UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements). 2001. *Guidelines for the evaluation of post disaster programmes: A resource guide*. Habitat, Risk and Disaster Management Unit. Nairobi.

Tema 6: EFEKTIFITAS MEKANISME ANTIKORUPSI DAN MEKANISME PENGADUAN

Pengalaman Pemerintah Malaysia

Abu Kassim Bin Mohamad

Director

Anti-Corruption Agency of Pulau Pinang, Malaysia

Pendahuluan

Bencana alam datang tanpa waktu, tanpa batasan dan tanpa rasa simpati. Jika bencana melanda, tak hanya menyerang korban secara tiba-tiba, namun menjadi tantangan luar biasa bagi pemberi bantuan kepada korban bencana. Disisi lain, diantara orang atau pihak yang mencari kesempatan untuk melakukan korupsi dibalik terjadinya bencana. Bagai burung pemakan bangkai, mereka bersorak diatas penderitaan korban dan mengambil setiap kesempatan untuk memanfaatkan ketidakberdayaan, keluguan dan kesengsaraan korban.

Terkait hal tersebut, Malaysia mempunyai berbagai pengalaman penanganan bencana alam. Kami tak asing dengan urusan banjir, kebakaran dalam skala besar, tanah longsor dan lainnya. Namun, bencana tsunami pada 26 Desember 2004 lalu sama sekali tidak terduga. Benar-benar tidak terprediksi sebelumnya dan mengejutkan semua orang. Dampak kerusakan yang ditimbulkan menuntut respon yang cepat dan tepat. Bukan hanya mengidentifikasi kerusakan dan penanganan yang diperlukan, tapi juga pengadaan barang, distribusi bantuan dana dan perbaikan sarana fisik yang serba cepat. Hal tersebut memunculkan kebutuhan untuk mencegah terjadinya korupsi dan penyelewengan dalam pemberian bantuan. Agar si burung pemakan bangkai dapat dihalau.

Bencana tsunami memang luar biasa dan tidak terduga. Demikian pula dengan ancaman korupsi yang ada didepan mata. Penang merupakan salah satu negara bagian di Malaysia yang terkena dampak paling parah. Sadar akan bahaya korupsi yang mengintai, Badan Anti Korupsi (Anti-Corruption Agency – ACA) Penang mengambil tindakan-tindakan preventif. Tindakan ini sudah terencana dan segala ancaman korupsi dan penyelewengan dapat dideteksi secara dini dan segera dihentikan. Namun, usaha ini masih memerlukan pembelajaran dan kerjasama yang serius dari departemen lainnya di pemerintahan dan masyarakat, serta dukungan dari pemimpin politik. Sebuah perjuangan yang belum selesai.

Makalah ini memaparkan pembelajaran yang bermanfaat dalam rangka mencegah terjadinya korupsi paska tsunami. Terutama dalam hal menegakkan anti korupsi dan mekanisme pengaduan yang efektif. Penekanannya terletak pada tindakan proaktif dan preventif untuk

mencegah korupsi sebelum menjadi persoalan yang lebih kompleks.

Penegakan Anti Korupsi dan Mekanisme Pengaduan di Malaysia

Sangat tak terbayangkan, bila negara mengaku serius melawan korupsi hanya mengambil tindakan setengah hati dan program pemberantasan yang tidak dirancang dengan baik. Lebih tak terbayang lagi, jika berniat mengontrol korupsi dalam bencana sebesar tsunami tanpa dilengkapi kerangka hukum, infrastruktur kelembagaan, dukungan masyarakat dan pemimpin politik secara penuh. Sejarah pemberantasan korupsi di Malaysia sudah dibangun sejak kemerdekaan hingga saat ini, 48 tahun kemudian. Usaha yang tak kenal lelah inilah yang menolong kami ketika terjadi bencana tsunami. Pemerintah Malaysia sejak awal kemerdekaan, telah mengambil langkah yang tepat untuk memerangi korupsi. Saat mendapat kemerdekaannya tahun 1957, salah satu langkah pertama perdana menteri saat itu, Yang Terhormat Tengku Abdul Rahman Ibni Putra al-Haj, adalah mencari ahli antikorupsi, untuk melakukan studi mengenai masalah korupsi di negara kami yang baru merdeka. Lanjutan laporan ini, berjudul "*The Problem of Corruption in the Federation of Malaya*" dipresentasikan dan didiskusikan dalam kabinet, banyak langkah yang ditempuh untuk melawan korupsi. Termasuk mendirikan satuan khusus yang melakukan investigasi kasus-kasus korupsi. Kemudian mendirikan Badan Anti Korupsi (ACA) yang terdiri dari petugas independen lembaga pemerintahan lainnya yang bertugas untuk menegakkan Undang-undang Pencegahan Korupsi (*Prevention of Corruption Act*), 1961.

A. Pengembangan Kapasitas

Melalui ACA Malaysia, kemudian dilanjutkan dengan langkah dasar kerja, tak hanya divisi investigasi (termasuk satuan penanganan pengaduan, satuan pengelolaan laporan dan satuan investigasi khusus). Tapi juga divisi untuk pencegahan (termasuk bagian pendidikan masyarakat dan bagian konsultasi dan pemeriksaan Sistem), penyelidikan (termasuk satuan intelejen, satuan pengawasan dan satuan pelayanan teknis) dan divisi-divisi pendukung lainnya. Struktur organisasi terus dibangun dan diperluas. Baru-baru ini dibentuk tim forensik dan tak lama lagi akan didirikan sebuah akademi untuk kerjasama regional Asia-Pasifik. ACA berkantor pusat di ibukota administrasi Putrajaya dan memiliki cabang di 14 negara bagian federasi. Dalam negara-negara bagian tersebut, didirikan pula sub-sub cabang dan akan lebih banyak lagi didirikan untuk memperluas jangkauan ACA hingga ke daerah pelosok. ACA akan menambah 400 petugas lagi tahun ini atau mencapai 30 persen dari keseluruhan

petugas. Pemerintah terus mendorong ACA untuk berkembang, dari hanya sebuah lembaga kecil menjadi lembaga yang kuat seperti sekarang.

B. Kerangka Hukum

Pemerintah juga terus memperkuat kerangka hukum untuk memerangi melawan korupsi. Hasil *review* tiga undang-undang tentang penanganan kasus korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan (UU Pencegahan Korupsi tahun 1961, Peraturan Darurat 1971 – dan Peraturan Prosedur Kriminal 1957), UU Pencegahan Korupsi 1997 (<http://www.brp.gov.my/English/mainact.htm>) telah disetujui parlemen untuk memperkuat UU antikorupsi lainnya. Diantara aturan yang disetujui, adalah pasal 15 yang menyebut bila ada pejabat negara dalam kapasitas resminya membuat keputusan atau tindakan apapun yang diduga dapat menguntungkan diri sendiri, baik langsung maupun tidak langsung (termasuk wali, rekan kerja atau anggota keluarga sampai generasi ketiga dibawahnya), dan terbukti bersalah maka yang bersangkutan melakukan pelanggaran penyalahgunaan jabatan atau posisinya untuk keuntungan sendiri; pasal 44 (1) (b), diperbolehkan adanya bukti dari lembaga penyelidikan dalam pemeriksaan di pengadilan; dan pasal 53, memberi perlindungan kepada pelapor dan informasi yang diberikannya. Aturan lainnya adalah pasal 10 dan 11 mengenai sanksi bagi pemberi dan penerima suap; dan pasal 17, sanksi bagi mereka yang tidak melaporkan kasus penyuapan. Selain bagian-bagian diatas, aturan hukum menyetujui ACA sebagai lembaga resmi yang dapat memeriksa sistem dan prosedur lembaga pemerintahan dan memberi rekomendasi yang diperlukan untuk merevisi aturan yang dianggap menjadi penghalang pemberantasan antikorupsi (Pasal 8 [c] dan [d]).

C. Kontrol Internal

Pemberantasan korupsi memasuki era baru pada tahun 1998, perdana menteri menempatkan Komite Integritas Manajemen (Management Integrity Committees - IMCs) di seluruh lembaga pemerintahan, seperti kantor kementerian, lembaga federal dan badan pemerintah negara bagian. Fungsi komite tersebut adalah untuk membangun tata pemerintahan yang baik (*good governance*) untuk mencegah terjadinya korupsi, penyalahgunaan kekuasaan dan kesalahan manajemen. Tujuan IMC adalah untuk melakukan kontrol dilingkungan internal untuk meminimalisir tindak korupsi oleh birokrat. ACA ditunjuk bersama dengan unit perencanaan pembaruan, administratif dan tenaga kerja kantor Perdana Menteri (*modernisation, administrative and manpower planning unit*) dengan

IMC tingkat nasional sebagai koordinator.

Tak hanya meningkatkan integritas, kerjasama kelembagaan itu memudahkan ACA untuk mendapat akses, berinteraksi dan bekerjasama dengan seluruh departemen dan badan-badan resmi pemerintah dalam melawan korupsi. Kerjasama ini penting untuk meningkatkan kontrol internal untuk mencegah tindak korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan. Hal tersebut merupakan salah satu perkembangan signifikan dalam penanggulangan bencana tsunami.

D. Saluran Pengaduan

Struktur lainnya dibangun ACA adalah saluran-saluran “penerimaan informasi”. Salah satu yang sudah berjalan dengan baik adalah kotak pos ACA – 6.000– yang berskala nasional dan bebas biaya pos. Banyak sekali informasi pengaduan yang diterima setiap tahunnya, baik dari pengirim anonim maupun beridentitas resmi. Selain itu, masih ada saluran telepon 24 jam bebas pulsa. Saluran lainnya adalah website ACA. Seluruh saluran ini juga dimuat dalam seluruh surat kabar nasional dalam kolom “*To Call for Help*” serta memasang iklan di radio dan televisi yang menyerukan kerjasama publik untuk memerangi korupsi. Semua hal diatas mendapatkan dampak yang positif.

E. Kemauan Politis

Pembangun struktur diatas serta perbaikan yang dilakukan, tidak akan terjadi jika pemerintah tidak bersungguh-sungguh berniat memberantas korupsi. Sebab membutuhkan biaya yang sangat besar. Disisi lain, para pemimpin politik juga harus menghadapi ketentuan hukum jika mereka melanggar hukum antikorupsi. Jadi kemauan politis dari para pejabat pemerintahan merupakan hal yang sangat esensial, dalam kasus Malaysia, hal itu berhasil dibuktikan.

Penanganan Pengaduan Korupsi dalam Bantuan Tsunami

A. Penilaian Situasi dan Tanggapan Kelembagaan

Ketika bencana tsunami menghantam beberapa daerah di Malaysia 26 Desember 2004 lalu, dasar-dasar antikorupsi yang telah ditanamkan sebelumnya membuat pekerjaan kami lebih mudah. Meski empat wilayah di Malaysia, Penang, Perlis, Kedah dan Perak mengalami kerusakan yang parah. Korban jiwa dalam peristiwa tersebut mencapai 68 orang, 52 korban diantaranya berasal dari Penang. Ada empat korban lagi hilang. Kerusakan fisik meliputi 138 rumah hancur, delapan diantaranya di Penang. 770 rumah rusak,

258 diantaranya di Penang; 551 perahu nelayan rusak, 102 dari Penang; 3.026 perahu nelayan kecil rusak, 1.502 di Penang; 1.195 bangunan lainnya rusak, 415 adalah kasus Penang.

Pemerintah telah membentuk lembaga pengelola bantuan nasional (*National Disaster Aid Fund*) untuk mengelola bantuan sebesar RM 89.673.280,74, yang berasal dari sumbangan publik dan dana yang dihimpun oleh lima media massa nasional. Dibawah Komite Nasional Pengelolaan Bantuan Bencana Nasional (*Management Committee for the National Disaster Aid Fund- MCNDAF*), yang diketuai oleh Wakil Perdana Menteri Yang Terhormat Datuk Seri Rajib bin Tun Razak, dibentuklah Divisi Keamanan Nasional federal (*National Security Division*) yang berfungsi sebagai badan koordinasi. NSD berkantor di setiap negara bagian telah mengumpulkan data-data daerah terkena bencana termasuk jumlah korban, tingkat kerusakan fisik dan kerusakan lainnya.

Dalam pengelolaan pendistribusian dana sebesar RM 89.673.280,74, ACA Malaysia telah mengambil langkah-langkah penting untuk memastikan infrastruktur antikorupsi, yang telah dibahas sebelumnya, diberlakukan. Dengan kesadaran adanya kesempatan korupsi pada setiap tahap pemberian bantuan, maka tidak rasional jika hanya menunggu ada laporan kasus korupsi sebelum melakukan tindakan apapun.

B. Strategi Anti Korupsi ACA

ACA menerapkan dua strategi Antikorupsi. Yang pertama tindakan proaktif yang merupakan tindakan pencegahan korupsi. Karena itu, petugas ACA dari satuan intelejen bertindak secara aktif tanpa menunggu laporan dari bagian pengaduan. Pada saat bersamaan, unit pelaksana, sistem dan pemeriksaan prosedur (*Practices, System and Procedure Examination Unit*) ditugaskan bertemu dengan pimpinan badan yang mencairkan bantuan, untuk memeriksa status infrastruktur yang harus dibuat ketika dana bantuan disalurkan dan dicairkan. Tindakan dari petugas unit intelejen (*Intelligence Unit*) berguna untuk memperkuat pekerjaan dari *Systems and Procedure Examination Unit*.

Practices, Systems and Procedure Examination unit ACA Penang yang beroperasi berdasarkan Bab 8(c) dan (e) dari Prevention Corruption Act 1997 (Undang-undang Pencegahan Korupsi 1997), juga melakukan pemeriksaan dengan hasil dibawah ini:

1. Elemen Struktur Kontrol Administratif

Unit Pemeriksaan menemukan bahwa penerimaan dan penyaluran dana bantuan, sudah sesuai dengan prinsip akuntabilitas

dan transparansi. Dana yang terkumpul disalurkan ke NSD, dan kemudian bekerja sama dengan Komite Kerja Penanggulangan Bencana Nasional (*State Working Committee on Disaster- SWCD*) yang menerima daftar korban serta laporan kerusakan dan kerugian infrastruktur fisik dari tiga komite yang berbeda: seperti Komite Kesejahteraan Negara (*State Welfare Department Committee*), yang fokus menangani para korban, baik meninggal, hilang atau terluka dan pengungsian, serta kerusakan perumahan dan mata pencaharian; Badan Perikanan Negara (*State Fisheries Board*), yang fokus pada nelayan, baik kehidupan dan alat kerjanya dan Departemen Pendidikan Negara (*State Education Department*), yang fokus pada kebutuhan pendidikan. Masing-masing komite dikepalai *District Officer* beranggotakan perwakilan pemerintah negara bagian dan masyarakat lokal untuk membahas hasil penilaian, kategori-kategori korban bencana dan besar kerusakan. Laporan-laporan tersebut disampaikan ke kantor NSD negara bagian yang diteruskan ke SWCD untuk mempertimbangkan keputusan yang diambil. Kemudian keputusan pelaksanaan ditandatangani oleh SWC yang dikepalai Sekretaris Negara Bagian. Dengan proses tersebut, maka akan terwujud sebuah struktur pengontrolan administratif yang efektif.

2. Elemen Akuntabilitas

Akuntabilitas dapat dilihat mulai dari tingkat bawah dimana penilaian kategori-kategori korban dilakukan. Laporan kematian, orang hilang dan besarnya kerusakan infrastruktur kepada komite yang bersangkutan membutuhkan laporan lengkap dari kepolisian. Polisi juga harus mengisi formulir aplikasi yang menjelaskan secara rinci sebuah kasus tertentu secara benar dan tepat. Dalam mengumpulkan formulir-formulir tersebut, komite-komite -melalui badan pelaksana lokal- harus memastikan kebenaran laporan rincian tersebut sebelum menyetujuinya. Pimpinan badan pelaksana lokal juga harus menandatangani formulir tersebut. Kemudian komite-komite yang bersangkutan saling memeriksa ulang formulir tersebut untuk menghindari permintaan yang sama. Kantor NSD Negara Bagian yang bertugas mengumpulkan daftar korban tewas, orang hilang dan besar kerusakan, bekerja sama dengan komite lain untuk memastikan kebenaran. Kemudian daftar-daftar tersebut dikirim ke NSD tingkat nasional, yang berkoordinasi dengan negara bagian lain yang terkena dampak bencana. Pada tingkat akhir, daftar tersebut diajukan ke MCNDAF untuk meminta pertimbangan dan persetujuan. Setelah persetujuan, dana disalurkan melalui kantor-kantor NSD tingkat negara bagian yang diteruskan melalui SWC, SFB dan SED. Setiap dari departemen ini mempunyai IMC sendiri pada tingkat federal dan negara bagian.

3. Elemen Transparansi

Pada tahap pemeriksaan ditemukan bahwa daftar penerima kompensasi disampaikan secara terbuka pada saat pemberian, sedangkan si penerima mendapat surat penjelasan tentang penerimaan aplikasi bantuan kepada mereka. Jumlah kompensasi yang diberikan kepada korban berbeda-beda tergantung kategorinya. Besaran kompensasi diumumkan melalui media masa, agar penerima memperoleh gambaran yang jelas tentang kompensasi yang diterima. Misalnya, korban meninggal mendapat RM20.000,00 yang diberikan kepada ahli waris atau saudara terdekat; rumah yang hancur total menerima RM5.000,00 per korban; kerusakan rumah masing-masing RM2.000,00; kerusakan perahu nelayan besar sebesar RM3.000,00 per korban; kerusakan perahu nelayan kecil masing-masing RM1.000,00; kehilangan pemasukan pekerjaan menerima RM500,00 per korban dan sebagainya. Harus ditekankan bahwa jumlah kompensasi tersebut tidak cukup memenuhi total kehilangan korban sesungguhnya, namun hanya sebagai bantuan untuk mengurangi kesusahan mereka.

4. Elemen Check and Balance

Dengan saling memeriksa satu sama lain dalam proses *check and balance*, komite-komite diatas mampu mengidentifikasi kebutuhan yang sama. Selain itu, departemen dan komite menjadi lebih terbuka dan siap bekerjasama dengan Unit ACA PSPE. Kehadiran staff ACA dalam pencairan kompensasi turut memberi dampak yang positif.

5. Elemen Perbaikan

Unit PSPE menemukan formulir-formulir yang akan digunakan untuk pencairan bantuan menggunakan kalimat yang secara teknis akan membuat penerima bantuan tidak dapat disalahkan dalam saat menyampaikan laporan kebutuhan secara tidak benar dalam pasal 11(c) dari *Prevention of Corruption Act*. Hal ini akan menyebabkan penerima bantuan tidak dapat disalahkan bila terjadi persekongkolan atas pemalsuan permintaan kebutuhan atau melakukan kerjasama secara diam-diam dengan penerima. Dalam formulir tersebut juga tidak berisi unsur pencegahan korupsi. Kemudian, ACA Penang menerbitkan formulir yang memperingatkan baik pemberi maupun penerima bantuan tentang pelanggaran korupsi, tuntutan palsu, pembayaran ganda dan informasi palsu. Peringatan-peringatan ini ditulis dengan cetakan tebal pada bagian bawah setiap formulir dan harus ditandatangani oleh penerima dan petugas pemberi. Komite

juga mensyaratkan agar formulir tersebut digunakan selama pemberian bantuan dilakukan.

Bagian pertama dari dua strategi tersebut sukses dilakukan. Hasil dari langkah proaktif tersebut adalah merancang penggunaan format baru yang berisi unsur pencegahan korupsi. Staff ACA yang berada di lokasi pemberian bantuan mencatat, dari sekitar 200 pemohon bantuan, sekitar 12 orang tidak mengambil haknya hingga kini.

Mengikuti 12 kasus ini, Unit PSPE mendeteksi adanya 110 permohonan bantuan yang meragukan pada kantor NSD tingkat negara bagian, sehingga pembayarannya ditangguhkan menunggu penyelidikan lebih lanjut. Kantor NSD tingkat negara bagian mempunyai catatan dari permohonan tersebut. Seluruh rincian kasus-kasus ini sedang dalam proses untuk dikirimkan ke ACA.

ACA telah bekerjasama dengan kantor NSD negara bagian dan komite-komite departemen yang bersangkutan untuk menindaklanjuti kasus-kasus ini. Yang perlu diperhatikan adalah infrastruktur antikorupsi yang kuat akan menciptakan tata pemerintahan yang baik. Melalui IMC-IMC tingkat negara bagian, ACA bekerja sama dengan departemen lain dan sebagai gantinya lembaga tersebut menjelaskan kebutuhan dan langkah pencegahan korupsinya. Termasuk pencegahan penyalahgunaan kekuasaan dan kesalahan manajemen. Lembaga-lembaga tersebut telah bekerjasama dengan baik, meski terdapat kerusakan akibat tsunami.

Untuk memastikan bagian proaktif tetap berada di jalur yang benar, maka bagian kedua dari strategi ini adalah agar lebih reaktif dengan pendekatan hukuman. Bersama unit penyelidikan dan staff Unit PSPE, tinggal menunggu laporan pengaduan yang masuk untuk dilakukan penyelidikan. Tentunya mencegah lebih baik daripada menyembuhkan. Saya percaya, tindakan dari bagian pertama strategi telah memberikan dampak positif. Informasi pengaduan penyelewengan bantuan tsunami melalui berbagai saluran telah diminimalkan. Kurang lebih hanya sekitar 15 kasus yang dilaporkan dari semua negara bagian yang terkena bencana seperti Penang, Perlis, Kedah, dan Perak. Kasus tersebut kebanyakan tentang pendistribusian bantuan yang tidak adil. Misalnya, banyak orang-orang yang dianggap tidak pantas menerima bantuan justru menerima bantuan, sementara mereka yang menjadi korban malah sebaliknya. Informasi yang terkait dengan penyalahgunaan juga ditemukan, biasanya dilakukan oleh petugas pendistribusian bantuan. Benar tidaknya pengaduan tersebut tinggal dibuktikan dengan aturan yang telah ada untuk menyingkapi kemungkinan terjadinya pelanggaran yang luas.

Pembelajaran Dan Rekomendasi

Ketika pertama kali dibentuk, pendekatan awalnya yang dilakukan ACA adalah berkonsentrasi melakukan investigasi kasus-kasus korupsi dan membawa para pelakunya ke pengadilan. Namun kemudian disadari, bahwa tidak mungkin melawan korupsi dengan cara pendekatan yang hanya berdasarkan hukuman. Tak hanya pendekatan yang parsial, tetapi juga perlu usaha bersama antar berbagai departemen untuk dapat mengatasi penyakit kanker sosial ini.

Seperti disebutkan diatas, struktur hukum dan administratif yang dibangun bertahun-tahun telah digunakan dan diujicobakan dalam penanganan bencana tsunami. Staff ACA harus bekerja dengan struktur yang benar dan mengumumkan bahwa dan bantuan tsunami berada dalam pengawasan ACA. Serta menunjukkan kinerja sistem pengawas internal pemerintahan melalui IMC-IMC. Korupsi yang merajalela tentu akan menyebabkan ACA banjir informasi kasus korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan. Melalui strategi proaktif dan kepercayaan pada struktur yang dibangun, hanya 12 kasus yang dibawa ke meja ACA.

Pengalaman ACA Malaysia dalam menangani bencana tsunami adalah sebaiknya negara lain juga mendirikan dan mengembangkan secara terus menerus struktur hukum, administratif kelembagaannya agar mampu mengantisipasi terjadinya korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan bila terjadi bencana alam dikemudian hari.

Korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan tidak dapat diatasi dengan setengah hati, bersifat sementara, dan kurang perencanaan. Karena itu, sangat direkomendasikan agar infrastruktur dasar sangat penting ditanamkan dan terus diperkuat untuk memerangi korupsi, penyalahgunaan kekuasaan dan kesalahan manajemen. Dibawah adalah daftar unsur-unsur yang diperlukan jika sebuah negara secara serius ingin memerangi korupsi, tak hanya jika terkena bencana namun juga untuk kepentingan jangka panjang negara tersebut dan rakyatnya:

- Departemen/badan/komisi anti korupsi,
- Kerangka hukum yang efektif dan kuat,
- Pendirian departemen-departemen dan badan pemerintahan yang mendukung kerja-kerja departemen/badan/komisi anti korupsi.

Berikut adalah daftar faktor kesuksesan dari masing-masing infrastruktur diatas yang diperlukan dapat berfungsi dengan baik. Unsur terpenting adalah adanya kemauan politik yang kuat dari para pejabat pemerintahan jika ingin memerangi korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan.

Tabel 1. Faktor-faktor Pokok Kesuksesan

A. Departemen/badan/komisi anti korupsi

- Harus mandiri menjalankan fungsi-fungsinya
- Harus memiliki kekuasaan legal untuk menyelidiki kasus-kasus korupsi.
- Harus memiliki staff dan anggaran yang cukup untuk menjalankan fungsinya.
- Harus menggunakan strategi terintegrasi untuk memerangi korupsi, penyalahgunaan kekuasaan dan kesalahan manajemen dengan menerapkan tiga bagian: investigasi, pendidikan dan pencegahan.
- Harus mendapat kepercayaan dan dukungan masyarakat dalam memerangi korupsi.
- Petugas harus mudah dihubungi oleh anggota masyarakat yang ingin memberikan informasi mengenai korupsi.

B. Kerangka Hukum yang Efektif dan Kuat

- Hukum/peraturan harus secara jelas menjabarkan fungsi-fungsi departemen.
- Pelanggaran korupsi harus didefinisikan dengan benar serta menyertakan sanksi yang ditetapkan sebagai unsur pencegahan.
- Korupsi sering melibatkan kaki tangan pelaku sehingga sangat penting bila bukti yang diperoleh darinya juga bisa diterima dan lebih baik lagi jika bukti dari para provokator dapat diterima juga.
- Harus dibuat aturan atas kekuasaan tertentu untuk melegalisasi penangkapan percakapan telekomunikasi, penangkapan tanpa surat penangkapan, penahanan barang bukti, pemeriksaan rekening bank dan sebagainya.
- Perlindungan harus diberikan bagi informan dan informasi yang diberikannya.

C. Pendirian departemen-departemen dan badan pemerintahan yang mendukung kerja-kerja departemen/badan/komisi anti korupsi

- Pimpinan departemen dan badan pemerintah harus mengepalai komite-komite dan memimpin kemajuan program untuk meningkatkan integritas.
- Program-program harus mengembangkan penilaian resiko integritas dan perencanaan manajemen resiko untuk departemen dan badan masing-masing.
- Komite manajemen integritas harus mengembangkan sebuah kode aturan untuk personil mereka,
- Sebuah sistem pengaduan internal atau pemberi informasi (*whistle-blower*) harus dikembangkan.

Lampiran

LAMPIRAN 1: BACKGROUND PAPER

Kesempatan Korupsi dalam Kejadian Bencana

Peter Walker
Director
Feinstein International Famine Center
Tufts University

Pengantar

Korupsi didefinisikan oleh Transparency International sebagai “penyalahgunaan kekuasaan yang dipercayakan untuk kepentingan diri sendiri”; dapat juga digambarkan merepresentasikan “ketidaksesuaian dengan prinsip *'arms-length'*, dimana tidak boleh ada personal atau hubungan keluarga yang memainkan peran dalam membuat keputusan ekonomi, baik oleh agen ekonomi swasta maupun petugas pemerintah” (TI 2000).

Berlandaskan pada definisi diatas, makalah ini akan memeriksa empat area kritikal dari kegiatan ekonomi dalam konteks tsunami dan operasi bantuan kemanusiaan sebagai dampaknya:

- Lingkungan yang berkelanjutan dimana tsunami terjadi
- Dampak bahwa sebuah bencana dan krisis menimbulkan kesempatan berkorupsi
- Kesempatan yang diciptakan oleh usaha bantuan, dan
- Isu akuntabilitas dan kesempatan korupsi dalam badan-badan pemberi bantuan dan masyarakat.

Mengenai korupsi aktual yang terjadi dalam negara-negara yang terkena dampak tsunami hanya akan dibahas sedikit dalam makalah ini karena belum ada riset sistematis yang dilakukan dalam kerangka korupsi dihubungkan dengan bencana tsunami. Namun, makalah ini akan berusaha memahami mengapa bencana ini berhasil menggalang bantuan yang demikian besarnya, dan menjadi kejadian yang unik.

Kenapa Respon Begitu Besar?

Kenapa ada respon yang sangat besar dari seluruh dunia terhadap bencana tsunami yang terjadi? Dengan mengatakan bahwa itu respon tersebut hanya reaksi terhadap penderitaan tidaklah cukup. Banyak krisis-krisis kemanusiaan lainnya, pada tingkat yang sama atau lebih parah, setiap tahunnya, tidak mendapat dana bantuan yang seperti itu. Kenapa bencana tsunami ceritanya lain? Kami dapat memberikan lima kunci alasan berikut yang dikombinasikan untuk menciptakan salah satu dari bantuan dana kemanusiaan terbesar di dunia.

- *Tsunami memiliki potensi untuk pemuatan dalam media yang besar.* Gambar-gambar televisi bergaya *apocalyptic* adalah milik Hollywood, dimana mereka memproduksi film-film's bertemakan bencana (Dante's Peak, Twister, Armageddon, The Day After Tomorrow). Dan disini, dalam kehidupan yang sesungguhnya, dalam jam tayang utama, ada *reality show* yang menyamai film-film tersebut. Riset yang akan dipublikasikan segera dalam *Journal of Politics* dan dikutip oleh *Washington Post* pada tanggal 13 Maret menunjukkan bahwa, dalam beberapa tahun terakhir ini, "masing-masing cerita tambahan dalam (*New York Times*) mengenai bencana, menghasilkan tambahan dana bantuan sebesar US\$590.000 dari AS, bahkan setelah hal tersebut dapat dikontrol sebagai jumlah kematian atau orang kehilangan rumah dan kekayaan relatif dari negara yang terkena bencana" (Morin 2005).
- *Bertepatan dengan Natal.* Atau tepatnya, sehari setelah natal, masyarakat dari Barat (dimana sebagian besar sumbangan kemanusiaan berasal), berada pada lingkungan/suasana kekeluargaan, bukan lingkungan bisnis tempat mereka bekerja. Jadi mereka sedang mengalami suasana ramah-tamah setelah natal dan mempunyai perasaan sedikit 'bersalah'.
- *Hubungan personal.* Banyak orang di Barat sekarang pergi ke Thailand, Indonesia, Sri Lanka, atau Maladewa untuk berlibur, atau kenal dengan orang-orang yang pergi ke negara-negara tersebut dan menjadi korban bencana. Bisa saja ada justifikasi untuk mengatakan bahwa bagi Swedia, jumlah kematian warganya di Thailand adalah bencana alam terbesar yang menimpa Swedia selama generasi-generasi terakhir ini. Hubungan personal yang dibawakan dalam cerita visual di TV, telah mendekatkan mereka pada kenyataan.
- *Tidak terlihat ada dilema moral.* Bencana tersebut bukan perang sipil, bukan perjuangan politis yang berbelit, bukan pembunuhan massal yang disengaja. Kejadian tersebut merupakan gambaran "tindakan Tuhan" yang paling dekat. Korbannya terlihat sama sekali tidak dapat disalahkan. Mereka yang bertahan hidup juga

tidak dapat disalahkan, petugas berwenang juga tidak bersalah (dalam kacamata publik yang memberi sumbangan), paling tidak untuk minggu-minggu pertama setelah bencana terjadi. Tidak ada keraguan mengenai analisa politis yang hadir diantara rasa welas kasihan bagi para korban dengan tindakan komitmen dengan menuliskan sebuah cek.

- *Datangnya Internet.* Akhirnya, untuk publik kebanyakan, kejadian tersebut merupakan bencana dahsyat yang pertama yang dapat diakses melalui teknologi internet. Banyak badan bantuan di negara-negara Barat yang melaporkan bahwa kira-kira setengah dari sumbangan yang mereka terima untuk tsunami, diterima melalui internet. Sedangkan bencana-bencana sebelumnya hanya 10% yang didapat melalui internet.

Faktor-faktor diatas secara bersamaan menciptakan arus bantuan dana yang secara tidak terduga dan sangat besar, penggalangan dana yang sangat cepat, sekaligus kompleksitas.

Geografi sebuah Bencana

Juga tidak diduga sebelumnya adalah geografi dari bencana yang terjadi. Krisis kemanusiaan dalam skala regional telah terjadi sebelumnya, seperti pembunuhan massal di Rwanda, tapi tidak pernah ada bencana regional yang memerlukan respon paralel antar area-area geografis yang sedemikian luas.

Bentuk geografis dari bencana tersebut memberikan tantangan unik bagi banyak agensi, dengan luas daerah yang terkena dampak merupakan garis tipis yang sangat panjang, mungkin lebarnya paling banyak tujuh kilometer, sedangkan panjangnya mencapai ribuan kilometer. Pada sisi garis terkena bencana: sebuah komunitas pada tingkatan bencana yang berbeda, dari yang hampir seluruhnya di Aceh sampai yang marginal di Somalia. Pada sisi lainnya dari garis tersebut, beberapa ratus kilometer jauhnya: kegiatan berlangsung seperti biasa – sebuah pergeseran tiba-tiba yang radikal dari hubungan kekuasaan sepanjang sebuah garis yang melintang di sepanjang setengah cekungan laut.

Karena itu bencana tersebut menguatkan ketimpangan yang sudah ada dan memberikan kesempatan potensial untuk eksploitasi. Godaan untuk dapat meraih kesempatan tersebut demi kepentingan pribadi baik keuangan maupun politis, menjadi berlipat ganda.

Sebuah Pertanyaan mengenai Proporsi

Karena itu, kita sedang melihat sebuah bencana yang sangat luas secara geografis dan penggalangan dana yang sama besarnya,

tapi tidak harus diikuti masalah korupsi yang juga akan besar. Sebuah makalah yang berfokus pada potensi terjadinya korupsi dapat memberi gambaran yang semu dan salah arah yang membahayakan. Kami belum mempunyai pengetahuan apakah korupsi dalam operasi bencana ini adalah isu yang signifikan. Mengenai milyaran dolar yang akan masuk ke wilayah bencana, berapa yang akan hilang dikorupsi – dalam hitungan persentase, pada tingkat yang mengkhawatirkan? Dan bagaimana hal tersebut dibandingkan dengan inefisiensi lainnya dalam sistem, seperti salah target dalam pemberian bantuan, program yang tidak sesuai, dan program yang salah waktu? Kami tidak tahu, dan karenanya kita harus berhati-hati agar tidak melakukan tindakan yang berlebihan.

Korupsi dalam Lingkungan yang Sudah Ada

Indeks Persepsi Korupsi milik *Transparency International* sendiri menempatkan banyak negara yang mudah terkena bencana dan terkena dampak konflik, diatas daftar negara-negara yang terkena dampak korupsi. Hal ini tidak seharusnya mengagetkan kami. Keadaan ekonomi dari bagian dunia yang mudah terkena bencana, dan mereka yang terlibat konflik, menunjukkan banyak sistem ekonomi yang sangat meningkatkan potensi korupsi seperti dijelaskan diatas. Mereka cenderung merupakan negara-negara miskin sumber daya dan negara-negara yang memiliki kesenjangan kekayaan dan kekuasaan yang sangat besar.

Analisa saat ini mengenai ekonomi politik dari perang sipil, seperti Sri Lanka dan Propinsi Aceh, telah mendemonstrasikan hubungan yang jelas antara kekuasaan pribadi, pertalian keluarga, suku, dan keagamaan; dan pengeksploitasian sumber daya alam, populasi lokal dan sumber daya internasional eksternal untuk menanggung tercapainya tujuan pribadi maupun perang. Dalam lingkungan dimana gaji pegawai pemerintah dan prajurit atau militan sering tidak terbayar, kelangsungan hidup pribadi dapat tergantung pada sogok-menyogok dan eksploitasi. Senjatamu menjadi gajimu dan eksploitasi menjadi mode utama pemerintah (sebagai contoh, lihat Collinson 2003 mengenai hal ini).

Banyak alat-alat analitik yang sering digunakan oleh banyak agensi saat ini untuk memfasilitaskan pekerjaan mereka dalam lingkungan yang kompleks ini, mencari pengertian mengenai ekonomi politik yang terjadi dan bagaimana bantuan dapat berperan di sini.

Analisa “Tidak Menyakiti” yang dikembangkan oleh Mary Anderson secara spesifik mencari pengertian bagaimana bantuan dapat menambah perbedaan kekuasaan dan membakar kemungkinan kekerasan (Anderson 1996,1999). Dicari pula

pengertian kebalikannya: bagaimana bantuan dapat meningkatkan pembangunan komunitas-komunitas dan bebas kekerasan.

Model-model kehidupan mata pencaharian telah diambil untuk digunakan dalam krisis-krisis yang berusaha mengerti bagaimana keluarga menggabungkan aset mereka dan bagaimana mereka terkena dampak institusi dan kebiasaan lokal saat mencoba membangun strategi-strategi kehidupan (Lautze dan Raven-Roberts 2003).

Pokok Pembelajaran

Semua metodologi ini, walau tidak dikembangkan untuk mengerti atau menjawab korupsi, memberikan pengetahuan yang kaya akan bagaimana ekonomi berfungsi, dan selanjutnya dimana kemungkinan-kemungkinan korupsi dapat berada. Dengan kita mengerti dasar dan dinamika dari hubungan kekuasaan dan aliran sumber daya masyarakat yang terkena dampak merupakan prasyarat untuk merancang bentuk-bentuk pemberian bantuan yang menurunkan kesempatan-kesempatan korupsi.

Dampak dari Bencana Korupsi

Di tengah bencana yang membutuhkan kecepatan, banyak sistem yang biasanya digunakan untuk mendorong akuntabilitas dan kemudian menurunkan kesempatan-kesempatan dilakukannya korupsi. Pegawai negeri lokal yang terbunuh, kantor-kantor yang hancur, catatan-catatan—data bank, surat tanah, ijin kerja—hilang.

Dengan begitu, pengalaman dari bencana-bencana sebelumnya yang menyerang secara cepat juga mengesankan bahwa pemikiran anarki menang, penuh dengan perampasan, dan “setiap orang untuk dirinya sendiri”, tidak dikuatkan dengan adanya bukti-bukti. Secara umum, biasanya orang-orang bekerja sama dan meningkatkan dukungan bersama, setelah sebuah krisis besar. (Auf der Heide 2004).

Namun, adanya bencana sering kali menambah kesenjangan kekayaan dan kekuasaan yang telah ada sebelumnya, dan karenanya meningkatkan kemungkinan terjadinya korupsi. Satu dari lembaga bantuan yang aktif dalam bantuan tsunami mengekspresikan hal ini dengan baik:

Saat kita mencari bantuan dalam usaha rekonstruksi sesudah tsunami, kami harus secara teliti sadar akan dinamika kekuasaan di susunan sosial yang rumit ini. Tanpa mengetahui dinamika ini, program-program kami berjalan dengan resiko menambah struktur sosial yang sudah terlalu tidak mencukupi. Kami berusaha mengembangkan tindakan-tindakan yang tidak

hanya membantu masyarakat membangun hidup dan kehidupan mereka, namun juga membantu sedikit masyarakat untuk meningkatkan posisi sosial mereka. Isu-isu mengenai negosiasi ulang hubungan sosial, pendudukan tindakan kolektif yang pantas, memajukan manajemen properti bersama yang tahan lama, dan memberi fasilitas hubungan luar yang adil dan produktif antara negara bagian dan komunitas hanya merupakan beberapa isu yang membutuhkan perhatian serius dalam konteks pemrograman yang berhubungan dengan tsunami (Oxfam America 2005).

Pertanyaan kuncinya adalah: dalam minat/perhatian siapa dan dibawah bimbingan siapakah rehabilitasi dan pembangunan ulang yang dilakukan?

Kebanyakan pejabat kabupaten dan negara, berhadapan dengan daerah rehabilitasi yang sebagian besar infrastrukturnya telah hancur, keliru dalam melihatnya sebagai badan perencanaan yang perlu dibersihkan ulang dan direncanakan dari awal. Rencana seperti itu tentunya akan mempersulit pemenuhan kebutuhan dan aspirasi korban bencana yang selamat, yang hampir selalu diambil dari yang paling miskin sampai sektor terkecil di masyarakat dan yang telah kemudian dipaksa untuk diperkecil oleh bencana. Ada dua contoh yang dapat diberikan.

Di Sri Lanka, kepentingan untuk mencari solusi teknis yang cepat ke hubungan luar dari bahaya kehidupan pesisir dan kerapuhan manusia telah mengakibatkan kerugian 100—sampai 200 meter—zona tidak terkonstruksi daerah pesisir dalam, dengan pengajuan tawaran menyeluruh untuk kilometer—zona pembangunan yang dalam sepanjang 260 km sabuk daerah pesisir mengelilingi pulau itu. Sebuah undang-undang baru yang dikeluarkan oleh Parlemen telah memberikan 100-200 m kemunduran provisi sebuah paksaan hukum.

Orang-orang yang terkena dampak pada zona tersebut tidak mempunyai suara untuk menolak keputusan tersebut. Hal ini akan menunda pemukiman kembali mereka dan menyebabkan mereka kehilangan nilai aset dari properti rumah pantai mereka. Mereka akan kehilangan kapital sosial dan akar kultur mereka bersama dengan pekerjaan sesuai tempat mereka dalam perikanan, pekerjaan kayu, dan industri fiber. Kaum miskin dan mereka yang dipindahkan sekarang melihat adanya pengecualian dari peraturan ini, dengan proyek-proyek hotel turis dan pekerjaan bermodal besar lainnya menerima pengecualian lebih dari populasi miskin yang terpengaruh (*Asian Coalition for Housing Rights 2005*).

Di Thailand, masalah yang mirip telah dilaporkan, bersamaan dengan perebutan properti yang tidak dapat dihindarkan sehubungan

dengan bencana-bencana tersebut. Jika kepemilikan adalah 9/10 dari hukum, maka mereka yang memegang beberapa dokumen legal dan mendapatkan diri mereka dan rumah mereka disapu dari tanah, kemungkinannya kecil bagi mereka untuk dapat menuntut hak propertinya. Korban yang selamat yang mencoba menuntut tanah mereka di Laem Pom, bagian dari daerah pertambangan timah tua di Ban Nam Khem, desa pesisir yang terkena paling parah di Phangnga, menemukan bahwa daerah hancur tersebut sudah disegel oleh sekelompok orang bersenjata yang disewa oleh Nai Toon (baron uang), yang menyatakan kepemilikan atas komunitas daerah depan pantai dari sekitar 50 keluarga (Ekachai 2005).

Bencana juga dapat menyimpangkan permintaan lokal akan bahan. Di Aceh, pembangunan ulang rumah-rumah, dan kira-kira 3.000 kapal nelayan yang hancur, akan membutuhkan jumlah kayu yang sangat besar. Dalam usaha menyelamatkan hutan tropis, quota kayu ditentukan di 2004, pada tingkat yang, jika sepenuhnya digunakan untuk membangun ulang, hanya dapat menyediakan cukup kayu untuk perahu-perahu, atau pembangunan 1.000 gudang penyimpanan; hanya sebagian kecil dari apa yang akan dibutuhkan untuk membangun seluruh propinsi (Greeneconomics 2005). Tujuh puluh (70) persen dari pengeluaran kayu tahunan Aceh sudah dipotong secara tidak legal dan mengindikasikan bahwa persediaan yang dibutuhkan untuk pembangunan ulang akan datang secara besar-besaran dari sumber yang sama.

Pokok Pembelajaran

Bencana-bencana menimbulkan ketidakadilan kekuasaan dan menciptakan kesempatan untuk eksploitasi masyarakat dan sumber daya. Pegawai negara bagian dan kabupaten, didukung oleh lembaga-lembaga bantuan, harus bertindak tegas untuk memastikan bahwa hak dari masyarakat korban dilindungi dan sumber daya umum hutan, tanah, dan air tidak dieksploitasi untuk keuntungan yang tidak adil.

Penerimaan Bantuan Berakibat Korupsi

Komunitas bantuan internasional dan komunitas bantuan lokal, menurut definisi, berusaha untuk memberikan sumber daya secara cepat kepada zona yang kekurangan sumber daya. Pemasukan sumber daya yang besar ini, sering kali dari sumber tidak dikenal dan melalui saluran-saluran tidak dikenal, menyediakan kesempatan tambahan untuk korupsi bagi mereka yang ingin mengeksploitasikannya. Oleh karena ini, kebanyakan lembaga bantuan yang telah berdiri kuat mempunyai sistem audit internal

yang ketat, yang mereka percayakan untuk membantu mereka mendirikan sistem manajemen dan audit yang dibutuhkan untuk melindungi dari korupsi.

Semua bencana dan operasi pemulihan bencana menciptakan kesempatan untuk mendapatkan keuntungan, baik legal maupun tidak. Dalam situasi kelaparan, penjual beras sering kali berkembang dengan baik, begitu pula dengan penjual daging hewan hidup, yang dapat membeli kelompok hewan pada harga yang sangat rendah. Rekonstruksi dari infrastruktur fisik menunjukkan kesempatan besar untuk penyalahgunaan kekuasaan dan sumber daya.

Pada satu tingkat, hal ini tidak berbeda dari program konstruksi besar lainnya di sektor komersil atau umum. Pada tingkat lainnya, sistem bantuan menciptakan keanehan mereka sendiri yang justru dapat meningkatkan korupsi.

A. Penargetan

Semua program bantuan berusaha menargetkan sumber daya dan pelayanan mereka seakurat mungkin kepada mereka yang paling membutuhkan. Tidak bisa dihindari, penargetan tidak selalu 100% akurat. Untuk penulisan makalah ini kami harus mengerti dua jenis kesalahan penargetan: dari pengeluaran dan pemasukan. Kesalahan dari pengeluaran terjadi saat individu, keluarga, atau komunitas yang seharusnya ditargetkan tertinggal. Mungkin saja sebuah agensi/ lembaga tidak mempunyai akses ke daerah yang terkena dampak konflik, atau mungkin mereka belum berhasil melakukan penaksiran yang cukup lengkap. Kesalahan dari pemasukan terjadi saat orang-orang ditargetkan untuk mendapatkan bantuan padahal mereka tidak benar-benar membutuhkannya. Sebagai aturan umum dalam keadaan darurat, lembaga bantuan sering salah dalam hal kelebihan persediaan, kemudian menerima kesalahan pemasukan yang dapat menyebabkan kelebihan persediaan untuk beberapa orang karena resiko dari kesalahan pengeluaran dapat berarti kematian bagi yang lainnya.

Kedua kesalahan tersebut dapat menciptakan kesempatan untuk korupsi, terutama kesalahan pengeluaran, yang dapat memaksa keluarga dan komunitas yang putus asa ke dalam strategi melangsungkan hidup yang tidak legal dan tidak bertahan lama. Selanjutnya, pelaksanaan bantuan yang biasanya berprinsip 'lebih baik aman daripada menyesal' akan cenderung mengurangi jalan lain untuk korupsi pada tingkat masyarakat.

B. Ketepatan Waktu

Sebuah catatan pendek diperlukan mengenai ketepatan waktu.

Terutama setelah bencana yang menyerang secara cepat, dibutuhkan bantuan keselamatan secepatnya. Namun sistem pendanaan, dan sistem persediaan, memakan waktu yang tidak dapat diperkirakan untuk dapat berkembang. Yang paling sering terjadi adalah untuk bantuan makanan. Jarak waktu antara bantuan makanan yang diminta dan pengirimannya (biasanya dari Amerika Serikat) rata-rata 150 hari. Hal ini sering kali berarti barang datang jauh sesudah dibutuhkannya. Mirip, meskipun tidak sedramatis, penundaan terjadi pada semua rantai persediaan. Namun jarang sekali lembaga bantuan menyesuaikan aktifitas mereka untuk memikirkan pengiriman yang terlambat. Persediaan yang terlambat masih dikirimkan, kadang-kadang ke dalam lingkungan yang sekarang kelebihan kebutuhan. Dan barang-barang yang tidak dibutuhkan untuk kelangsungan hidup dapat menjadi tersedia untuk penjualan tidak legal atau untuk penggunaan kurang legal dan eksploitasi.

C. Sistem-sistem Paralel

Mengimplementasi lembaga-lembaga bantuan, terutama bagi mereka yang baru masuk dalam suatu daerah, atau harus secara cepat menaikkan intervensi mereka, mempunyai suatu kecenderungan untuk menciptakan sistem pengiriman, pelayanan, dan pertanggungjawaban mereka sendiri, dibanding mencari untuk menggunakan dan meningkatkan sistem lokal yang telah ada. Sebagai akibatnya mereka membangun sebuah ekonomi paralel, menciptakan ladang pekerjaan besar yang secara relatif bergaji tinggi namun bersifat sementara. Mereka menggunakan kendaraan mereka sendiri dan membangun gudang mereka sendiri. Program bantuan telah dituduh mengalihkan mereka yang paling terdidik di masyarakat, mereka yang punya kemampuan bahasa dan komputer, dengan sering kali menawarkan pekerjaan jauh diatas tarif lokal normal. Saat negara bagian berjuang untuk mendirikan dan membangun kembali dirinya, ia menemukan bahwa bekas-bekas guru sekarang bekerja sebagai administrator dan penerjemah untuk lembaga bantuan dengan gaji jauh di atas apa yang negara bagian mampu membayar. Sebagai tambahan, pemasukan pekerja bantuan luar tanpa dapat dihindarkan telah menciptakan efek persediaan dan permintaan. Penyewaan rumah meninggi dan harga makanan naik saat pasar menyesuaikan dengan permintaan kaya yang baru (USAID 2002: 118).

Melalui usaha-usaha seperti inisiatif *People in Aid*, lembaga-lembaga bantuan sekarang mulai membentuk ulang cara mereka menerima, melatih, dan memberi kompensasi pegawai internasional, namun sampai saat ini belum diselenggarakan pergerakan untuk menjawab masalah ketidakadilan dari cara pegawai lokal diambil dan

efek menyimpang lembaga-lembaga pada pasaran tenaga kerja lokal.

Sistem paralel tidak selalu buruk. Dalam banyak lingkungan konflik, sistem paralel dibuat secara tegas untuk melewati korupsi dan eksploitasi sistem pemerintah lokal, komersil, atau tuan tanah.

Pokok pembelajaran

Lembaga-lembaga bantuan harus menaruh perhatian khusus pada penargetan dan pengiriman yang tepat waktu dari bantuan mereka dan memastikan bantuan yang dikirim tetap dalam kontrol bagi mereka yang diperuntukkan.

Perangkat Bantuan Kemanusiaan

Yang terakhir, perangkat bantuan kemanusiaan itu sendiri haruslah dipertimbangkan dengan hati-hati. Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir, komunitas pemberi bantuan kemanusiaan, negara pemberi bantuan, badan-badan PBB dan organisasi non-pemerintah telah melaksanakan banyak hal untuk meningkatkan akuntabilitas dan kemampuan mereka untuk melacak keuangan dan sumber daya pasokan mereka.

Tekanan atas institusi-institusi penyedia bantuan supaya lebih terbuka dan bertanggung gugat kepada pembayar pajak telah menyebabkan pemangkasan rantai pasokan, oleh karena itu PBB dan lembaga organisasi non pemerintah sekarang diharuskan untuk mengembangkan pelaporan yang terinci dalam konteks pendanaan dengan model kontrak.

Diantara komunitas negara penerima bantuan, Inisiatif Pemberian yang Baik (*The Good Donorship Initiative*) dipakai untuk menjamin bahwa dana ditujukan lebih banyak berdasarkan pada kebutuhan dan lebih sedikit diberikan atas dasar kepentingan politik atau tekanan publik (Harmer, Cotterrell, dan Stoddart 2004). Diantara lembaga-lembaga penyalur bantuan, inisiatif semacam Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster response dari proyek Sphere (<http://www.sphereproject.org>) dipandang mampu menetapkan standar minimum untuk operasi, the Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Aid dipandang mampu meningkatkan kompetensi masyarakat dalam melakukan evaluasi dan pengawasan, dan yang terbaru adalah Humanitarian Accountability Project yang dianggap dapat menjadi acuan bagi pertanggunggunaan gugat institusi pemberi bantuan kepada masyarakat yang terkena bencana (Walker 2005). Seluruh inisiatif sendiri yang disebutkan diatas telah mampu meningkatkan tanggung jawab dan tanggung gugat berbagai bisnis bantuan.

A. Oportunitas Lembaga dan Pembiayaan yang Berlebihan

Evaluasi multi donor Rwanda tahun 1996 berisi suatu kutipan yang sekarang tidak lagi terkenal. Ketika para evaluator bertanya kepada lembaga pemberi bantuan mengapa mereka beroperasi di Goma, jawaban yang diberikan adalah “Beroperasi disana atau mati” (*Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda 1996*) – logikanya adalah, bahwa para implementer dari bantuan kemanusiaan dibayar berdasarkan basis sukarela dan oportunis. Negara dan masyarakat kebanyakan dapat memilih antara mau membiayai mereka atau tidak. Kebanyakan yang terjadi, ketika bencana menimpa dan lembaga-lembaga bantuan mempunyai kesempatan untuk menunjukkan dirinya, mereka mau saja.

Metodologi pendanaan yang seperti ini berarti bahwa seluruh lembaga pelaksana harus, sebagai kebutuhan sebuah organisasi, melihat operasi tersebut sebagai kesempatan untuk mendapatkan dana dan untuk pemasaran. Sedikit sekali lembaga yang mempunyai keberanian, atau merasa bahwa mereka memiliki kepastian keuangan, untuk melakukan apa yang dilakukan oleh Medecins Sans Frontieres, dengan menyatakan bahwa mereka sudah mempunyai cukup dana. Kebanyakan lembaga akan terus meminta dana (fundraising) melebihi poin dimana permintaan awal mereka sudah terpenuhi. Bahkan ketika fundraising berkurang, dana sumbangan publik masih terus mengalir. Sebuah lembaga internasional tadinya meminta dana sebesar 59 juta USD pada bulan Desember 2004. Jumlah ini dinaikkan pada Januari 2005 menjadi 155 juta USD, dan sampai saat ini dilaporkan telah berhasil meraih dana lebih dari 1,9 milyar USD dari anggota-anggotanya secara global (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies). Ada beberapa lembaga besar di AS¹ memperkirakan bahwa mereka telah menggalang dana, hanya untuk tsunami saja, dua kali lebih besar dari apa yang mereka anggarakan pertahun untuk bantuan kemanusiaan.

Kebergantungan dan kemauan untuk mendapatkan dana oportunitas dapat membuat lembaga-lembaga tersebut cepat-cepat menghabiskan dana tersebut. Mereka terperangkap dalam dilema untuk menjalankan tugas dan program dengan benar, dan tahu bahwa lembaga mereka tidak akan bisa menghabiskan dana secepat yang diminta, atau menjadi yakin bahwa masyarakat korban dapat menyerap dana cepat dengan efektif.

Sistem akuntabilitas lembaga, sistem pengusahaan, dan sistem pembayaran telah dikembangkan untuk menangani transaksi-transaksi pada tingkat dan jumlah yang masih dapat diperkirakan. Respon terhadap tsunami dapat berbahaya menjadi berlebihan.

¹ Percakapan pribadi dengan World Vision Internasional, CARE USA, Oxfam USA, American Red Cross. Maret 2005.

Masalah-masalah yang penting dihubungkan dengan kenaikan operasi 10 juta USD menjadi 100 juta USD dalam hitungan harian. Lingkungan yang cepat dan kemungkinan berlebihan menyebabkan 3 masalah utama:

- Lembaga-lembaga bantuan harus mempekerjakan pegawai lokal berjumlah besar dengan cepat, sering kali dengan sedikit pengertian latar belakang dan afiliasi kultur, agama, dan etnik. Di banyak operasi besar sebelumnya, lembaga bantuan menemukan diri mereka menghabiskan berbulan-bulan jika tidak bertahun-tahun berusaha menghilangkan jaring-jaring nepotisme dan eksploitasi minor yang secara tidak sengaja mereka tempatkan. Isu-isu lain berlaku untuk penumpukan yang cepat dari pegawai internasional yang, karena kekurangan personil yang berpengalaman yang bisa dipekerjakan, secara relatif pegawai agensi tidak berpengalaman menemukan diri mereka melakukan operasi-operasi yang relatif besar dan rumit.
- Sistem untuk akuntabilitas dan pelacakan dana dan sumber daya lainnya menjadi kelebihan beban. Tidak aneh jika ada catatan akuntansi yang menggunung dan kebanyakan pengadilan audit diabaikan dalam ketergesaan menghabiskan persediaan.
- Dengan dorongan untuk menghabiskan dana, terutama dimana terdapat banyak sekali perbedaan antara lembaga yang pertama kali mengajukan permintaan dan yang mereka terima, penargetan yang buruk, kelebihan persediaan, dan program-program yang tidak sesuai dapat membuat masalah-masalah dan kesempatan-kesempatan untuk eksploitasi. Kesempatan-kesempatan untuk korupsi berlimpah, karena lembaga-lembaga tersebut berusaha membeli barang secara lokal di pasar yang mereka belum terbiasa membeli.

B. Organisasi Non Pemerintah yang Memiliki Kemampuan Internet (Internet-Savvy NGOs)

Sementara lembaga-lembaga besar internasional melihat telah melihat adanya pemasukan besar dari pendanaan untuk bantuan tsunami, sebuah perubahan paralel telah mengambil tempat di dalam komunitas NGO yang lebih luas. Terdapat sebuah bukti anekdot yang menunjukkan sebuah kenaikan besar dalam sumbangan masyarakat telah terjadi melalui internet dan banyak NGO non tradisional telah mengambil keuntungan dari ini. Sepuluh tahun yang lalu di Rwanda, kira-kira 480 NGO muncul di Kigali sesudah terjadinya pembunuhan massal, banyak dari mereka tidak berpengalaman dan kebanyakan dari mereka orang Eropa dan Amerika Utara. Negara-negara yang terpengaruh tsunami telah melihat masuknya lembaga-lembaga

serupa, namun dengan perbedaan bahwa kali ini banyak lembaga tersebut dari Asia.

Seperti pada umumnya sebuah bencana, sejumlah lembaga baru dalam jumlah yang signifikan berusaha beroperasi di lingkungan besar yang tak dikenal. Tidak terdapat alasan untuk mengatakan bahwa lembaga-lembaga ini kurang jujur atau kurang akuntabel dibandingkan lembaga-lembaga yang telah lama berdiri kuat. Namun terdapat alasan bahwa ketidakpengalaman mereka dapat membuat program mereka lebih mudah terkena eksploitasi dan korupsi.

C. Menggigit Tangan yang Memberi Bantuan

Hanya ada sedikit studi resmi terhadap potensi dan kejadian korupsi dalam usaha bantuan kemanusiaan; pemeriksaan dari program Oil-for-Food (Minyak ditukar Makanan) PBB Iraq (Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, 2005). Sebuah forum interagensi dan pemberi bantuan yang didirikan oleh Badan Kesehatan Dunia (WHO) di Geneva pada akhir Februari 2005, mencatat ada 38 lembaga besar yang sudah merencanakan 45 inisiatif evaluasi dan penilaian. Tidak jelas berapa dari inisiatif tersebut yang akan dapat mengerti seberapa besar usaha sebuah lembaga dalam menjaga kemungkinan terjadinya korupsi dan eksploitasi dari dana bantuan mereka (WHO 2005).

Lembaga-lembaga bantuan berdiri dalam hubungannya dengan publik dan pemberi dana dimana mereka terlihat sebagai pemegang dana terpercaya. Lembaga tersebut menjadi jembatan antara mereka yang memiliki rasa kemanusiaan terhadap sesama dengan mereka yang membutuhkan. Mereka yang memiliki rasa kemanusiaan menginginkan uang dolar mereka diterima oleh mereka yang membutuhkan dan hanya akan memberi jika mereka yakin bahwa keinginan mereka akan terpenuhi. Lembaga-lembaga bantuan merasa bahwa mereka terperangkap dalam kungkungan. Mereka harus memastikan bahwa laporan mereka menunjukkan bahwa hanya sedikit dari pengeluaran mereka yang untuk biaya *overhead* (agar terkesan bahwa setiap sen diberikan pada mereka yang membutuhkan). Namun tanpa ada sistem pelacakan keuangan, pemeriksaan terhadap yang berwenang, internal audit terdani dengan benar, pelatihan dan pengawasan, dana bantuan dapat melenceng.

Mereka tahu bahwa pemberi bantuan publik mereka (pemerintah dan umum) tidak tetap. Jika sebuah lembaga bantuan mengakui bahwa ada korupsi internal di lembaga mereka atau menjadi korban korupsi, beresiko kehilangan sumber pendanaan mereka dan juga urat nadi pendanaan mereka.

Sebuah jajak pendapat baru-baru ini oleh Program on Interna-

tional Policy Attitudes menunjukkan bahwa “Orang Amerika mempunyai pesimisme yang besar mengenai seberapa efektifnya dana bantuan untuk Afrika dibelanjakan, dengan kebanyakan berasumsi bahwa sebagian besar hilang terkorupsi” (Survey Program on International Policy, Januari 2003) Angka-angka persepsi sehubungan dengan dana bantuan tidak jauh berbeda. Menghadapi latar belakang ini, adalah sangat sulit bagi sebuah lembaga individual untuk berani mengakui, atau mengkonfrontasi, isu korupsi.

Pokok Pembelajaran

Sistem akuntabilitas dalam lembaga-lembaga bantuan dibutuhkan demi integritas profesionalisme dalam operasi-operasi mereka. Sistem-sistem ini harusnya didukung oleh publik. Dalam sebuah bencana besar seperti tsunami, harus diberikan pertimbangan terhadap peletakkan ukuran-ukuran spesifik agar dapat membantu meyakinkan adanya program yang baik. Penggunaan dana amanah (trust fund) untuk bantuan, pendirian kantor-kantor antar lembaga monitoring dan evaluasi, dan penggunaan sistem audit biasa dan pelacakan logistik, harus sepenuhnya menjadi bahan pertimbangan.

Kesimpulan

Makalah ini bertujuan untuk mencari kondisi lingkungan yang perlu diperiksa ketika berusaha memahami kesempatan adanya korupsi dalam operasi pemulihan bencana tsunami. Makalah ini tidak bertujuan untuk memberikan rekomendasi – karena lebih baik diserahkan pada konferensi di Jakarta – namun kami tetap dapat memberikan beberapa pertanyaan penutup.

Sumber mana yang paling mungkin menjadi sasaran korupsi yang signifikan? Sistem ekonomi yang melandasi negara yang terkena dampak, kesempatan untuk mendapatkan keuntungan dari adanya bencana, sistem bantuan yang berlebihan atau salah sasaran, atau kesalahan internal dalam sistem bantuan itu sendiri? Perlu difokuskan pada usaha-usaha untuk mengurangi korupsi.

Dapatkah dana bantuan secara signifikan tersedia untuk usaha rehabilitasi ini dapat diubah menjadi sebuah keuntungan yang dapat mengembangkan sistem yang diperlukan untuk menjaganya terhadap kemungkinan penyelewengan dana? Dapatkah diciptakan usaha-usaha kolektif, mungkin melalui kacamata publik, untuk mempelajari korupsi dalam sistem bantuan kemanusiaan dan mendapatkan keuntungan dari pemahaman betapa pentingnya hal tersebut?

Jika perhatian utama kita adalah pembangunan kembali mata pencarian yang mendukung untuk masyarakat korban, kemudian

bagaimana isu korupsi dan penyalahgunaan bantuan diukur berlawanan dengan proyek bantuan yang memiliki isu yang tidak sesuai, kurang tepat waktu dan dipahami dengan kurang baik? Bagaimana ancaman terbesar itu dapat pulih?

Kekhawatiran mengenai akuntabilitas, yang satu paket dengan agenda transparansi dan anti-korupsi, telah mendorong lembaga-lembaga bantuan untuk turun kedalam rantai penawaran, dari akuntabilitas ke pemberi dana bantuan, dari akuntabilitas ke standar-standar yang ditetapkan sendiri, dari akuntabilitas ke populasi orang yang layak menerima bantuan. Adakah potensi dalam operasi besar ini untuk melakukan kerja-kerja serius dalam hubungan terakhir dalam rantai ini dan menggerakkan lembaga-lembaga bantuan untuk melangkahi apa yang menjadi retorika akutabilitas publik?

Referensi

- Anderson, Mary. 1996. *Do No Harm: Supporting Local Capacities for Peace Through Aid*. Boston, MA: Collaborative for Development Action Local Capacities for Peace Project.
- . 1999. *Do No Harm: How can aid support war or peace?* London and Boulder CO: Lynne Rienner.
- Auf de Heide, Erik. 2004. *Common Misconceptions about Disasters: Panic, the "Disaster Syndrome," and Looting*. In: O'Leary, Margaret (ed.). *The First 72 Hours: A Community Approach to Disaster Preparedness*. Universe Publishing.
- Collinson, Stephen. 2003. *Power, Livelihoods and Conflict: Case Studies in Political Economy Analysis for Humanitarian Action*. Humanitarian Kebijakan Group Report 13. London: Overseas Development Institute.
- Ekachai, S. 2005. This land is our land. Available: <http://www.achr.net/000ACHRTsunami/Thailand%20TS/Thai%20Extras%20tsunami%201.htm> (Asian Coalition for Housing Rights).
- Greeneconomics. 2005. A Preliminary Assessment of Timber Requirements for Aceh's Reconstruction, and its Implications. http://www.greenomics.org/docs/report_gi_wwf_english.pdf
- Harmer, Adele, Lin Cotterrell, and Abby Stoddard. 2004. From Stockholm to Ottawa A progress review of the Good Humanitarian Donorship initiative. HPG Research Briefing Number 18. October. Overseas Development Institute.

- Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme. 2005. Available: <http://www.iic-offp.org/>.
- Lautze, Susan, and Angela Raven-Roberts, 2003. *Violence and Complex Humanitarian Emergencies: Implications for Livelihoods Models*. Paper presented at FAO International Workshop on "Food Security in Complex Emergencies: Building Kebijakan Frameworks to Address Longer-Term Programming Challenges," Tivoli, 23–25 September. Medford, MA, Feinstein International Famine Center, Tufts University. Available: <http://www.fao.org/crisisandhunger/root/pdf/lautze.pdf>
- Morin, Richard. 2005. Aid From the Gray Lady? *Washington Post*. 13 March: B05. Available: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A28922-2005Mar12.html>
- Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda. 1996. *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*. March 1996. Available: <http://www.reliefweb.int/library/nordic/>.
- TI (Transparency International). 2000. *TI Source book 2000*. Available: <http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>.
- USAID (United States Agency for International Development). 2002. *Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security, and Opportunity*. Washington, DC.
- Walker, Peter. Forthcoming (2005). Cracking the Code: the Genesis, Use and Future of the Code of Conduct.
- WHO (World Health Organisation). 2005. Minutes of the Interagency and Donor Meeting to Develop a Shared Approach for Evaluating Tsunami Assistance. Geneva, 23 February.

LAMPIRAN 2

Agenda Pertemuan

Kamis 7 April 2005

- 09.00 – 09.45 : Pembukaan
- Moderator : *Mr. Agus Muhammad*, Inspektur Jenderal Departemen Keuangan, Indonesia
- Sambutan : *Mr. Jak Jabes*, Director, Governance dan Regional Cooperation Division, ADB
Mr. Patrick Moulette, Head, Anti-Corruption Division, Directorate for Financial, OECD
Mr. Peter Rooke, Regional Director Asia-Pasific, Transparency International
- Pembicara Utama : *HE Taufik Effendi*, Menteri Pemberdayaan Apartur Negara, Indonesia
- 09.45 – 11.00 : Diskusi Tematis
- Moderator : *Ms. Gretta Fenner*, Project Manager, ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific
Mr. Cobus de Swardt, Global Programmes Director, Transparency International
- Pembicara : *Mr. Hasnan Zahedi Bin Ahmad Zakaria*, National Security Division, Prime Minister's Department, Malaysia
Mr. Ibraim Naeem, Deputy Managing Director, Maldives Monetary Authority
Mr. K.W.D.U. Dahanayake, Director General, Foreign Aid and Budget Monitoring, Sri Lanka
Mrs. Nongkran Chanvanichporn, Director of Information Technology Centre, Office of the Prime Minister, Thailand

Setiap perwakilan pemerintahan memberikan paparan singkat mengenai pendekatan dasar yang ditempuh oleh pemerintahnya masing-masing dalam rangka mengurangi resiko terjadinya korupsi atas dana bantuan tsunami.

11.30 – 13.30 : Keterlibatan Aktif Negara dan Pengambilan Keputusan Yang Partisipatif untuk Meningkatkan Transparansi (tema 1)

Moderator : *Mr. Mulya Lubis*, Transparency International Indonesia

Pembicara : *Mr. Pramod Kumar Mishra*, Member Secretary, National Capital Region Planning Board, Ministry of Urban Development, India

Pembahas : *Mr. K.W.D.U. Dahanayake*, Director General, Foreign Aid and Budget Monitoring, Sri Lanka
Mr. Joel Hellman, Senior Governance Advisor, World Bank Indonesia
Mr. J.C. Weliamuna, Transparency International Sri Lanka

Pengambilan keputusan secara partisipatif dalam merancang strategi bantuan, termasuk kepemilikan negara atas strategi tersebut, adalah kunci untuk meningkatkan transparansi dalam pemberian bantuan dan upaya-upaya rekonstruksi. Dengan memampukan sumber daya yang ada sepadan dengan kebutuhan-kebutuhan nyata, secara langsung mereka dapat mengurangi resiko penggunaan dana bantuan yang tidak semestinya untuk tujuan korupsi.

Sesi ini akan membahas ukuran-ukuran untuk menjamin kepemilikan dan peran aktif negara atas strategi-strategi bantuan, demikian juga dengan partisipasi publik didalam perancangan strategi-strategi tersebut. Perhatian yang khusus akan diberikan pada:

- Peranan lembaga donor dalam menjamin kepemilikan dan peran aktif negara penerima atas strategi dana bantuan dan rekonstruksi;
- Peranan pemerintah dari negara penerima untuk memastikan adanya partisipasi sosial dan politik yang luas dalam membangun strategi-strategi tersebut.
- Peranan masyarakat sipil dalam memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam pembangunan strategi bantuan dan rekonstruksi.

14h30 – 16h30: Penerapan Transparansi dana bantuan (tema 2)

Moderator : *Mr. Jak Jabes*, Director, Governance and Regional Cooperation Division, ADB

Pembicara : *Mr. Syahril Loetan*, Inspector General, Ministry for State Planning/Head of Bappenas, Indonesia

Pembahas : *Mr. Rashid Khalikov*, Deputy Director, UN Office for the Coordination of Humanitarian Aid (invited)
Ms. Yasmin Ahmad, Administrator, Statistics and Monitoring Division, Development Co-operation Directorate, OECD
Mr. Zia Choudhury, Accountability Advisor, Humanitarian Accountability Partnership International

Aliran bantuan bilateral, multilateral dan organisasi non pemerintah untuk bencana tsunami juga membawa peningkatan resiko terjadinya korupsi selama waktu dilakukannya tindakan penanganan bencana, pendistribusian barang dan jasa dalam jangka waktu menengah, dan tahap rekonstruksi jangka panjang. Kebutuhan pokok untuk mengurangi resiko tersebut adalah dengan menerapkan mekanisme yang layak dan cocok untuk melacak aliran bantuan dari lembaga donor hingga ke korban bencana.

Sesi ini mencoba melihat apa yang dapat dilakukan, dan oleh siapa, untuk menjamin transparansi maksimum di dalam pengalokasian bantuan dan proses distribusinya, dengan fokus secara khusus pada penelusuran bantuan setelah bantuan tersebut mencapai masyarakat yang terkena dampak bencana. Sesi ini akan menekankan pada:

- Peran lembaga pemberi bantuan (termasuk organisasi non-pemerintah pemberi bantuan dan organisasi kemanusiaan) dalam mendukung mekanisme penelusuran dan pengungkapan bantuan yang telah diberikan;
- Peran pemerintah penerima bantuan untuk menerapkan mekanisme penelusuran dan mempublikasikan penerimaan dan penggunaan bantuan; dan
- Peran organisasi masyarakat sipil dalam mengawasi arus bantuan.

17h00 – 19h00 : Penguatan Jaring Pengaman Keuangan dan Administratinsi untuk mengurangi resiko korupsi
(tema 3)

Moderator : *Dr. Juree Vichit-Vadakan*,
Transparency International Thailand

Pembicara : *Mr. Paul Harvey*, Research Fellow,
Humanitarian Kebijakan Group, Overseas Development Institute

Pembahas : *Mr. Igusti Agung Rai*, Board Member, Supreme Audit Board, Indonesia
Mr. Jerry O'Brien, Senior Anti-Corruption Specialist, USAID (invited)
Mr. Ajith Nivard Cabraal, former President, South Asian Federation of Accountants

Resiko peningkatan korupsi yang signifikan seiring dengan adanya tanggapan penanganan bencana yang terjadi diperburuk dengan lemahnya sistem keuangan dan administrasi negara-negara yang mengalami bencana. Dalam rangka menyatukan pencegahan korupsi yang efektif dan strategi pengurangan resiko dalam upaya-upaya penanggulangan bencana dan rekonstruksi, pertama kali perlu diidentifikasi resiko-resiko spesifik yang ada. Ukuran-ukuran yang

layak untuk memperkuat pengamanan fungsi keuangan dan kemampuan administratif negara-negara penerima bantuan harus dilakukan didalam suatu jangka waktu yang jelas.

Sesi ini akan membahas pengkajian resiko yang memadai dan strategi-strategi pendukung untuk memperkuat kapasitas keuangan dan administratif dari negara penerima bantuan setelah terjadinya bencana tsunami. Perhatian khusus diberikan pada:

- Peran pemerintah penerima bantuan dalam menerapkan strategi penilaian resiko yang memadai dan penguatan kapasitas lokal untuk sistem keuangan dan administrasi melalui koordinasi dan mekanisme pengawasan yang lebih baik;
Peran lembaga pemberi bantuan dalam mempersiapkan kondisi yang
- mendukung penilaian resiko yang efektif oleh negara penerima bantuan, penguatan kapasitas keuangan dan administrasi negara penerima bantuan melalui mekanisme koordinasi dan memastikan aktifitas pengelolaan keuangan yang layak dari kegiatan yang diinisiasi oleh lembaga donor; dan
Peran organisasi masyarakat sipil dalam mengadvokasi diterimanya
- penilaian resiko yang memadai, pengembangan kapasitas, dan strategi pencegahan manipulasi, sebagaimana perannya dalam pengawasan transparansi pengelolaan keuangan atas kegiatan-kegiatan yang diinisiasi oleh masyarakat sipil.

Jumat 8 April 2005

08.00 – 10.00 : Fasilitasi Pengadaan barang / jasa yang transparan dan efektif (tema 4)

Moderator : *Mr. Peter Pease*, Public Procurement Advisor,
Kebijakan Coherence Division, Development Cooperation
Department, OECD

Pembicara : *Dr. Michael Wiehen*, Transparency International Germany

Pembahas : *Mr. Ismail Fathy*, Auditor General, Audit Office, Maldives
Mr. Ajay Guha, Project Coordination and Procurement
Division, ADB
Mr. Chong San Lee, Transparency International Malaysia

Tahapan implementasi dalam penanganan bencana dan rekonstruksi sangat rentan terhadap resiko korupsi. Resiko ini bervariasi pada setiap tahap bantuan, misalnya distribusi barang dan jasa dapat jatuh kepada jaringan yang korup, dan tahap rekonstruksi jangka panjang, dimana proses tender yang tertutup membuka peluang pengalihan bantuan dari penerima yang seharusnya.

Sesi ini akan mencoba mengidentifikasi ukuran-ukuran untuk memfasilitasi pengadaan barang yang efektif dan transparan dan

implementasi program-program pertolongan dan rekonstruksi. Perhatian secara khusus ditujukan pada:

- Penetapan acuan pemberian bantuan yang memadai yang mengatur proses tender dan pengiriman bantuan, selain juga mekanisme untuk menjamin koordinasi yang layak atas aktifitas donor.
- Metode untuk menjamin transparansi dalam perancangan kontrak dan pelayanan, pengadaan barang dan jasa, serta penerapannya oleh pemerintah yang menerima bantuan, dan
- Peran masyarakat sipil dalam mengadvokasi dan mendukung proses pengadaan barang dan jasa yang transparan dan memastikan koordinasi dan pelaksanaan aktifitas yang dilakukan oleh masyarakat sipil secara transparan.

10.00 – 12.00 : Monitoring dan evaluasi yang efektif (tema 5)

Moderator : *Mr. Patrick Moulette*, Head, Anti-Corruption Division, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, OECD

Pembicara : *Dr. Gopakumar K. Thampi*, Public Affairs Foundation, Bangalore, India

Pembahas : *Dr. Pinsak Suraswadi*, Dept. of Marine and Coastal Resources, Ministry of Natural Resource and Environment, Thailand

Mr. Hans Müller, Senior Financial Officer, Humanitarian Aid Department, Swiss Agency for Development and Cooperation

Mr. Ridaya La Ode Ngkowe, Project Manager of monitoring team for Aceh and Nias, Indonesian Corruption Watch

Monitoring dan evaluasi yang independen adalah elemen kunci dalam penerapan transparansi dari program pemberian bantuan dan proses rekonstruksi.

Sesi ini akan mengidentifikasi mekanisme yang sesuai untuk memfasilitasi pengawasan yang dimaksud. Sesi ini akan terfokus pada:

- Peran lembaga pemberi bantuan dalam menetapkan mekanisme evaluasi eksternal (termasuk audit eksternal) dan mendukung evaluasi yang dibuat oleh pemerintah penerima bantuan dan masyarakat sipil yang mengawasi aktivitas-aktivitas tersebut.
- Peran pemerintah penerima bantuan dalam memastikan evaluasi internal yang efektif yang mencakup penyerahan jasa maupun pengadaan proyek, bersama masyarakat sipil melakukan pengawasan dan evaluasi;
- Peran masyarakat sipil melakukan pengawasan terhadap pemerintah

- penerima bantuan dan aktivitas lembaga donor serta memastikan evaluasi yang efektif dari aktivitas rekonstruksi dan pemberian bantuan.

13.30 – 15.30 : Penegakan anti korupsi dan mekanisme pengaduan yang

efektif (tema 6)

Moderator : *Ms. Dini Widiastuti*, Programme Officer Asia, Artikel 19
 Pembicara : *Mr. Abu Kassim Bin Mohamad*, Director, Perwakilan Anti Korupsi Pulau Pinang, Malaysia
 Pembahas : *Mr. Erry Riyana Hardjapamekas*, Wakil Ketua/Komisioner, Anti-Corruption Commission, Indonesia
Mr. Staffan Synnerstrom, Governance Advisor, ADB Indonesia Resident Mission
Mr. P. S. Bawa, Transparency International India

Mekanisme penegakan antikorupsi di negara yang terkena tsunami diperlemah oleh dampak dari bencana yang terjadi. Memperkuat kapasitas lokal untuk menegakkan mekanisme antikorupsi secara efektif adalah kunci untuk mencegah terjadinya korupsi besar-besaran atas bantuan dan proses rekonstruksi. Mekanisme untuk melaporkan korupsi yang terjadi segera sesudah bencana dan ukuran-ukuran untuk melindungi mereka yang menggunakannya—juga merupakan suatu kebutuhan kunci.

Sesi ini akan memusatkan perhatian pada ukuran-ukuran untuk memperkuat kapasitas penegakkan antikorupsi di negara-negara yang terkena dampak, dengan penekanan pada mekanisme pelaporan korupsi. Perhatian tertentu akan ditujukan pada:

- Peranan pemberi bantuan dalam mendukung pemerintah penerima bantuan untuk menegakkan mekanisme anti korupsi dan mekanisme pengaduan, serta aktivitas advokasi masyarakat sipil, seperti halnya memastikan mekanisme yang efektif pelaporan adanya korupsi dalam aktivitas penyediaan bantuan.
- Peranan pemerintah penerima bantuan dalam memastikan laporan dan pengaduan yang layak dan mekanisme perlindungan pengadu/saksi, seperti halnya memperkuat peran institusi pemerintah yang menegakkannya; dan
- Peran masyarakat sipil dalam menganjurkan dan mendukung aktivitas penyelenggaraan pemerintah penerima bantuan, demikian juga melaporkan praktek korupsi

16h00 : Konferensi pers
17h00 – 18h00 : Sidang penutup
Moderator : *Mr. Agus Muhammad,*
Menteri Keuangan, Indonesia
Pembicara : *Mr. Jak Jabes,* Asian Development Bank
Dr. Frédéric Wehrlé, Organisation for Economic
Co-operation and Development
Mr. Peter Rooke, Regional Director Asia-Pacific,
Transparency International

Presentasi dari rekomendasi naskah pertemuan dan penutupan.

LAMPIRAN 3

Daftar Peserta

AUSTRALIA

Owen Podger

Governance Adviser to the provincial government of
Nanggroe Aceh Darussalam
Australia-Indonesia Partnership for Reconstruction and Development
(AIPRD)
c/o Australian Embassy
Jl. Rasuna Said
Jakarta Selatan

JERMAN

Marcus Lange

German Technical Assistance (GTZ)
Governance advisor
Ministry of Administrative Reform
Kantor GTZ – Lantai 3
Jl. Jend. Sudirman Kav. 69
Jakarta 12910, Indonesia

Peter Rimmele

Senior Advisor for Governance Reform
German Technical Assistance (GTZ) – Support for Good Governance
(GTZ-SfGG)
State Ministry of Administrative Reform
Jend. Sudirman Kav. 69 3rd floor
Jakarta 12190, Indonesia

Dr. Michael Wiehen

Transparency International Germany
India
PS Bawa
Transparency International India
Lajpat Bhawan, Lajpat Nagar-IV
New Delhi 110024

Mehul Pandya

Coordinator
Disaster Mitigation Institute
411, Sakar Five, Near Nataraj Cinema, Ashram Road
Ahmedabad - 380009
Gujarat

Harsh Mander

Honorary Director
Centre for Equity Studies
R-38A (II Floor), South Extension- II,
New Delhi, 110049

Pramod Kumar Mishra

Member Secretary
National Capital Region Planning Board
Ministry of Urban Development
Government of India
1st Floor, Core-IV-B, India Habitat Centre
Lodhi Road, New Delhi-110003

Gopakumar Krishnan Thampi

Public Affairs Foundation
No. 422, 80 Feet Road, Koramangala 6th Block
Bangalore, 560095

INDONESIA

HE Taufik Effendi

Minister of Administrative Reform

Mustafa Abubakar

Inspector General
Ministry of Marine and Fishery
Gadung Manggala Wana Bhakti
Jl. Gatot Subroto
Jakarta

Syatri Adnan Baharuddin

Director, Audit Board of Finance and Development
Jl. Hayam Wurak

Miswar Fuady

Coordinator, SoRAK Aceh
Jalan Belibis, Lorong Kamboja
Nomor 2A, Labui - Ateuk Pahlawan
Banda Aceh 23241

Emmy Hafild

Secretary-General
Transparency International Indonesia
Jl. Tulodung Bawah C2, Jakarta 12190

Haikal

Executive Director, Forum LSM Aceh
Jl Tengku Iskandar Muda No. 58, Lambhuk, Banda Aceh
NAD

Ahmad Humam Hamid

Aceh Recovery Forum
Jln. Prada Utama 111.Kp.
Pineung, Banda Aceh
Erry Riyana Hardjapamekas
Vice-Chairman/Commissioner
Corruption Eradication Commission
Jl. Veteran III No. 2, Jakarta 10110

Sri Mulyani Indrawati

Minister for State Planning/ Head of Bappenas
Jl. Taman Surapati No.2-4
Jakarta Pusat

Agus Muhammad

Inspector General Ministry of Finance

Todung Mulya Lubis

Chairman of Transparency International Indonesia
Jl. Tulodong Bawah C2, Jakarta 12190

Syahrial Loetan

Inspector Ministry for State Planning (Bappenas)
Jl. Taman Surapati No.2-4
Jakarta Pusat

Ridaya La Ode Ngkowe

Program Manager of monitoring team for Aceh and Nias
Indonesia Corruption Watch
Jalan Kalibata Timur IV D no. 6 Jakarta Selatan

Sanda Risma Panggabean

Past Vice President
Junior Chamber International (JCI) Indonesia
H.O.S Cokroaminoto No. 25, Jakarta 10350

I Gusti Agung Rai

Board Member Supreme Audit Board
Badan Pemeriksa Keuangan
Jln Gatot Subroto 31, Jakarta

Safiah

Pusat Pengembangan Sumber Daya Ekonomi Masyarakat
Posko Paska, Jl. Abdul Madjid, Depan DPD, Kecamatan
Sigli, Kabupaten Pidie, NAD

Leonard Simanjuntak

Deputy Executive Director
Transparency International Indonesia
Jl. Tulodung Bawah C2, Jakarta 12190

Luthfi Sukardi

Researcher, Directorate for Research and Development
Corruption Eradication Commission (KPK)
Komisi Pemberantasan Korupsi
Jl. Ir. H. Juanda No 36
Jakarta Pusat

Gunawan H. Susilo

Deputy Supervisor
Ministry of State Administration Reform
Jl. Jend. Sudirman Kav. 69, Jakarta

Amien Sunaryadi

Vice Chairman / Commissioner
Corruption Eradication Commission
Jl. Veteran III No. 2, Jakarta 10110

Waluyo

Deputy of Corruption Prevention
Indonesian Corruption Eradication Commission
Jl. Ir. H. Juanda 36, Jakarta

Mark K.Y. Wong

Chairman Rotary Center Indonesia & Past District Governor
Rotary International D3400
Coordinator International Assistance, Tsunami Disaster Management Task
Force
Rotary Center Indonesia
Jln Bora 32/33, Jakarta Pusat

JAPAN**Shigeru Yamamura**

Representative, Japan Bank for International Cooperation Jakarta Office
Summitmas II 7th Floor
Jl. Jenderal. Sudirman, Kav. 61-62
Jakarta Selatan, Jakarta, Indonesia

MALAYSIA**Zainol Bin Abdullah**

Director, Anti-Corruption Agency Kedah
Tingkat 2, Blok B
Bangunan PERsekutuan
Jalan Sultan Badlishah, PO Box 6000
05720 Alor Setar, Kedah

Hasnan Zahedi Bin Ahmad Zakaria

Principal Assistant Director
National Security Division
Prime Minister's Department
Aras LG, Blok Barat
Bangunan Perdana Putra
62502 Putrajaya

Prof Syed Abdul Hamid Al Junid

Treasurer, Transparency International Malaysia
Level 27, Wisma Tun Sambathan
Jalan Sultan Sulaiman
50000 Kuala Lumpur

Chong San Lee
Deputy President
Transparency International Malaysia
Level 27, Wisma Tun Sambathan
Jalan Sultan Sulaiman
50000 Kuala Lumpur

Datuk Dr. Jemilah Mahmood
President Mercy Malaysia
45B, Jalan Mamanda 9
Ampang, 68000 Selangor

Abu Kassim Bin Mohamad
Director, Anti-Corruption Agency Penang
Tingkat 11&12A, Menara PSCI
39, Jalan Sultan Ahmad Shah
PO Box 6000
10850 Pulau Pinang

MALADEWA

Ijazulla Ali
Director Projects CARE Society
Fiyathoshimaage, Male'

Ismail Fathy
Auditor General
Maldives Audit Office
3rd Floor, Huravee Building
Ameer Ahmed Magu, Male'

Abdulla Mohamed
Former President and founding member
Maldives Association of Construction Industries
PA Complex (Ground Floor)
Hilalee Magu, Male'

Ibrahim Naeem
Deputy Managing Director
Maldives Monetary Authority
3rd Floor, Umar Shopping Arcade
Chandhaneemagu, Male' 20-02

Mohamed Salih

President Maldives National Chamber of Commerce and Industry
G. Viyafaari Hiya
Ameenee Magu, Male'

Mohamed Zuhair

Chief Executive Officer
Society for Health Education (SHE)
M. Kulunuvehi
Buruzu Magu, Male'

BELANDA

Niek J. de Regt

Second Secretary for Political Affairs
Royal Netherlands Embassy
Jakarta, Indonesia

NEW ZEALAND

Amanda Whyte

First Secretary, NZAID Manager
New Zealand Embassy/NZAID
PO Box 2439, Indonesia, Jakarta

NORWEGIA

Erland Flaterud

Second Secretary
Royal Norwegian Embassy Jakarta
Menara Rajwali 25th floor
Jl. Mega Kuningan Lot # 5.1
Jakarta, 12950, Indonesia

Unni Borchgrevink

Norwegian Red Cross
Norway

SRI LANKA

Anushika de Alwis
Programme Coordinator
Transparency International Sri Lanka
102/11-1/1, Kithulwatta Road
Colombo 08

Ajith Nivard Cabraal

Former President of the South Asian Federation of Accountants
18/1, School Lane, Nawala

K W D U Dahanayake

Director General Foreign Aid and Budget Monitoring

W P A F Gunasekera

Assistant Director External Resource Department

Algodage Saman Priyashantha

Finance Director
Lanka Jathika Sarvodaya
Shramadana Sangamaya (Sarvodaya)
No.98, Rawathawaththa Road, Moratuwa

Darini Rajasingham

Senior Research Associate/ Anthropologist
Centre for Poverty Alleviation
29 Gregory's Road, Colombo 7

Dakshitha Thalgodapitiya

CEO/Secretary General
Chamber of Construction Industry Sri Lanka
65, Walukarama Road
Colombo 3

Jeevan Thiagarajah

Executive Director of the Consortium of Humanitarian Agencies
No. 86, Rosmead Place
Colombo 7

JC Weliamuna

Transparency International Sri Lanka
102/11-1/1, Kithulwatta Road,
Colombo 8

K G Wimalasena

Director Procurement Support Division
Ministry of Finance and Planning

SWEDIA

Anna Wikner

First Secretary
Embassy of Sweden, Jakarta
PO Box 2824
Jakarta 10001, Indonesia
Fax: +62 21 576 26 91

SWITZERLAND

Daniel Beyeler

SDC Country Director Indonesia
Il. Sudirman 7, No. 1 Geucce Iniem
P.O. Box 168, Banda Aceh

Nicolas Alexandre Bonvin

SDC Deputy Country Director Indonesia
Il. Sudirman 7, No. 1 Geucce Iniem
P.O. Box 168, Banda Aceh

Hans Müller

Senior Financial Officer
Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)
Humanitarian Aid Department
Sägestrasse 77, Köniz
CH – 3003 Bern

THAILAND

Dr. Kanokkan Anukansai

Transparency Thailand
National Institute of Development Administration
Seri Thai Road, Klongchan, Bangkok
Bangkok 10240

Nongkran Chanvanichporn

Director of Information Technology Centre
Office of the Permanent Secretary
Office of the Prime Minister
Government House, 1 Thanon Nakhon Pathom
Bangkok 10300

Amnuay Chotisakul

Director, Regional Supervision Office
Office of the Prime Minister
Government House, Thanon Pissanulok
Dusit, Bangkok 10300

Prasong Lertratanawisute

Secretary-General
Thai Journalist Association
538/1 Samsen Rd, Dusit
Bangkok 10300

Dr. Pinsak Suraswadi

Marine Scientist
Department of Marine and Coastal Resources
Ministry of Natural Resource and Environment
92 Phahonyothin 7
Bangkok 10400

Dr. Juree Vichit-Vadakan

Chairperson of Center for Philanthropy and Civil Society
Secretary General of Transparency Thailand
National Institute of Development Administration
Seri Thai Road, Klongchan, Bankapi
Bangkok 10240

UNITED KINGDOM

Adam Burke

UK Department for International Development Indonesia
c/o Kedutaan Besar Inggris
Jl MH Thamrin 75
Jakarta 10310, Indonesia

Paul Harvey

Research Fellow, Humanitarian Kebijakan Group
Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD, UK

Lucy Vallance

Deputy Policy Analyst Anti-Corruption Team
UK Department for International Development
1 Palace Street, London SW1E 5HE

Colum Wilson

Operations Team Conflict and Humanitarian Affairs Department
UK Department for International Development

UNITED STATES OF AMERICA

Jerry O'Brien

Senior Anti-Corruption Specialist
USAID, Office of Democracy and Governance
1300 Pennsylvania Avenue, NW
DCHA/DG/G RRB 3-10.042
Washington, DC 20523

Ruth Mary Hall

Finance and Development Officer
Economic Section
U.S. Embassy Jakarta, Indonesia
Jl. Medan Merdeka Selatan 3-5
Jakarta 10110, Indonesia

Denaldy Mauna

Project Management Specialist
Economic Growth Office
USAID/US Embassy Jakarta
Jl. Medan Merdeka Selatan 3-5
Jakarta 10110, Indonesia

Larry A. Meserve

Director Democratic and Decentralised Governance (DDG)
USAID/US Embassy Jakarta
Jl. Medan Merdeka Selatan 3-5
Jakarta 10110, Indonesia

Kusumastuti

Project Management Specialist
Economic Growth Office
USAID/US Embassy Jakarta
Jl. Medan Merdeka Selatan 3-5
Jakarta 10110, Indonesia

Arthur L. Warman

Senior Trade & Investment Advisor
Economic Growth Office USAID, US Embassy Jakarta
Jl. Medan Merdeka Selatan 3-5
Jakarta 10110, Indonesia

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

ARTICLE 19

Dini Widiastuti

Asia Programme Officer
Article 19
6-8 Amwell Street
London EC 1R 1UQ, UK

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB)

Ajay Guha

Senior Portfolio Management Specialist
Project Coordination and Procurement Division
Asian Development Bank
Manila, Philippines

Staffan Synnerstrom

Governance Advisor ADB Indonesia Resident Mission
Gedung BRI II, 7/F, Jl. Jend Sudirman Kav. 44-46
Jakarta 10210, Indonesia

Michael Stevens

Head of Anti-Corruption Unit
Office of the Auditor General
Asian Development Bank
Manila, Philippines

Upul Hemapala

Project Analyst
ADB Sri Lanka Resident Mission

EUROPEAN COMMISSION

Nadim Karkutli

Head of Development Cooperation Section
Delegation of the European Commission
European Union
Wisma Dharmala Sakti, 16th floor
Jalan Jenderal Sudirman 32
Jakarta 10220, Indonesia

HUMANITARIAN ACCOUNTABILITY PARTNERSHIP
INTERNATIONAL (HAP-I)

Zia Choudhury

Accountability Advisor, HAP International
Chemin Balxert 7 & 9
CH-1219 Châtelaine, Switzerland

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS/ RED CRESCENT
SOCIETIES

Ibrahim Mohamed Osman

Director, Policy and Relations Division
International Federation of Red Cross/ Red Crescent Societies
17 Chemin des Crets, Petit-Saconnex, Case Postale 372
1211 Geneva 19, Switzerland

ORGANISASI UNTUK ECONOMIC CO-OPERATION AND
DEVELOPMENT (OECD)

Yasmin Ahmad

Administrator Statistics and Monitoring Division
Development Assistance Committee
Paris, France

Bathylle Missika

Administrator Policy Coordination Division
Development Assistance Committee
Paris, France

Patrick Moulette

Head, Anti-Corruption Division
Directorate for Financial and Enterprise Affairs
Paris, France

Peter Pease

Public Procurement Advisor
Policy Coherence Division
Development Cooperation Department
Paris, France

UNITED NATIONS

Uwe Hain

Deputy Director Internal Audit Division
Office of Internal Oversight Services
2 UN Plaza, DC2-520
New York, NY 10017

Rashid Khalikov

Deputy Director UN
Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)
United Nations
2 UN Plaza
New York, NY 10017

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

Jakob Agersnap

Procurement Analyst
UNDP/IAPSO
Midtermolen 3, PO Box 2530
2100 Copenhagen, Denmark

WORLD BANK

Joel Hellman

Chief, Governance Advisor
World Bank Indonesia
Jakarta Stock Exchange Building, Tower 2, 12th floor
Jl. Jend. Sudirman Kav. 52-53
Jakarta 12190, Indonesia

ANGGOTA ORGANISASI

ADB/OECD ANTI-CORRUPTION INITIATIVE UNTUK ASIA-PACIFIC

Gretta Fenner

Project Manager, Asia-Pacific Initiative
Anti-Corruption Division
Organisation for Economic Co-operation and Development
Paris, Perancis

Jak Jabes

Director Capacity Development and Governance Division
Regional and Sustainable Development Department
Asian Development Bank
Manila, Philippines

Marilyn Pizarro

Consultant Capacity Development and Governance Division
Department Regional and Sustainable Development
Asian Development Bank
Manila, Philippines

Dr. Frederic Wehrle

Coordinator, Asia-Pacific Initiative
Divisi Anti Korupsi
Organisation for Economic Co-operation and Development
Paris, Perancis

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Peter Rooke

Direktur Daerah Asia-Pacific
Transparency International
Berlin, German

Dr. Cobus de Swardt

Direktur Program Global
Transparency International
Berlin, German

Aled Williams

Policy and Research Department
Transparency International
Berlin, German

Nikola Sandoval

Department Asia-Pacific
Transparency International
Berlin, German