



POTENSI KORUPSI BIROKRASI PUBLIK DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

Bambang Martin Baru ¹⁾, Rusbiyanti Sripeni²⁾

^{1,2)} Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Merdeka Madiun

Email: bambangmartinbaru@unmer-madiun.ac.id

Abstrak

Korupsi birokrasi telah menyentuh pada level yang sangat kritis, karena hampir semua tingkatan pemerintahan baik pusat, daerah, maupun kelurahan/desa telah terjadi dalam proses pelayanan publik. Korupsi biasanya dikaitkan dengan penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Gejala korupsi tersebut, diakibatkan karena pelayanan publik masih dirasakan oleh sebagian besar masyarakat sulit, prosedural, berbelit-belit, dan lamban dalam penyelesaiannya, sehingga mendorong masyarakat untuk mencari jalan pintas melalui upaya membangun konektivitas dengan pejabat birokrasi yang dimungkinkan dapat membantu kemudahan dalam proses pengurusannya. Inilah awal terjadinya korupsi birokrasi, karena akan terjadi praktek suap yang dilakukan masyarakat sebagai bentuk ucapan terima kasih kepada pejabat birokrasi yang telah membantu dalam proses pengurusan pelayanan publik. Untuk itu, korupsi birokrasi tidak dapat dilepaskan dari unsur manusianya, moralitas dan integritas dibutuhkan dalam rangka menangkal merebaknya korupsi dalam lingkungan birokrasi.

Kata Kunci: Korupsi, Pelayanan Publik, Moralitas, Integritas

Abstract

Bureaucratic corruption has touched on a very critical level, because almost all levels of government both central, regional, and village / village have occurred in the process of public service. Corruption is usually associated with the abuse of power or position for personal or group interests. The symptoms of corruption are caused by the fact that public services are still felt by the majority of the community as difficult, procedural, convoluted, and slow in its resolution, thus encouraging the public to look for shortcuts through efforts to build connectivity with bureaucratic officials who are likely to be able to help ease the management process. This is the beginning of bureaucratic corruption, because there will be bribery practices by the community as a form of gratitude to bureaucratic officials who have helped in the process of managing public services. For this reason, bureaucratic corruption cannot be separated from its human element, morality and integrity are needed in order to prevent the spread of corruption in the bureaucratic environment.

Keywords: Corruption, Public Service, Morality, Integrity

I. PENDAHULUAN

Pelayanan publik merupakan salah satu unsur penting terwujudnya *good governance*, karena visi utama dalam penyelenggaraan pemerintah adalah memberikan pelayanan yang baik kepada publik, untuk itu pemerintah sangat berkepentingan melakukan perbaikan-perbaikan atas pelayanan publik selama ini.

Praktek pelayanan publik selama ini, dinilai masih bersifat prosedural, berbelit-belit, dan lamban dalam penyelesaiannya. Dalam rangka perbaikan pelayanan publik, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor: 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah, yang bertujuan untuk mendorong birokrasi pemerintahan daerah dapat berjalan secara efisien dan responsif



terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah. Namun dalam implementasinya belum mampu mendorong perbaikan pelayanan publik, karena kecenderungan birokrasi publik lebih berorientasi pada pelayanan kepentingan penguasa dibandingkan dengan kepentingan masyarakat, akibatnya birokrasi menjadi semakin jauh dari misinya sebagai pelayan masyarakat. Banyaknya keluhan masyarakat ketika melakukan pengurusan pelayanan publik, ini menunjukkan masih rendahnya responsifitas aparat birokrasi terhadap tuntutan masyarakat. Pelayanan publik yang masih terkesan sulit dapat mengakibatkan maraknya praktek korupsi, hal ini terjadi karena masyarakat sebagai pengguna jasa mencari alternatif jalan pintas untuk memudahkan pengurusan pelayanannya. Konektifitas terjadi antara aparat birokrasi dengan masyarakat, walaupun masyarakat menyadari akan menambah pengeluaran biaya ekstra (suap) yang penting dapat dengan segera terselesaikan dalam pengurusan pelayanan publik. Dalam pandangan Dwiyanto, dkk (2002:74), dalam kultur pelayanan di Indonesia telah lama dikenal istilah “*tahu sama tahu*”, yang artinya adanya toleransi dari pihak aparat birokrasi maupun masyarakat pengguna jasa untuk menggunakan mekanisme suap dalam mendapatkan pelayanan yang terbaik. Praktik pemberian uang suap dalam pelayanan publik telah menjadi suatu kebiasaan umum di lingkungan birokrasi. Aparat birokrasi menjadi terbiasa dalam budaya pelayanan yang mengharapkan adanya pemberian uang dari masyarakat.

Praktek suap dalam pelayanan publik tersebut, telah menjadi tradisi atau kebiasaan dalam lingkungan birokrasi, dan bahkan telah menyentuh diberbagai bidang pelayanan ekonomi, hukum, politik, dan sosial. Praktek suap, dalam tataran akademik dapat dikategorikan sebagai korupsi, oleh karena itu diperlukan komitmen dari

pimpinan untuk penegakan peraturan perundang-undangan yang mengandung ancaman sanksi hukum kepada pelaku korupsi. Menurut Dwiyanto, et.al (2006:99), yang jauh lebih penting adalah komitmen dan tanggungjawab dari semua aparat atau pegawai pemerintah untuk menghindari kecenderungan kearah KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) tersebut. Seorang pakar menggambarkan kaitan antara akuntabilitas pejabat pemerintah dengan pemberantasan korupsi, sebagai berikut: *“accountability mechanism act to ensure that agencies and agency leadership have a vested interest in maintaining a structure of incentives that benefit the public. The law alone cannot build such structures; the law cannot fully protect the employee who exposes corruption or wrongdoing, and the law cannot make the day-to-day decisions of personnel and management officials that do so much to establish the atmosphere and character of the public service”* (Dwiyanto, et.al, 2006:99). Dengan demikian, upaya pemberantasan korupsi birokrasi publik dibutuhkan komitmen dari pejabat pimpinan, dan selalu mendorong akuntabilitas aparat birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Bagaimanapun baiknya suatu sistem, jika individu-individu sebagai aparat pemerintah tidak dijiwai dengan nilai-nilai integritas, kejujuran, dan harkat kemanusiaan, niscaya sistem tersebut akan dapat berjalan dengan baik. Moralitas menjadi nilai strategis kedepan untuk memberantas korupsi, maka perlu ditanamkan sikap moralitas bagi aparat birokrasi, budaya malu harus ditanamkan dalam lingkungan birokrasi agar aparat birokrasi dapat mengontrol dirinya dalam menjalankan tugasnya dengan baik.

Disamping itu, faktor korupsi juga tidak dapat terlepas dari dominasi peran aparat birokrasi sebagai penentu kebijakan, sehingga masyarakat dapat menjadi obyek yang dimanfaatkan untuk kepentingan-



kepentingan pribadi. Menurut Surbakti dalam Santoso (2008) menjelaskan bahwa: kewenangan besar dimiliki birokrat, sehingga hampir semua aspek kehidupan masyarakat ditangani birokrasi. Kewenangan yang terlalu besar itu, bahkan akhirnya menonjolkan peran birokrasi sebagai pembuat kebijakan ketimbang pelaksana kebijakan, lebih bersifat menguasai daripada melayani masyarakat. Kondisi ini wajar apabila birokrasi dinilai sebagai penyebab biangnya kebobrokan dalam layanan masyarakat. Birokrasi lebih bertindak sebagai *pangreh praja* daripada *pamong praja* (Rahmat Subagio, 2012). Lebih lanjut Dwiyanto, et.al (2006:117), menjelaskan, bahwa: birokrasi publik disusun dalam struktur hirarkhis yang sangat ketat, sehingga ujung dari kekuasaan bukan terletak pada pengguna jasa layanan, melainkan pada pejabat birokrasi puncak. Menurut Dwiyanto, dkk, (2002) menyebutkan bahwa: Kecenderungan perilaku aparat birokrasi yang kebetulan memperoleh kedudukan atau jabatan strategis dalam pemerintahan, terdorong untuk bermain dalam kekuasaan dengan melakukan tindak korupsi, kolusi, dan nepotisme. Mentalitas dan budaya kekuasaan ternyata masih melingkupi sebagian besar aparat birokrasi pada masa reformasi saat ini. Kultur kekuasaan yang telah terbentuk semenjak masa birokrasi kerajaan dan colonial ternyata masih sulit untuk dilepaskan dari perilaku aparat atau pejabat birokrasi. Masih kuatnya kultur birokrasi yang menempatkan pejabat birokrasi sebagai pengguna dan masyarakat pengguna jasa sebagai pihak yang dikuasai, bukannya sebagai pengguna jasa yang harus seharusnya dilayani dengan baik, telah menyebabkan perilaku pejabat birokrasi menjadi bersikap acuh dan arogan terhadap masyarakat.

Buruknya kinerja birokrasi, menunjukkan rapuhnya kepercayaan dan legitimasi

masyarakat terhadap lembaga pemerintah, ini disebabkan kegagalan birokrasi menempatkan dirinya sebagai lembaga yang mengayomi, melindungi, dan melayani masyarakat. Orientasi kekuasaan dalam pelayanan publik membuat semakin kurang responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat. Menurut Dwiyanto, dkk (2002) menjelaskan, kemampuan dari suatu sistem pelayanan publik dalam merespon dinamika yang terjadi dalam masyarakat secara tepat dan efisien akan sangat ditentukan oleh bagaimana misi dari birokrasi dipahami dan dijadikan sebagai basis dan kriteria dalam pengambilan kebijakan oleh birokrasi itu. Sementara, sebagian besar birokrasi kurang memahami terhadap misinya sebagai pelayan masyarakat, akibatnya birokrasi bekerja bukan didasarkan pada upaya membantu kepentingan masyarakat melainkan disibukkan dengan bagaimana memperluas akses kekuasaan. Ketidakjelasan misi birokrasi, membuat kinerja birokrasi lebih menekankan pada prosedur dan aturan dalam memberikan pelayanan masyarakat. Sementara dinamika dalam kehidupan masyarakat semakin berkembang membuat semakin meningkat tuntutan dan harapan masyarakat akan pelayanan yang murah, mudah dan cepat, untuk itu seharusnya birokrasi lebih fleksibel dalam penanganan pelayanan publik, sebab permasalahan dalam pelayanan tidak mungkin dapat diselesaikan hanya melalui prosedur dan aturan yang ada. Ketaatan pada prosedur dan ketentuan menunjukkan rendahnya inisiatif dan kreatifitas birokrasi dalam merespon perubahan-perubahan dalam lingkungan masyarakat.

II. KAJIAN LITERATUR

Gejala korupsi di lingkungan birokrasi telah menyentuh pada level yang sangat kritis, karena hampir semua tingkatan pemerintahan baik pusat, daerah, maupun desa telah terjadi dalam proses pelayanan



publik. Korupsi biasanya dikaitkan dengan penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Berdasar pandangan hukum, dikatakan korupsi bila memenuhi unsur-unsur: perbuatan melawan hukum, penyalahgunaan kewenangan, kesempatan atau sarana, memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi, dan unsur terakhir adalah merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Suatu perbuatan dikatakan korupsi diantaranya adalah bila memberi atau menerima hadiah atau janji atau penyuapan, penggelapan dalam jabatan, pemerasan dalam jabatan, ikut serta dalam pengadaan dan menerima gratifikasi bagi pegawai negeri/penyelenggara negara (Nawatwi, 2014).

Korupsi di Indonesia, biasanya dikaitkan dengan istilah KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) yang dipandang sebagai praktik penyalahgunaan kekuasaan. Unsur korupsi disini sebenarnya merujuk kepada tindakan penggelapan sumberdaya negara yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, yang secara umum sebenarnya dapat disebut sebagai manipulasi. Kemudian unsur kolusi (untuk kepentingan diri sendiri atau kepentingan kelompok mereka. Dengan demikian, kolusi merupakan kerja sama yang saling menguntungkan bagi para pelakunya tetapi jelas merugikan bagi publik karena tindakan tersebut dilakukan dengan menggeroti uang negara. Sedangkan nepotisme adalah usaha-usaha yang disengaja oleh seorang pejabat dengan memanfaatkan kedudukan dan jabatannya untuk menguntungkan posisi, pangkat dan karier diri sendiri, famili, atau kawan dekatnya dengan cara-cara yang tidak adil atau melanggar hukum. Nepotisme berasal dari kata nepos yang secara harfiah berarti cucu. Istilah ini lebih dekat dengan istilah “sistem famili”, *spoil system*, korupsi jabatan, dan sebagainya. Nepotisme dilakukan di dalam proses pemilihan atau

pengangkatan orang pada jabatan tertentu yang terkadang tidak melalui cara-cara yang rasional dan proses seleksi yang terbuka melainkan hanya tergantung pada rasa suka atau tidak suka, atau kedekatan hubungan pertemanan dan kekerabatan (Dwiyanto, et.al, 2006:100-101).

Fenomena KKN tersebut, apabila sudah terjangkiti dalam birokrasi pemerintah, maka bentuk penyalahgunaan wewenang dan transaksi korupsi dapat bermacam-macam, seperti upeti, komisi, uang sogok, parsel atau bingkisan buat bapak menjadi alat ampuh bagi pengusaha atau masyarakat yang mempunyai urusan dengan pejabat-pejabat pemerintah. Penyelewengan di dalam pemerintahan tidak hanya menyangkut pelayanan kepada warga tetapi juga menyangkut penilaian untuk pengangkatan dalam suatu jabatan tertentu. Penyelewengan dalam pelayanan, barangkali sudah seringkali kita dengar dengan modus untuk membantu kemudahan dalam pengurusan pelayanan, sehingga masyarakat harus menambah biaya ekstra sebagai bentuk insentif yang diberikan kepada penyelenggara karena telah diberikan kemudahan dalam proses pelayanan. Penyimpangan dalam penilaian seseorang untuk menduduki suatu jabatan juga seringkali terjadi, hal ini banyak kasus bupati dan atau kepala dinas berurusan dengan KPK karena jual beli jabatan. Demikian halnya dalam melayani atasan baik secara struktural maupun fungsional, misalnya BPK yang akan melakukan evaluasi dan klarifikasi anggaran keuangan daerah maka biasanya pejabat daerah akan berusaha untuk memberikan pelayanan atau servise yang berlebihan sesuai dengan kesenangan pejabat BPK yang akan datang, dengan tujuan agar dalam melakukan pengecekan dan atau klarifikasi anggaran tidak terlalu kritis dan apabila ada penemuan diberikan kesempatan untuk melakukan perbaikan-perbaikan. Korupsi dalam sistem dan proses



pelayanan publik, terdapat dua jenis korupsi yang dilakukan oleh aparat birokrasi, *pertama*, adalah yang disebut dengan manipulasi yaitu ketika para birokrat dengan sengaja memanfaatkan dana lembaga pemerintah untuk kepentingan pribadi. Sementara yang *kedua*, adalah transaksi suap yaitu ketika birokrat memanfaatkan posisi atau jabatannya untuk memperoleh uang ekstra dari pengguna jasa (*client*). Untuk transaksi suap ini, ada berbagai macam istilah yang berlaku seperti; uang sogok, uang semir, TST (Tahu Sama Tahu), uang jasa, dan sebagainya. Menurut Sanjeev Sabhlok (1997), ciri-ciri umum dari tindakan korupsi melekat pada kedua jenis korupsi birokratis tersebut, yaitu: (1) Korupsi terikat dengan kebutuhan atau tuntutan dari pemberi atau penyedia layanan. Sudah barang tentu tuntutan ini diperkuat dengan ancaman kerugian kepada pengguna jasa, seperti keterlambatan penyelesaian urusan, sanksi biaya, atau dipersulitnya berbagai prosedur. Namun ini tidak berarti bahwa korupsi bersifat koersif atau kekerasan. Pada dasarnya transaksi suap dilakukan secara sukarela dengan kesepakatan kedua belah pihak. Dalam hal ini, suap tentunya dapat dibedakan dari perampokan atau pemerasan. (2) Korupsi terkait dengan imbalan material. Dalam beberapa kasus korupsi birokratis memang terkait dengan imbalan yang bukan berupa material, seperti kepuasan pribadi atau diperolehnya kedudukan tertentu. Tetapi pada umumnya korupsi birokratis terkait dengan uang atau imbalan material lainnya. Juga perlu diingat bahwa korupsi birokratis yang berbentuk suap dapat segera dibedakan dengan pemberian hadiah. Pemberian hadiah tidak dituntut oleh penyedia layanan dan tidak terkait dengan imbalan material tertentu. Sebaliknya suap memang diminta oleh pemberi jasa dan biasanya terkait dengan imbalan secara langsung. (3) Korupsi adalah kegiatan yang dilakukan secara sembunyi-sembunyi

(*clandestin activities*) dan biasanya dirahasiakan dari mata publik. Hampir mustahil seorang pejabat yang telah menerima suap akan mengakuinya secara terbuka di dalam sebuah konferensi pers atau forum publik lainnya. Juga perlu diingat bahwa suap atau korupsi birokratis adalah tindakan yang melanggar hukum di hampir semua negara. (4) Imbalan yang didapatkan dari hasil korupsi atau suap biasanya tidak akan dikembalikan kepada lembaga pemerintah atau pihak pemberi suap. Inilah yang juga membedakan antara korupsi birokratis dengan pemberian penghargaan, tanda jasa atau tanda pujian lainnya. Aset publik atau hasil transaksi suap tidak akan dikembalikan karena pada umumnya berjumlah besar, diluar kewajaran atau memalukan di mata publik (Dwiyanto, et.al, 2006:105-106). Dengan demikian, korupsi birokratis adalah korupsi yang terjadi dalam lingkungan pemerintahan, dan menjadi penyebab keburukan birokrasi yang harus dapat dihindari agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung dengan efisien dan efektif. Hal ini sebagai bentuk patologi birokrasi sebagai efek parkinsonisasi (prosedur berbelit-belit) atau efek *tape red* yang sebenarnya telah diingatkan dari berbagai kajian akademik. Kebijakan pelayanan publik yang dianggap rawan terjadinya penyakit KKN, menurut Paul H. Douglas (1953), yaitu: (1) Kebijakan pemerintah yang membiarkan kontrak-kontrak besar berisi persyaratan-persyaratan yang mudah dibelokkan dan menguntungkan para kontraktor swasta. (2) Ketika pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memungut pajak dan retribusi yang terlalu tinggi (lebih tinggi dari biaya *overbeand* perusahaan pada umumnya). Ini mendorong para pengusaha swasta untuk menyuap aparat perpajakan sebagai imbalan atas pengurangan pajak yang ditunggunya. (3) Penerapan tarif untuk industri dan jasa pelayanan publik tertentu seperti kereta api,



listrik, telepon, dan komoditas dasar lainnya. Hal ini mendorong aparat birokrasi untuk menyalahgunaan kewenangan yang dipegangnya. (4) Jika pemerintah membiarkan penggunaan pengaruh politik dan kedudukan seseorang dalam proses penetapan pelaku bisnis swasta yang diperbolehkan memasuki industri publik tertentu, seperti pertambangan, peleburan logam, televisi, dan jasa angkutan umum. (5) Apabila bagian atau divisi tertentu dari birokrasi pemerintah memiliki kekuasaan untuk mengalokasikan bahan-bahan mentah tanpa adanya pengawasan eksternal dari luar birokrasi. (6) Ketika subsidi pemerintah dapat dimanfaatkan untuk proyek-proyek publik, baik yang ditetapkan dengan penunjukkan langsung maupun yang ditetapkan secara terbuka melalui tender (Dwiyanto, et.al, 2006:107).

Dalam berbagai kajian, menunjukkan bahwa praktik KKN bermula dari sistem pelayanan publik yang kurang berjalan dengan baik, banyak sistem, prosedur, yang tidak memungkinkan untuk dapat menyelesaikan proses pelayanan dengan mudah, dan bahkan terkesan berbelit-belit harus melalui tahapan berbagai bagian untuk mengurus sebuah pelayanan publik. Kondisi inilah seringkali menimbulkan konektifitas antara para penyelenggara pelayanan publik, untuk mencari kemudahan-kemudahan dalam mengurus pelayanannya, walaupun masyarakat harus menambah uang ekstra kepada para penyelenggara sebagai imbalan atas kemudahan pengurusannya. Disamping sistem, dan prosedur pelayanan publik, juga tidak terlepas dari kulture yang berkembang dalam lingkungan birokrasi. Sementara birokrasi kita kecenderungannya terpengaruh praktik budaya feodalisme atau aristokratis sebagai cikal bakal dari birokrasi pada masa itu. Budaya feodalisme sampai saat ini masih sangat kuat berpengaruh dalam budaya birokrasi, sehingga dalam

rangka mengatasi permasalahan korupsi sulit dilakukan, serta ditambah lagi masyarakat kurang peduli dan bahkan ikut mengikuti arus yang berkembang dalam sistem pelayanan publik. Dalam pandangan Wahyudi Kumorotomo, dalam mengatasi korupsi birokratis dapat dilakukan melalui strategi teknis yang dapat dikembangkan di setiap jajaran birokrasi pelayanan publik, antara lain: (1) Mengikis budaya patternalistik; Sistem patternalistik mungkin sangat sulit untuk diubah manakala sudah menjadi bagian inti dari budaya. Namun bukan berarti proses penyadaran baru tidak mungkin dilakukan. Budaya patternalistik hanya dapat dikurangi dengan mengembangkan budaya egaliter sehingga posisi antara pejabat, pegawai pemerintah, dan pengguna jasa layanan publik adalah sama. Sistem pemilihan pejabat politik secara langsung setidaknya merupakan perkembangan yang sangat positif sehingga kontrak sosial antara pejabat dengan masyarakat dapat berlangsung dengan lebih adil. Sekarang yang diperlukan ialah pola perilaku egaliter yang harus dibudayakan diantara para pejabat manajerial dalam birokrasi pelayanan publik. (2) Menegakkan kriteria efektifitas dan efisiensi; Bagi birokrasi pelayanan publik, kriteria efektifitas tampaknya lebih diutamakan daripada kriteria efisiensi. Pegawai pemerintah seringkali tidak memperhitungkan efisiensi, yang terpenting adalah tujuan dari tugas-tugasnya telah tercapai. Dalam hal ini, akuntabilitas dapat ditingkatkan jika faktor efisiensi mendapat prioritas yang lebih wajar. Jika efisiensi dalam pelayanan publik dapat tercapai, pengaruhnya bukan hanya terhadap satuan-satuan atau instansi pemerintah yang bersangkutan saja tetapi juga efisiensi masyarakat secara keseluruhan. Telah terdapat banyak bukti yang menunjukkan bahwa peningkatan taraf hidup suatu bangsa akan berjalan jauh lebih pesat apabila



birokrasi pelayanan publik dapat bekerja secara efisien. (3) Merampingkan struktur dan memperkaya fungsi; Struktur organisasi yang bersifat organis-adaptif dengan utamakan fungsi tampaknya masih menjadi persoalan pokok pada sebagian besar lembaga yang melayani kepentingan publik. Kecenderungan penambahan satuan atau yang sering disebut sebagai efek parkisonisasi dan akses pita merah (*red tape*) masih menjakiti sejumlah besar lembaga pemerintahan. Ketentuan yang terdapat didalam PP. no. 8 tahun 2003 tentang susunan organisasi yang ramping dan kaya fungsi sebenar sudah memberikan petunjuk bagi restrukturisasi organisasi pemerintahan. Namun tampaknya ketentuan ini hanya sekedar menjadi wacana dan belum benar-benar dijalankan untuk meningkatkan efisiensi pelayanan publik. (5) Sistem penggajian berdasarkan kinerja (*merit system*). Seperti masalah birokrasi publik pada umumnya, sistem yang obyektif berdasarkan kinerja aparat masih sulit dikembangkan. Jenjang karier, penempatan jabatan, dan pemberian remunerasi masih didasarkan pada kriteria subyektif dan tidak selalu terkait dengan prestasi seorang pegawai. Yang lebih parah lagi, perjalanan karier seorang pejabat seringkali tidak terkait dengan kemampuannya dalam memberikan pelayanan publik atau pengabdian kepada masyarakat. Disinilah pentingnya pembaharuan sistem sehingga remunerasi dan imbalan yang diberikan kepada setiap pegawai pemerintah benar-benar dikaitkan dengan kinerja dan pengabdian mereka. (6) Mengakomodasi kritik dari publik (media, LSM, masyarakat umum). Para pejabat penyelenggara pelayanan publik seringkali masih alergi terhadap kritik dari publik, baik yang disampaikan secara langsung maupun yang disampaikan melalui forum-forum publik yang lebih luas. Suasana demokratis yang terus berkembang sekarang ini telah mulai mengubah pola berpikir yang bersifat

tertutup terhadap kritik tersebut. Saat ini yang diperlukan ialah kritik dari publik tersebut benar-benar dimanfaatkan untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik. Dengar pendapat, dialog interaktif, jumpa walikota atau wawancara dengan pejabat publik tertentu sudah dilakukan, tetapi permasalahannya adalah usulan-usulan dari publik tersebut seringkali hanya ditampung dan kurang ditindaklanjuti dalam kegiatan administrasi pelayanan publik. (7) Memupuk semangat kerjasama dan mengutamakan sinergi. Pembenahan pelayanan publik juga dapat dilakukan dengan melakukan mekanisme koordinasi dan komunikasi teknis yang lebih efektif. Arogansi sektoral dan orientasi instansi pemerintah kepada anggaran seringkali menyulitkan kerjasama yang baik dan sinergi di antara lembaga tersebut. Dalam hal ini, peran pemimpin satuan organisasi sangat menentukan. (8) Membudayakan dengan delegasi kewenangan dan diskresi yang bertanggungjawab. Hambatan bagi pengguna jasa pelayanan publik seringkali muncul karena tidak adanya delegasi kewenangan untuk melaksanakan kegiatan tertentu. Seorang pemohonan KTP terhambat karena KTP harus ditandatangani oleh camat secara langsung. Seorang pemohon IMB harus memperoleh tandatangan Kepala Dinas Tatakota, dan tidak ada alternatif yang lain. Hal-hal semacam ini menyebabkan mekanisme pelayanan publik menjadi terhambat dan sangat tidak efisiensi bagi para pengguna jasa. Oleh sebab itu, delegasi kewenangan dan diskresi hendaknya menjadi prinsip yang terus dikembangkan di dalam penyelenggaraan pelayanan publik. ((9) Orientasi kepada pelayanan pengguna jasa. Berbeda dengan kebanyakan organisasi swasta, sistem pelayanan yang dikembangkan dalam organisasi publik cenderung kurang berorientasi kepada pengguna jasa. Dalam sistem yang



demokratis, kedaulatan pengguna jasa harus terus diperhatikan, bahkan harus diutamakan. Reformasi birokrasi pelayanan publik hanya akan dapat berhasil jika diiringi dengan reorientasi menyeluruh terhadap pola berpikir pegawai pemerintah agar lebih responsif terhadap keinginan rakyat sebagai pengguna jasa (Dwiyanto, et.al, 2006:119-121).

Untuk mewujudkan strategi teknis dalam mengatasi korupsi birokrasi di setiap jajaran birokrasi dibutuhkan komitmen dari pucuk pimpinan dan seluruh strata organisasi pemerintah, serta seluruh elemen masyarakat baik dari kalangan legislatif, akademis, LSM, wartawan, lembaga konsumen, dan unsur-unsur publik lainnya. Keterlibatan dari komponen masyarakat dapat menjadi penyeimbang kekuasaan sehingga dapat meminimalisir terjadinya penyalahgunaan kewenangan.

III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini bersifat deskriptif kuantitatif, dengan lokasi penelitian di 6 (enam) kelurahan, Kabupaten Ponorogo dengan pertimbangan masing-masing kelurahan memiliki letak geografis, dan karakteristik masyarakat berbeda-beda baik dari aspek budaya maupun sosial ekonomi, sehingga dapat dipastikan survey yang beragam dengan populasi tersebut dapat menghasilkan data yang bervariasi. Penentuan subyek penelitian dilakukan dengan teknik "*Purposive Sampling*". Menurut Sugiyono (2002), "*purposive sampling* adalah teknik penentuan sampel untuk tujuan tertentu saja". Disamping itu, penentuan sampel ditetapkan berdasarkan subyek yang berkompeten serta secara langsung mengetahui, memahami, dan sekaligus terlibat didalamnya. Subyek penelitian masing-masing kelurahan ditetapkan 20 orang terdiri dari: 8 pegawai di kelurahan, dan 12 orang masyarakat

pengguna jasa, sehingga total responden adalah 120 orang.

Teknik pengumpulan data, meliputi observasi, wawancara, daftar pertanyaan, dan dokumentasi. Sedangkan analisa data menggunakan "*Statistik deskriptif*". Menurut Sugiyono, "*Statistik deksriptif* adalah statistik yang digunakan untuk menganalisa data dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa bermaksud membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum atau generalisasi". Untuk melakukan interpretasi data, yang datanya bersifat ordinal maka diperlukan skala pengukuran likert, dan jawaban setiap item instrumen mempunyai gradasi dari sangat positif sampai sangat negatif, yang berupa kata-kata antara lain: a) Sangat setuju dengan skor 5, b) Setuju dengan skor 4, c) Ragu-ragu dengan skor 3, d) Tidak setuju dengan skor 2, dan e) Sangat tidak setuju dengan skor 1. Dengan mendasarkan pada skala pengukuran tersebut, maka dalam interpretasi terhadap data yang diperoleh dilakukan melalui perhitungan median yaitu menilai suatu distribusi frekuensi dengan mengklasifikasikan kedalam 5 (lima) kategori nilai: Sangat potensi, potensi, cukup potensi, Tidak potensi, dan sangat tidak potensi, dan atau sangat setuju, setuju, ragu-ragu, tidak setuju, sangat tidak setuju.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Potensi Korupsi Birokrasi.

Korupsi dalam pelayanan publik, terjadi disebabkan karena proses pengurusan pelayanan yang sulit, berbelit-belit, prosedural dan membutuhkan waktu yang relatif lama. Mekanisme pelayanan demikian, mendorong masyarakat pengguna jasa untuk mencari jalan pintas untuk memperoleh alternatif yang memungkinkan mendapatkan kemudahan dalam proses penyelesaian pelayanan publik. Dari beberapa wawancara dengan responden,



menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat masih menilai kesulitan dalam pengurusan pelayanan publik terkait dengan prosedur, persyaratan kelengkapan, ketidakjelasan petugas, dan waktu penyelesaian pelayanan memerlukan waktu relatif lama. Salah satu alternatif masyarakat untuk mencari kemudahan dalam pelayanan publik berusaha mencari konektivitas dengan pejabat birokrasi yang dimungkinkan dapat membantu mempercepat pengurusannya. Kondisi inilah sebagai awal terjadinya korupsi karena masyarakat dalam proses pengurusannya harus mengeluarkan biaya diluar biaya pelayanan, demikian pula biaya sebagai ucapan terima kasih kepada pejabat yang telah membantunya. Praktek korupsi diatas, bukan bersifat *koersif* atau paksaan karena kedua belah pihak telah menyadari kebiasaan kalau meminta bantuan kepada pejabat birokrasi, atau dikenal dengan istilah “*Tahu Sama Tahu*”. Dalam pandangan Dwiyanto (2002), pemberian uang atau suap kepada aparat birokrasi pelayanan, bagi sebagian masyarakat pengguna jasa justru dianggap sebagai simbol perlawanan terhadap dominasi kekuasaan atau jabatan yang dimiliki oleh pejabat birokrasi. Pemberian uang atau barang kepada aparat birokrasi tidak dilihat sebagai bentuk uang ucapan terima kasih atau adanya unsur keterpaksaan atau beban, tetapi justru lebih dimaknai sebagai sebuah cara untuk menunjukkan bahwa posisi dan derajat pengguna jasa lebih tinggi daripada aparat birokrasi.

Kondisi tersebut, masing-masing pihak juga menyadari bahwa apa yang dilakukan itu sangat menyimpang aturan yang berlaku. Dari beberapa wawancara yang dihasilkan, menunjukkan bahwa petugas pelayanan melakukan hal itu semata-mata hanya ingin membantu masyarakat untuk kemudahan dalam penyelesaian urusan pelayanan publik karena sangat mendesak harus segera

dilakukan. Namun demikian sebagian besar petugas pelayanan juga menyadari bahwa apa yang dilakukan itu tidaklah benar karena menyimpang etika sebagai aparatur negara, menyimpang dari aturan yang berlaku, dan bahkan menyadari sangat melukai rasa keadilan bagi masyarakat. Demikian pula, dengan pendapat sebagian besar masyarakat yang meminta bantuan kepada petugas pelayanan, dirasakan adanya kebutuhan yang sangat mendesak yang harus segera diselesaikan pengurusan pelayanan itu, walaupun apa yang dilakukan itu tidaklah benar karena melukai rasa keadilan masyarakat yang lainnya. Lebih lanjut, dari hasil beberapa wawancara, menunjukkan bahwa pelayanan publik terjadi adanya ketidakadilan dalam menyikapi masyarakat pengguna jasa. Bagi seseorang yang memiliki kedudukan atau jabatan akan mendapatkan perlakuan yang istimewa dari petugas pelayanan, demikian pula apabila masyarakat pengguna jasa sebagai kolega atau keluarga akan mendapatkan kemudahan dalam pelayanan publik. Kondisi inilah juga mendorong masyarakat pengguna jasa untuk menggunakan jasa dari pejabat birokrasi agar dapat dimudahkan dalam pelayanan publik, sehingga masyarakat pengguna jasa harus memberikan tali asih sebagai bentuk ucapan terima kasih.

Korupsi juga terjadi dengan sengaja dilakukan oleh seorang pejabat dengan memanfaatkan kedudukan dan jabatannya untuk menguntungkan posisi, pangkat dan karier diri sendiri, famili, atau kawan dekatnya dengan cara-cara yang tidak adil atau melanggar hukum atau seringkali diistilahkan sebagai nepotisme. Menurut Dwiyanto, et.al, (2006), nepotisme dilakukan di dalam proses pemilihan atau pengangkatan orang pada jabatan tertentu yang terkadang tidak melalui cara-cara yang rasional dan proses seleksi yang terbuka melainkan hanya tergantung pada rasa suka atau tidak suka, atau kedekatan hubungan



pertemanan dan kekerabatan. Sudah bukan sesuatu yang rahasia lagi, bahwa seseorang yang sedang menduduki jabatan selalu berusaha memanfaatkan jabatan atau kedudukannya dengan memanfaatkan kewenangannya untuk mendapatkan keuntungan secara ekonomi. Dari beberapa wawancara dihasilkan kesimpulan bahwa sebagian besar pejabat di lingkungan birokrasi selalu memanfaatkan kedudukannya untuk kepentingan pribadinya, seperti kesempatan untuk

mengangkat seseorang yang masih ada hubungan kekerabatan, atau konektifitas untuk memasukkan keluarganya dalam lingkungan birokrasi. Gejala nepotisme ini sudah berlangsung sejak lama, dalam istilah jawa disebut dengan “*Aji Mumpung*”. Tingkat kelangsungan korupsi di lingkungan birokrasi, tidak terkecuali dalam lingkungan pemerintahan desa, secara keseluruhan data yang dihasilkan melalui penyebaran kuesioner menunjukkan sebagaimana tabel dibawah ini.

Tabel. 1

Tingkat Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di lingkungan Birokrasi Publik

No.	Kategori/Interval Nilai Variabel	Frekuensi (f)	Prosentase (%)
1	Sangat potensi	28	23,33
2	Potensi	49	40,84
3	Cukup potensi	21	17,50
4	Tidak potensi	18	15,00
5	Sangat tidak potensi	4	3,33
JUMLAH		120	100

Sumber: Data Primer

Tingkat korupsi, kolusi, dan nepotisme di lingkungan birokrasi publik, menunjukkan 23,33 % cenderung sangat potensi terjadi, 40,84 % dengan kecenderungan potensi terjadi, 17,50% dengan kecenderungan cukup potensi terjadi, 15,00 % kecenderungan tidak potensi terjadi, dan 3,33 % kecenderungan sangat tidak potensi terjadi. Dengan demikian kecenderungannya korupsi, kolusi, dan nepotisme di lingkungan birokrasi publik berpotensi terjadi. Korupsi dalam lingkungan birokrasi dianggap sebagai suatu hal yang wajar bahkan dapat dikatakan sebagai tradisi dalam pelayanan publik. Praktek suap oleh sebagian besar aparat birokrasi sebagai bentuk ucapan terima kasih dari masyarakat atas pelayanan yang diberikan oleh aparat birokrasi.

Faktor Penyebab terjadinya KKN.

Korupsi birokratis seringkali dikaitkan dengan faktor ekonomi, karena adanya desakan pemenuhan kebutuhan mendorong untuk melakukan tindakan-tindakan yang

menyimpang dari ketentuan dan atau dari nilai-nilai sosial. Namun demikian, faktor ekonomi dianggap sebagai penyebab korupsi tidaklah semua benar, karena gaji sebagai pegawai negeri sipil dinilai lebih dari cukup untuk hidup layak. Kenaikan gaji tampaknya memang membuat korupsi birokratis dapat dikendalikan, tetapi untuk jenjang birokrasi tertentu pemberian kenaikan gaji tidak selalu efektif dapat meredam nafsu birokrat untuk melakukan korupsi. Secara teoritis, hubungan antara gaji pegawai negeri dan tingkat korupsi birokratis masih bersifat mendua (*ambiguous*) (Dwiyanta et.al (2006). Barangkali yang lebih tepat karena tuntutan gaya hidup modern sebagai bentuk simbol dari status sosial yang berkembang di masyarakat. Tuntutan modernisasi dalam kehidupan sosial, mendorong seseorang untuk memanfaatkan jabatan atau kedudukannya untuk memperoleh keuntungan material yang lebih. Dari beberapa wawancara yang dilakukan,



menunjukkan: bahwa sebagian besar aparat birokrasi menilai bahwa terjadinya korupsi disebabkan karena tuntutan kehidupan bermasyarakat yang menilai keberhasilan seseorang itu diukur dari kepemilikan faktor ekonomi. Penilaian inilah menjadi salah satu sebab dorongan aparat birokrasi untuk melakukan tindakan korupsi, hal ini tercermin dari banyaknya kasus yang korupsi menjerat pimpinan atau pejabat birokrasi. Dari aspek gaji yang didapatkan dari jabatannya sudah lebih dari memadai, namun juga masih melakukan tindakan korupsi. Disamping itu, penyebab merebaknya korupsi birokratis terkait pula dengan nilai-nilai moral yang dianut oleh masyarakat sendiri. Dari beberapa wawancara, menunjukkan: bahwa korupsi dalam lingkungan birokrasi tergantung dari manusianya, moralitas dan integritas menjadi dasar pengendalian seseorang untuk melakukan suatu tindakan. Koruptor pada umumnya memahami apakah tindakannya itu penyimpang atau tidak namun saja tetap dilakukan. Ini menunjukkan bahwa persoalan korupsi tidak dapat lepas dari moralita dan kejujuran para penyelenggara pemerintahan. Hal ini juga dikemukakan oleh Dwiyanto et.al (2006), bagi para koruptor atau pelaku KKN, keuntungan adalah tujuan utama sekalipun untuk mencapainya mereka harus melakukan tindakan-tindakan yang secara moral tidak dapat dibenarkan. Tidak dapat disangkal lagi bahwa pelaku dan sekaligus penyebar korupsi adalah *homo venalis*, yaitu orang-orang yang memang berjiwa korup dan lebih banyak mempergunakan cara-cara yang korup. Bagiamana baiknya suatu sistem, jika memang individu-individu di dalamnya tidak dijiwai dengan nilai-nilai integritas, kejujuran, dan harkat kemanusiaan, niscaya

sistem tersebut akan dapat disalahgunakan, diselewengkan, atau dikorup untuk kepentingan yang lebih sempit.

Pola pemikiran diatas, tidak dapat terlepas dari kulture yang berkembang di masyarakat. Simbol pada masyarakat jawa menempatkan aparat birokrasi dalam status sosial yang lebih tinggi sehingga secara psikologis mendorong aparat birokrasi untuk menunjukkan eksistensinya dalam simbol status sosial tersebut melalui kehidupan yang lebih dibandingkan dengan kehidupan masyarakat lainnya. Pemahaman inilah mendorong aparat birokrasi untuk memanfaatkan jabatan atau kedudukannya dalam kaitannya untuk mempartahankan simbol status sosialnya. Dari beberapa wawancara, menunjukkan pandangan sebagian besar aparat birokrasi melakukan tindakan korupsi disebabkan karena tuntutan kehidupan sosial yang menempatkan aparat birokrasi memiliki kelebihan dalam akses ekonominya. Disamping itu, faktor kulture yang berdampak pada potensi korupsi, menempatkan aparat birokrasi sebagai *priyayi* yang dalam masyarakat jawa khususnya menunjukkan suatu status sosial yang sangat tinggi, bahkan cenderung sangat eksklusif. Aktualisasi dari sistem nilai *priyayi* (borjuis) membawa efek psikologis pada aparat birokrasi. Birokrasi beserta aparatnya cenderung mengasumsikan sebagai pihak yang harus dihormati oleh masyarakat. Birokrasi tidak merasa berkewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat karena birokrasi bukan sebagai pelayan. Akan tetapi, justru sebaliknya masyarakatlah yang harus melayani dan mengerti keinginan birokrasi (Dwiyanto, 2002). Dari hasil analisis data, faktor penyebab korupsi dalam pelayanan publik, dapat dikuti tabel berikut ini.

Tabel. 2

Faktor penyebab terjadinya korupsi dalam pelayanan publik

No	Kategori/Interval Nilai Variabel	Faktor Ekonomi		Faktor Kultur	
		f	%	f	%



1. Sangat setuju	45	37,50	29	24,17
2. Setuju	32	26,67	48	40,00
3. Ragu-ragu	18	15,00	18	15,00
4. Tidak setuju	19	15,83	21	17,50
5. Sangat tidak setuju	6	5,00	4	3,33
Jumlah	120	100	120	100

Sumber Data: Data primer

Dari tabel diatas, menunjukkan faktor ekonomi lebih tinggi dibandingkan dengan faktor kultural yang menjadi penyebab terjadinya korupsi dalam pelayanan publik. Kecenderungan sebagian besar responden menilai sangat setuju yaitu 37,50 % faktor ekonomi sebagai penyebab terjadinya korupsi. Sementara faktor ekonomi dalam lingkungan masyarakat dinilai sebagai suatu simbol status sosial, keberhasilan oleh masyarakat dinilai secara sempit didasarkan pada kepemilikan ekonomi, sehingga masyarakat mengejar ekonomi terkadang tanpa mempertimbangkan nilai moralitas. Disamping itu, faktor kultural juga memberikan andil yang cukup besar, yaitu 40,00 % masyarakat setuju terjadinya korupsi dalam pelayanan publik. Faktor kultural dalam lingkungan birokrasi terbentuk dari kultur feodalisme, dimana masyarakat di pilah menjadi dua kelompok ekstrem yaitu kelompok priyayi (sebagai pejabat), dan kelompok kawula (masyarakat). Dalam kultur feodalisme, kewajiban sebagai kawula adalah memberikan upeti atas kemudahan yang diberikan oleh pejabat birokrasi. Konsep inilah berkembang praktek suap dalam pelayanan publik, karena masyarakat memberikan uang ekstra (tambahan) sebagai bentuk ucapan terima kasih atas kemudahan dalam proses pelayanan publik.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

Tingkat korupsi dalam lingkungan birokrasi masih seringkali terjadi, khususnya terkait dengan proses pelayanan publik. Bahkan korupsi dianggap suatu hal yang wajar sebagai tradisi dalam pelayanan

publik. Praktek suap oleh sebagian besar aparat birokrasi sebagai bentuk ucapan terima kasih dari masyarakat atas pelayanan yang diberikan oleh aparat birokrasi. Faktor dominan yang mempengaruhi terjadinya korupsi disebabkan karena faktor ekonomi, sebab ekonomi sebagai simbol dari status sosial, bahwa; keberhasilan itu dinilai secara sempit didasarkan pada kepemilikan ekonomi. Disamping itu, faktor kultural juga berpotensi mempengaruhi terjadinya korupsi dalam pelayanan publik. Berkembangnya kultur feodalisme dalam lingkungan birokrasi, membuat semakin terjebak dalam korupsi, praktek suap dinilai sebagai bentuk ucapan terima kasih yang diberikan oleh masyarakat sebagai sesuatu yang seharusnya dilakukan.

REFERENSI

- Dwiyanto, Agus, dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Cetakan pertama, Galang Printika, Yogyakarta.
- Dwiyanto, , et.al, 2006, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan publik*, Cetakan Kedua, Penerbit Gajah Mada University Press, Yokyakarta.
- Rahmat Subagio, 2012, Analisis Penerapan Reformasi Birokrasi pada Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok, Tesis, lib.ui.ac.id/file?file...Tesis%20Rahmat%20Subagio%20090665558..., diakses tanggal. 13 April 2019.
- Santosa, Pandji. 2008, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: PT RefikaAditama.
- Sugiyono. 2002. *Metode Penelitian Administrasi*. Penerbit: CV Alfabeta, Bandung.



Sri Nawatmi, 2014, KORUPSI DAN
PERTUMBUHAN EKONOMI
NEGARA-NEGARA ASIA PASIFIK,
Jurnal Bisnis dan Ekonomi (JBE),
Maret 2014, Hal. 73 – 82 Vol. 21, No.
1 73,
*[https://www.unisbank.ac.id/ojs/index.
php/fe3/article/view/3173](https://www.unisbank.ac.id/ojs/index.php/fe3/article/view/3173)*

Undang-Undang Nomor: 32 Tahun 2004 tentang
otonomi daerah