



## **BUDAYA BIRORASI PUBLIK, DAN POTENSI KORUPSI, KOLUSI, DAN NEPOTISME (KKN)**

**Bambang Martin Baru<sup>1</sup>, Sripeni Rusbiyanti<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>*Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Merdeka Madiun, Indonesia*

<sup>2</sup>*Fakultas Ekonomi, Universitas Merdeka Madiun, Indonesia*

*e-mail: bambangmartinbaru@unmer.madiun.com.id*

### **ABSTRAK**

Maraknya praktik KKN di lingkungan birokrasi telah menyentuh pada tingkat yang kritis karena hampir sebagian besar institusi publik terjangkau tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh para pejabat pemerintah, tidak hanya pada institusi pemerintahan pusat saja melainkan telah menyebar sampai pada institusi pemerintahan terendah yaitu kelurahan/desa. Banyak modus korupsi yang dilakukan mulai dari penggelembungan dana proyek sampai dengan proyek fiktif. Para koruptor sudah tidak merasa malu lagi untuk mempublikasikan kekayaannya dari hasil korupsinya, karena korupsi dinilai sebagai suatu tindakan yang wajar dan biasa dilakukan. Persepsi korupsi tersebut, tidak terlepas dari faktor budaya karena telah tertanam lama perilaku korup pada dostrin sistem pemerintahan. Orientasi kekuasaan pada pejabat publik menjadikan dominasi peran pejabat pemerintah kepada masyarakat, sehingga kemudahan dan atau kesulitan dalam proses pelayanan publik sangat tergantung keinginan dan kemauan dari pejabatnya. Sistem feodalisme dalam bentuk sikap dan orientasi vertikal semakin menjauhkan orientasi visi, misi birokrasi sebagai abdi masyarakat. Proses pelayanan yang menerapkan sistem budaya dualisme sangat bertentangan dengan nilai-nilai yang hendak diperjuangkan. Disatu sisi birokrasi dituntut loyal kepada atasannya dan disisi lain birokrasi diharuskan untuk mengaktualisasikan prinsip abdi masyarakat. Disorientasi pelayanan publik inilah menjadi embrio terjadinya tindak pidana korupsi, sebab masyarakat akan mencari jalan pintas untuk memudahkan penyelesaian pelayanan publik melalui kolaborasi dengan pejabat pemerintah.

**Kata kunci:** KKN, budaya, birokrasi publik, kelurahan/desa.

### **ABTRACT**

*The rise of KKN practices in the bureaucratic environment has touched a critical level because almost most public institutions have been infected with criminal acts of corruption committed by government officials, not only in central government institutions but have spread to the lowest government institutions, namely sub-districts / villages. There are many modes of corruption, ranging from embezzling project funds to fictitious projects. Corruptors no longer feel ashamed to publish their wealth from the results of corruption, because corruption is considered a normal and common practice. The perception of corruption cannot be separated from cultural factors because corrupt behavior has long been embedded in the governance system of governance. The orientation of power to public officials makes the role of government officials dominate the community, so that the ease and or difficulty in the public service process depends on the wishes and willingness of the officials. The feudalism system in the form of a vertical orientation and attitude further alienates the orientation of the vision and mission of the bureaucracy as a public servant. The service process that implements a dualistic cultural system is very contrary to the values that are to be fought for. On the one hand, the bureaucracy is required to be loyal to its superiors and on the other hand, the bureaucracy is required to actualize the principle of serving the community. This public service disorientation is the embryo of corruption, because the public will look for shortcuts to facilitate the settlement of public services through collaboration with government officials.*

**Keywords:** KKN, culture, public bureaucracy, kelurahan / village.



## PENDAHULUAN

Korupsi sebagai suatu fenomena kejahatan yang sangat luar biasa, artinya korupsi di lingkungan birokrasi telah mencapai titik kritis yang sangat memperhatikan dan bersifat kompleks, tidak hanya berkaitan dengan persoalan hukum saja, melainkan juga berkaitan dengan persoalan budaya. Pendekatan hukum seringkali dikedepankan dalam pemberantasan korupsi, akan tetapi pendekatan hukum saja kurang tepat sebab korupsi juga menyangkut persoalan yang kompleks dan patut dilakukan dengan pendekatan dari berbagai perspektif, salah satu diantaranya adalah pendekatan budaya. Maraknya praktik korupsi di Indonesia juga tidak dapat dilepaskan dari budaya karena gejala korupsi yang berkembang selama ini telah mendorong begitu mudahnya setiap kelembagaan melakukan tindak pidana korupsi.

Korupsi di lingkungan birokrasi menunjukkan adanya ketidakberesan pengelolaan dana publik secara transparan dan akuntabel yang seharusnya dikelola dengan baik untuk kepentingan masyarakat. Keterbukaan dalam sistem penyelenggaraan pemerintah sangat diperlukan agar masyarakat dapat mudah mengakses segala informasi yang terkait dengan penggunaan dana publik oleh penyelenggara negara. Karena keterbukaan akses informasi dapat mendorong dan tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam ikut memerangi praktik korupsi di lingkungan birokrasi. Dalam era reformasi, masih banyak pejabat birokrasi belum terjadi reformasi cara pandang dalam penyelenggaraan pemerintahan, pejabat birokrasi masih menempatkan dirinya sebagai penguasa dibandingkan sebagai pelayan rakyat. Berkembangnya perilaku tersebut dapat mendorong terjadinya perilaku suap menyuap, sogok menyogok, jual beli jabatan atau proyek, dan gratifikasi. Pejabat birokrasi lebih mudah menerima suap dari seseorang untuk mendapatkan kemudahan dalam pelayanan publik, tetapi bagi masyarakat yang melakukan dengan prosedur resmi justru mendapatkan kesulitan atau hambatan dalam proses pelayanan publik. Berkembangnya perilaku tersebut membuat birokrasi semakin jauh dari misinya sebagai abdi masyarakat yang harus memberikan pelayanan publik dengan baik. Sikap dan perilaku birokrasi tersebut tidak dapat terlepas dari budaya yang berkembang di lingkungan birokrasi.

Korupsi telah dianggap sebagai suatu kebiasaan dan tradisi yang melekat dalam birokrasi, corak birokrasi patrimonial yang berlangsung pada masa lalu masih dipertahankan dan berlangsung sampai saat ini, mulai era orde lama, orde baru, dan berlanjut hingga era reformasi, dinilai sebagai suatu hal yang wajar. Birokrasi dan para pejabatnya lebih menempatkan dirinya sebagai penguasa daripada pelayan masyarakat, mengakibatkan pelayanan publik menjadi amat sulit dirasakan oleh publik, sehingga mendorong masyarakat untuk mencari jalan pintas mendapatkan kemudahan dan kelancaran dalam pengurusannya dengan melakukan kolaborasi dengan petugas. Fenomena ini bukan merupakan rahasia umum lagi karena telah menggejala meluas sampai pada tataran tingkat penyelenggaraan pemerintahan yang terendah yaitu kelurahan, dan atau desa. Masyarakat seringkali dihadapkan pada kesulitan persyaratan-persyaratan yang dibutuhkan, belum lagi ketidakpahaman dalam mekanisme pengurusan



pelayanan publik, membuat masyarakat untuk meminta bantuan pada petugas pelayanan guna mempermudah penyelesaiannya. Praktik pelayanan publik diatas merupakan awal dan embrio terjadinya korupsi birokratis, bermula dari hal yang kecil dan sederhana, serta dianggap sebagai sesuatu yang biasa, akhirnya lama kelamaan menjadikan sikap dan perilaku birokrasi bermental korupsi.

Menurut Dwiyanto (2002:2), meluasnya praktik KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme) dalam kehidupan birokrasi publik semakin mencoreng image masyarakat terhadap birokrasi publik. KKN tidak hanya telah membuat pelayanan birokrasi menjadi amat sulit dinikmati secara wajar oleh masyarakatnya, tetapi juga membuat masyarakat harus membayar lebih mahal pelayanan yang diselenggarakan oleh swasta. Masyarakat harus membayar lebih mahal, tidak hanya ketika menyelesaikan urusan KTP, paspor, dan berbagai perijinan, tetapi juga ketika mereka mengonsumsi barang dan jasa yang dihasilkan oleh sektor swasta, seperti jalan tol, semen, transportasi, dan komoditas lainnya. KKN diyakini oleh publik menjadi sumber dari *bureaucratic costs* dan distorsi dalam mekanisme pasar seperti praktik monopoli dan oligopoli yang amat merugikan kepentingan publik. Kasus korupsi yang merajalela seakan menjadi bagian dari kehidupan para pejabat publik, politisi, swasta, dan kalangan lainnya, serta memperlihatkan terjadi adanya degradasi moral. Sungguh tragis meningkatnya operasi Tangkap Tangan (OTT) para pelaku korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), mulai gubernur, bupati, anggota dewan, sampai pejabat lainnya dilingkungan pemerintahan. Ironis para pejabat publik yang semestinya menjalankan amanah untuk kepentingan masyarakat diselewengkan demi kepentingan pribadi, dan atau kelompoknya. Ini menunjukkan betapa rendahnya moralitas pejabat publik yang dipercaya masyarakat dapat membawa perubahan kearah kehidupan yang lebih sejahtera malah dikorupsi. Bukan masyarakat yang sementara dituding sebagai beban pemerintah justru yang lebih membebani pemerintah adalah para pejabat yang korup. Reformasi birokrasi yang diprogramkan pemerintahan JOKOWI ternyata jalan ditempat, berbagai regulasi penataan manajemen pemerintahan mulai dari pemangkasan struktur pemerintahan yang lebih ramping sampai dengan penyederhanaan mekanisme pelayanan publik tidak dapat menjadi solusi yang efektif dalam pemberantasan korupsi. Korupsi di lingkungan birokrasi dapat diibaratkan sebuah penyakit yang kronis dan telah menyebar dan menggeroti seujur tubuh birokrasi. Dalam penjelasan Sigit Eka Pribadi (2019), penangkapan berbagai pelaku korupsi seperti menjadi misteri yang dilematis mengenai ukuran keberhasilan pemberantasan korupsi. Palsunya apakah dengan semakin rajinnya KPK menangkapi para koruptor yang makin lama bukannya makin berkurang ini, sebagai indikasi keberhasilan pemberantasan korupsi atautkah malah menjadi indikator kegagalan pemerintah dalam rangka memberantas korupsi. Inilah yang sedikit membingungkan, seharusnya dengan banyaknya penangkapan para pelaku yang terlibat kasus korupsi sebelumnya dapat menjadi pembelajaran bersama untuk jera dan menjadi patokan untuk tidak melakukan korupsi, tetapi realitanya malah tetap saja korupsi masih rentan terjadi.



Ada beberapa faktor yang menjadi penyebab terjadinya tindak pidana korupsi, yaitu: *pertama*, faktor *cost politics* yang mahal. Mahalnya biaya politik mendorong pejabat publik untuk melakukan tindak pidana korupsi demi menutupi cost politik yang telah dikeluarkan. *Kedua*, faktor gaya hidup pejabat publik untuk menunjukkan eksistensi status sosialnya melalui kelebihan atas kepemilikan ekonomi. Akhirnya mendorong pejabat publik memanfaatkan kekuasaan dan kewenangannya untuk melakukan tindakan korupsi, seperti jual beli jabatan, dan atau jual beli kepangkatan. *Ketiga*, faktor budaya. Berkembangnya budaya upeti menjadi salah satu unsur budaya yang mendorong terjadinya korupsi. Upeti dimaksudkan memberikan sesuatu kepada pejabat publik dengan harapan untuk mendapatkan kemudahan dalam urusan yang terkait dengan pemerintahan. Pengusaha misalnya, seringkali memberikan hadiah atau semacamnya kepada pejabat publik agar mendapatkan perhatian secara khusus terkait dengan proyek-proyek yang berlangsung di pemerintahan. Budaya upeti tidak hanya dilakukan oleh pihak luar pemerintahan saja melainkan juga dilakukan oleh para birokrat kepada pimpinannya dengan harapan agar diberikan kemudahan atas kariernya dalam pemerintahan. Budaya upeti merupakan perilaku feodalistik yang dilestarikan oleh pemerintahan kolonial, ikut memberikan kontribusi besar terhadap penyebab tindak pidana korupsi di dalam birokrasi. Menurut Mas'ood (1994) menyatakan bahwa kultural dalam masyarakat Indonesia pada umumnya cenderung kondusif untuk mendorong terjadinya korupsi, seperti nilai atau tradisi pemberian hadiah kepada para pejabat pemerintah. Tindakan tersebut bagi masyarakat Eropa atau Amerika dianggap sebagai tindak korupsi, tetapi bagi masyarakat di Asia seperti Indonesia, Korea Selatan, atau Thailand dianggap bukan merupakan tindak korupsi. Bahkan dalam kultur Jawa, pemberian hadiah tersebut dianggap sebagai bentuk pemenuhan kewajiban oleh bawahan (kawula) kepada rajanya (Gusti). Akar kultural pada masyarakat Indonesia yang nepotis juga telah memberikan dorongan bagi terjadinya tindak korupsi (Dwiyanto, 2002:30). Berkembangnya budaya feodalistik tersebut, menjadi faktor yang dominan berpengaruh terjadinya tindak pidana korupsi.

### **Budaya Birokrasi.**

Budaya yang berkembang pada masyarakat kita sangat beragam karena terdiri dari latar belakang etnik yang ada, sehingga berkembang variasi dan keanekaragaman budaya lokal yang mempengaruhi pola perilaku masyarakat setempat. Dalam kaitan dengan kelembagaan juga tidak dapat dilepaskan dari pengaruh varian lokalitas budaya yang berkembang. Birokrasi sebagaimana organisasi lainnya yang tidak dapat lepas dari pengaruh lingkungan budaya, dalam aktivitasnya juga terlibat secara intensif melalui pola-pola interaksi yang terbentuk didalamnya dengan sistem nilai dan budaya lokal. Budaya birokrasi yang berkembang di suatu daerah tertentu, misalnya tidak dapat dilepaskan dari pola budaya lingkungan sosial yang melingkupinya (Dwiyanto, 2002).



Realitas politik yang berkembang selama ini membuktikan, bahwa sistem politik yang dijalankan pada masa pemerintahan Orde Baru adalah sistem politik yang berbasis pada budaya politik Jawa. Banyak elit politik nasional yang berasal dari latar belakang kebudayaan Jawa, setidaknya membuktikan kecenderungan tersebut. Demikian pula perilaku elit birokrasi nasional dalam memberikan arah dan kebijakan-kebijakan nasional cenderung mengacu pada sistem budaya Jawa. Beberapa ilmuwan bahkan menyatakan bahwa karakteristik kebudayaan nasional selama rezim Orde Baru berkuasa mengalami proses hegemoni kebudayaan Jawa. Pada tingkat nasional, kebudayaan mengalami proses penjawaan (*Jawanisasi*). Hegemoni budaya Jawa terhadap budaya-budaya lokal lainnya tampak terlihat jelas pada upaya diterapkannya struktur pemerintahan yang mengacu pada karakteristik masyarakat Jawa, seperti politik penyeragaman model pemerintahan desa Jawa sehingga menghilangkan sistem nilai adat dan norma masyarakat setempat (Dwiyanto, 2002). Hegemoni kebudayaan Jawa tersebut sangat resistensi timbulnya penguatan identitas budaya lokal masing-masing etnik dan sangat mengancam terjadinya disintegrasi bangsa, banyak tuduhan-tuduhan diberbagai kalangan etnis lokal sebagai bentuk penjajahan kultural oleh budaya Jawa, seperti penggunaan istilah-istilah pemerintahan dengan kata Bina Graha, Mahaputra, dan Eka Prasetya Pancakarsa. Berkembangnya kebudayaan tersebut tidak dapat dilepaskan dari figur kepemimpinan Soeharto yang memegang kekuasaan selama 32 tahun yang mengadopsi model kepemimpinan kerajaan Jawa. Penerapan sistem politik yang sentralistik dan hegemonik cenderung mengembangkan model kebijakan yang mengarah pada penyeragaman semua aspek kebijakan, hal ini dimaksudkan sebagai upaya untuk mempermudah melakukan kontrol dan pengawasan atas pelaksanaan kebijakannya. Dalam keadaan ini, secara tidak langsung akan menghilangkan variasi budaya lokal yang berkembang di daerah-daerah dan yang lebih mengarah pada proses pengambilan kebijakan yang seragam, serta memperkuat dominasi birokrasi pusat terhadap birokrasi di daerah-daerah. Menurut Dwiyanto (2002:87), implementasi kebijakan yang bersifat sentralistik dan penyeragaman tersebut di daerah dilakukan dengan penyusunan sejumlah kebijakan teknis, yakni dalam bentuk petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis (juklak dan juknis). Penyimpangan dari juklak dan juknis tersebut akan berakibat fatal karena selalu dianggap sebagai penyimpangan. Penyimpangan dari aturan baku akan mendatangkan stigma yang tidak menguntungkan bagi birokrat karena mempunyai konsekuensi terhadap karier mereka pada masa mendatang.

Lebih lanjut dalam pemikiran Dwiyanto (2002:87), bahwa sistem sentralisasi telah menempatkan sistem pelayanan publik yang dikembangkan menjadi sangat birokratis, formalisme, dan berbelit-belit. Kondisi tersebut semakin memperkuat kecenderungan status birokrat memosisikan diri sebagai penguasa ketika berhadapan dengan masyarakat sebagai orang yang dilayani. Keadaan tersebut membuat kontrol publik menjadi lemah karena masyarakat pengguna jasa menganggap aparat birokrasi sebagai pihak yang paling tahu dan berkepentingan. Pada akhirnya, apapun yang dilakukan oleh aparat dianggap wajar dan



harus diterima sehingga implikasinya pelayanan publik menjadi tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat pengguna. Masih dalam pemikiran Dwiyanto, (2002:87-88) birokrasi dan aparat didalamnya terlalu dibebani upaya untuk menerapkan aturan-aturan terperinci secara ketat sehingga mereka kehilangan arah mengenai tujuan utama dari kegiatan mereka. Dalam sistem pelayanan, kecenderungan penguatan pola birokrasi ini dilakukan dengan cara tetap menggunakan pada pola acuan yang cenderung mempergunakan pola-pola baku dan yang telah ditetapkan dari pusat atau dari provinsi. Semua instansi rata-rata terlihat belum ada upaya untuk menyesuaikan aturan yang diberlakukan dengan kondisi dan situasi lokal (daerah setempat), bahkan upaya memodifikasi cara penerapan aturanpun tidak terlihat sama sekali. Birokrasi terlihat menjadi tidak memiliki visi dan misi yang jelas dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik.

Budaya birokrasi adalah sebuah sistem yang berisi seperangkat nilai-nilai yang terinternalisasi kedalam sebuah pikiran, dan diaktualisasikan kedalam sikap dan perilaku di lingkungan birokrasi. Penerapan budaya birokrasi kita tidak terlepas dari cikal bakal birokrasi pada masa pemerintahan kolonial belanda, yang pada saat itu pengisian jabatan birokrasi ditingkat menengah banyak yang direkrut dari kalangan pribumi. Kaum pribumi yang dijadikan pejabat di lingkungan birokrasi diisi oleh kelompok masyarakat yang memiliki golongan strata sosial atas dan kebanyakan diambil dari kelompok bangsawan keraton (*priyayi atau ningrat*). Pejabat birokrasi yang dilatarbelakangi oleh kaum bangsawan tersebut memberikan implikasi masuknya nilai-nilai budaya keraton kedalam sistem nilai-nilai birokrasi. Menurut Geertz (1986) dalam Dwiyanto (2002:89), sejak jaman penjajahan kolonial Belanda sistem pemerintahan yang dianut adalah pemerintahan tidak langsung. Pemerintahan kolonial Belanda dalam memerintah rakyat di negara jajahannya melalui perantara kelas atau elite birokrasi lokal. Elit birokrasi lokal tersebut digunakan dengan pertimbangan latar belakang kultur keraton yang masih dimilikinya sehingga diharapkan dapat secara efektif memberikan pengaruh pada efektivitas dan kontrol atas jalannya berbagai kebijakan dari pemerintah kolonial. Pemanfaatan elite politik lokal ke dalam birokrasi kolonial erat kaitannya dengan tujuan politik untuk tetap menjaga loyalitas mereka kepada pemerintahan kolonial Belanda.

Sistem yang dikembangkan pemerintahan kolonial Belanda tersebut tidak terlepas dari perkembangan sosial-politik yang terbentuk pada masyarakat lokal. Sementara, masyarakat masih sangat mengagungkan nilai-nilai aristokratik dalam hubungannya dengan keraton, sehingga hubungan masyarakat dengan keraton bersifat asimetris, patternalistik, dan personal atau dalam istilah Umar Kayam dan Koentjoroningrat, Geertz mengelompokkan keduanya dalam sebutan "*Priyayi dan wong cilik*". Dengan budaya tersebut berpengaruh pada konteks budaya birokrasi yang lebih menekankan pada pembentukan hubungan patternalistik yang bersifat informal dan sangat pribadi. Menurut Dwiyanto (2002:90-91), sistem nilai dan norma budaya yang dipakai dalam sistem birokrasi di Indonesia adalah



menggunakan standart ganda. Pada satu sisi adanya keinginan birokrasi untuk berperilaku layaknya sebagai seorang priyayi yang berkuasa yang harus dilayani, pada sisi lain birokrasi juga berfungsi sebagai pelayan yang harus mengetahui kebutuhan masyarakat yang dilayaninya. Terjadinya dualisme orientasi nilai yang berkembang didalam sistem birokrasi telah memberikan dampak berupa munculnya sikap yang ambivalensi. Birokrasi Indonesia bersifat ambivalen karena tidak ada pemisahan antara kepentingan formal kedinasan dengan kepentingan pribadi, realitas birokrasi ini akan melahirkan gaya hidup feodal dalam birokrasi yang mempengaruhi perlakuan birokrasi terhadap rakyatnya. Birokrasi seharusnya lebih ditempatkan sebagai penjaga aturan main yang disepakati lewat proses demokrasi. Oleh karena itu, birokrasi seharusnya bersifat netral, bersih, dan profesional. Namun dalam realitasnya, birokrasi cenderung kurang mampu membedakan antara kepentingan privat dengan kepentingan publik. Kepentingan privat seringkali justru lebih dominan dan dimenangkan daripada kepentingan publik yang menyangkut kepentingan orang banyak. Feodalisme, dalam bentuk sikap dan orientasi vertikal yang diterapkan di dalam kehidupan birokrasi, telah menyebabkan semakin tertindasnya masyarakat oleh sistem kekuasaan birokrasi. Masyarakat menjadi tidak mempunyai kesempatan untuk menentukan nasibnya dan mengekspresikan pendapatnya kepada birokrasi. Publik menjadi apatis yang terlihat dari tidak adanya keberanian untuk mengemukakan pendapatnya, terlebih dalam melakukan kritik terhadap berbagai kebijakan birokrasi.

Berkembangnya budaya dualisme, membuat birokrasi dalam memberikan pelayanan publik memiliki orientasi nilai yang berbeda dan saling bertentangan. Disatu sisi, birokrasi dituntut untuk profesionalitas dalam memberikan pelayanan pada masyarakat sesuai dengan aturan yang berlaku, tanpa membeda-bedakan status sosial masyarakat. Namun disisi lain, birokrasi juga dituntut untuk selalu loyal kepada pimpinan di atasnya melalui sikap dan tindakan sesuai dengan keinginan dari pimpinannya. Nilai budaya tersebut, membuat birokrasi berlomba-lomba untuk menaikkan status sosialnya dimata masyarakat dengan senantiasa menunjukkan kekuasaannya dibalik ketentuan yang berlaku dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Budaya birokrasi yang berkembang diatas, tidak luput dari bagian budaya politik yang berkembang dengan manifestasi penggabungan antara nilai-nilai tradisional dan nilai-nilai modern. Atau dalam istilah populernya disebut birokrasi weberian dengan karakteristik birokrasi yang berakar dari budaya lokal. Budaya seperti inilah memberikan peluang berkembangnya sikap dan perilaku patternalistik yang merugikan kepentingan masyarakat secara luas. Sikap dan perilaku patternalistik merupakan gambaran hubungan antara bapak dan anaknya yang diidentifikasi antara hubungan pimpinan dengan bawahannya. Menurut Mulder (1985) dalam Dwiyanto (2002:92), menunjukkan bahwa posisi seorang bawahan dan atasan disamakan dengan posisi hubungan antara seorang anak dengan bapaknya dalam konsep Jawa. Seorang anak harus menghormati bapaknya, yang secara praktis termanifestasi dalam perasaan *sungkan* dan berbahasa halus (*kromo*) dalam berbicara



dengan bapak. Hubungan antara orang tua dengan anak merupakan hubungan superior dan inferior. Anak atau yang inferior harus menghormati (*ngajeni*) orang tua atau yang superior. Anak melayani orang tua untuk mencari perhatian, dan orang tua harus dapat memberikan perhatian. Sistem hidup kekeluargaan di Jawa tergambar dalam hukum adatnya, dalam tatakrama pergaulan antara sesama, dan masih berpegang pada preferensi sosial, seperti umur, pangkat, jabatan atau hal-hal yang dianggap menjadi ukuran status dalam masyarakat yang bersangkutan. Disamping itu, kebudayaan sarat dengan simbolisme. Dalam setiap tindakannya seseorang selalu berpegang teguh kepada dua hal yaitu *pertama*, filsafat atau pandangan hidup yang religius dan mistis. *Kedua*, pada sikap hidup yang etis dan menjunjung tinggi moral serta derajat hidupnya. Pandangan hidup akan selalu berkaitan dengan Tuhan yang serba mistis, magis, dan segala kekuatan yang tidak tampak oleh indera manusia (supranatural). Tiap-tiap unsur dalam kehidupan selalu dikaitkan dengan tindakan simbolisme, yang biasanya banyak dipakai dan diwariskan secara turun temurun kepada generasi penerusnya (Dwiyanto, 2002:92-93).

Pada budaya tradisional, terdapat keyakinan bahwa orientasi kekuasaan politik pimpinan tidak pernah salah dan tidak dapat dipersalahkan, apa yang diinginkan pimpinan dianggap sebuah kebenaran walaupun sifatnya sangatlah subyektif. Budaya demikian ini, telah merasuk dan meracuni sikap dan perilaku aparat birokrasi dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, sehingga sangat menutup inisiatif dan kreatifitas bawahan dalam rangka pengembangan efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsinya. Berkembangnya budaya demikian pada tataran ditingkat pemerintahan bawah memunculkan raja-raja kecil pada kelompok tugas birokrasi, pola hubungan antara pimpinan dan bawahan dalam menjalankan tugas dan fungsinya apabila terdapat kekeliruan atau kesalahan maka pimpinan tidak dapat dipersalahkan, akibatnya mendorong inefisiensi bawahan dalam memberikan pelayanan pada masyarakat karena seringkali yang dikambinghitamkan adalah rakyat kecil. Masyarakat seringkali dituduh sebagai pihak yang menyebabkan terjadinya kelambanan karena dinilai masyarakatlah yang kurang memahami aturan yang berlaku.

### **Perilaku Korupsi Birokratis.**

Pemahaman korupsi belum sepenuhnya adanya kata sepakat, karena para pakar sendiri memiliki persepsi yang berbeda-beda. Istilah korupsi berasal dari bahasa latin "*Corruption atau Corruptus*" yang artinya busuk, rusak, menggoyahkan, atau memutarbalikkan. Dalam kamus Bahasa Indonesia, korupsi adalah penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara (perusahaan dan sebagainya) untuk kepentingan pribadi atau orang lain. Menurut Syed Husein Alatas (1975), pemakaian umum, istilah "korupsi" pejabat, kita menyebut korup apabila seorang pegawai negeri menerima pemberian yang disodorkan oleh seorang swasta dengan maksud mempengaruhinya agar memberikan perhatian istimewa pada kepentingan-kepentingan si pemberi. Terkadang perbuatan menawarkan pemberian seperti itu atau hadiah lain yang menggoda juga tercakup dalam konsep itu. Pemerasan, yakni permintaan pemberian-pemberian atau





hadiah seperti itu dalam pelaksanaan tugas-tugas publik, juga bisa dipandang sebagai „korupsi“. Tidak jauh berbeda dengan David H. Bayley, dalam Miftah (2014) bahwa: Korupsi sebagai “perangsang (seorang pejabat pemerintah) berdasarkan itikad buruk (seperti misalnya, suapan) agar ia melakukan pelanggaran kewajibannya”. Lalu suapan (sogokan) diberi definisi sebagai “hadiah, penghargaan, pemberian atau keistimewaan yang dianugerahkan atau dijanjikan, dengan tujuan merusak pertimbangan atau tingkah laku, terutama seorang dari dalam kedudukan terpercaya (sebagai pejabat pemerintah). Jadi korupsi sekalipun khusus terkait dengan penyusunan atau penyogokan, adalah istilah umum yang mencakup penyalahgunaan wewenang sebagai hasil pertimbangan demi mengejar keuntungan pribadi. Dan tidak usah hanya dalam bentuk uang. Hal ini secara baik sekali dikemukakan oleh sebuah laporan pemerintah India tentang korupsi: dalam arti yang seluas-luasnya, korupsi mencakup penyalahgunaan kekuasaan serta pengaruh jabatan atau kedudukan istimewa dalam masyarakat untuk maksud-maksud pribadi.

Sedangkan menurut Sudomo dalam Miftah (2014), pengertian korupsi ada tiga, *pertama* menguasai atau mendapatkan uang dari negara dengan berbagai cara secara tidak sah dan dipakai untuk kepentingan sendiri, *kedua*, menyalahgunakan wewenang, *abuse of power*. Wewenang itu disalahgunakan untuk memberikan fasilitas dan keuntungan yang lain. *Ketiga* adalah pungutan liar. Pungli ini interaksi antara dua orang, biasanya pejabat dengan warga setempat, yang maksudnya si-oknum pejabat memberikansuatu fasilitas dan sebagainya, dan oknum warga masyarakat tertentu memberiimbalan atas apa yang dilakukan oleh oknum pejabat yang bersangkutan. Blak’s Law Dictionary dalam Miftah (2014), pandangan masyarakat hukum Amerika Serikat tentang pengertian korupsi dapat dilihat dari pengertian korupsi menurut kamus hukum yang paling populer di Amerika Serikat: *An act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of others. The act of an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others.* (suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmidan hak-hak dari pihak-pihak lain. Perbuatan dari seorang pejabat atau kepercayaan yang secara melanggar hukum dan secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, berlawanan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain). Transparency International Corruption *involves behavior on the part of officials in the public sector, whether politicians or civil servants, in which they improperly and unlawfully enrich themselves, or those close to them, by the misuse of the public power entrusted them.* (korupsi mencakup perilaku dari pejabat-pejabat di sektor publik, apakah politikus atau pegawai negeri, di mana mereka secara tidak benar dan secara melanggar hukum memperkaya diri sendiri atau pihak lain yang dekat dengan mereka, dengan cara menyalahgunakan kewenangan publik yang dipercayakan kepada mereka).



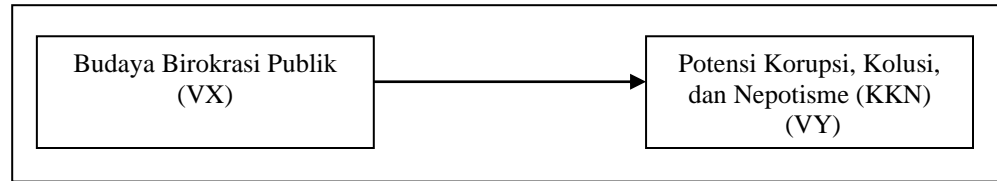
Korupsi sebagai perilaku yang melakukan penyalahgunaan kekuasaan demi keuntungan pribadi atau kelompoknya. Karena dampak yang ditimbulkan sangat merugikan kepentingan negara, bangsa dan masyarakat, maka perilaku korupsi dinilai sebagai suatu kejahatan yang serius dan pelakunya (koruptor) harus dihukum seberat-beratnya, karena akibat yang ditimbulkan dapat merugikan bagi kepentingan negara dan masyarakat. Korupsi juga dianggap sebagai korupsi moral, karena menyangkut perilaku yang abmoral menyimpang dari aturan-aturan yang berlaku. Hal inipun juga dikemukakan oleh Aristoteles yang diikuti oleh Machiavelli, sejak awal telah merumuskan sesuatu yang disebutnya sebagai korupsi moral (*moral corruption*). Korupsi moral merujuk pada berbagai bentuk konstitusi yang sudah melenceng, hingga para penguasa rezim termasuk dalam sistem demokrasi, tidak lagi dipimpin oleh hukum, tetapi tidak lebih hanya berupaya melayani dirinya sendiri (Mansyur Semma, 2008:32). Sebagai seorang pejabat birokrasi yang seharusnya melayani kepentingan rakyat dengan sebaik-baiknya, bukan malah digunakan untuk kepentingan pribadi.

Berdasarkan UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan bahwa korupsi adalah tindakan memperkaya diri sendiri, penyalahgunaan wewenang kekuasaan, memberi dan menjanjikan sesuatu kepada pejabat atau hakim, berbuat curang, melakukan penggelapan, dan menerima hadiah terkait jangjung jawab yang dijalani. Korupsi dengan tegas dikemukakan bahwa sebagai suatu tindakan penyalahgunaan jabatan atau wewenang yang dilakukan oleh seorang demi mendapatkan keuntungan pribadi. Tidak jauh berbeda dengan pendapat Brooks (Klitgaard 2001) pengertian korupsi yaitu: "Dengan sengaja melakukan kesalahan atau melalaikan tugas yang diketahui sebagai kewajiban atau tanpa hak menggunakan kekuasaan dengan tujuan memperoleh keuntungan yang sedikit banyak bersifat pribadi" (*Kompas.com*). Korupsi sebagai suatu tindakan yang melakukan kesalahan atau kelalaian terhadap tugas dan fungsinya yang berpotensi menguntungkan diri pribadi. Kesalahan atau kelalaian merupakan suatu tindakan baik disengaja maupun tidak sengaja yang menimbulkan akibat kerugian bagi negara. Dengan demikian, pengertian korupsi mengandung dua unsur, yaitu: *pertama*, korupsi menyangkut penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh pejabat negara, dan *kedua*, korupsi dimaksudkan untuk menguntungkan kepentingan pribadi atau kelompok.

Dari kedua konsep tersebut, menunjukkan kaitan erat antara budaya dengan potensi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Perilaku korupsi di lingkungan birokrasi publik telah mencapai titik kritis yang menghihapi seluruh sendi-sendi kehidupan birokrasi. Pendekatan hukum selama ini yang dilakukan untuk mengatasi persoalan korupsi belum dapat efektif menyelesaikan korupsi dalam lingkungan birokrasi. Fenomena korupsi telah berkembang menjadi tradisi masyarakat yang dinilai sebagai sesuatu hal yang wajar. Atas dasar inilah dihasilkan konsep bahwa budaya birokrasi publik berpotensi terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), dan untuk itu sebagai hipotesis dapat dikonstruksikan hubungan antar variabel yaitu:



1.  $H_0$  = Terdapat pengaruh antara budaya birokrasi publik terhadap potensi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN),
2.  $H_a$  = Tidak terdapat pengaruh antara budaya birokrasi publik terhadap potensi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).



## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif untuk mengetahui penilaian responden tentang budaya birokrasi publik, dan potensi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Data dikumpulkan melalui penyebaran kuesioner kepada 150 responden yang dipilih secara acak di 6 kelurahan, Kabupaten Ponorogo. Masing-masing kelurahan ditetapkan 25 responden secara random sampling, yang terdiri dari: 8 pegawai, dan 17 masyarakat pengguna jasa pelayanan. Penilaian responden diukur menggunakan skala likert dengan 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. Sedangkan metode analisis data menggunakan model analisis regresi dengan pengolahan melalui SPSS.

## HASIL DAN PEMBAHASAN.

### Test Korelasi

Untuk uji hipotesis dilakukan uji korelasi antara variabel budaya birokrasi publik (VX) sebagai variabel independent terhadap potensi KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) (VY) sebagai variabel dependent. Hasil uji korelasi sebagai berikut:

**Tabel. 1** Hubungan Budaya Birokrasi Publik terhadap Potensi KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme)

| Correlations    |            |                       | Budayabirokrasipublik | potensiKKN |
|-----------------|------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Kendall's tau_b | budaya     | Coefisien Correlation | 1.000                 | .689**     |
|                 |            | Sig. (2-tailed)       |                       | .000       |
|                 |            | N                     | 150                   | 150        |
|                 | potensiKKN | Coefisien Correlation | .689**                | 1.000      |
|                 |            | Sig. (2-tailed)       | .000                  |            |
|                 |            | N                     | 150                   | 150        |

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Dari tabel



diatas, nilai  $r_{hitung}$  korelasi antara variabel Budaya Birokrasi Publik dengan variabel Potensi KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) adalah sebesar 0,689 dengan nilai  $p_{value} = 0,000$ . Jika dibandingkan dengan nilai  $\alpha = 0,05$  maka diketahui  $p_{value} = (0,000) < \alpha (0,05)$ . Dengan demikian, hipotesis  $H_a$  diterima yaitu ada korelasi antara Budaya Birokrasi Publik dengan Potensi KKN.

### Test Regresi

Hasil perhitungan regresi antara variabel budaya birokrasi publik terhadap potensi KKN (korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), adalah:

**Tabel. 2** Pengaruh Budaya Birokrasi Publik terhadap Potensi KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme)

#### Coefficients<sup>a</sup>

| Model                 | Unstandardized Coefficients |            | Standardized Coefficients | t      | Sig. |
|-----------------------|-----------------------------|------------|---------------------------|--------|------|
|                       | B                           | Std. Error | Beta                      |        |      |
| 1 (Constant)          | 6.434                       | 3.052      |                           | 2.032  | .031 |
| budayabirokrasipublik | .954                        | .056       | .804                      | 16.453 | .000 |

a. Dependent Variable: potensiKKN

Dari persamaan regresi ( $Y = a + bX$ ), dapat diidentifikasi: (1) Nilai konstanta 6,434; menunjukkan potensi KKN akan konstan apabila variabel budaya birokrasi publik sama dengan nol (tidak ada), dengan asumsi faktor-faktor lain tetap atau tidak berubah nilainya. (2) Variabel potensi KKN yang bernilai 0,954 (positip) menunjukkan adanya pengaruh budaya birokrasi publik terhadap potensi KKN. Jika budaya birokrasi publik meningkat sebesar 1 satuan maka potensi KKN juga menurun sebesar 0,954. Dengan demikian budaya birokrasi publik berpengaruh positip terhadap potensi KKN.

### Test Determinasi.

Koefisien determinasi ( $R^2$ ) digunakan untuk mengukur seberapa jauh kemampuan model dalam menerangkan variasi variabel dependen (Ghozali, 2006). Hasil uji koefisien determinasi adalah:

**Tabel. 3** Hasil Uji Determinasi antara variabel budaya birokrasi publik dan potensi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN)

#### Model Summary<sup>b</sup>

| Model | R                 | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| 1     | .759 <sup>a</sup> | .632     | .624              | 5.534                      |

a. Predictors: (Constant), budayabirokrasipublik

b. Dependent Variable: potensiKKN

Besarnya *Multiple Coefisien of Determination (R Square)* adalah 0,632 atau 63,2 % yang berarti potensi KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) dapat dijelaskan oleh variabel budaya birokrasi publik, sedangkan sisanya 36,8% dijelaskan oleh variabel lain yang tidak dijelaskan dalam penelitian ini. Berkembangnya tindak pidana korupsi tidak dapat dilepaskan dari budaya birokrasi, nilai-nilai yang tertanam para pejabat



birokrasi sebagian besar menjadi landasan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Masih sangat kuat tertanam budaya feodalistik mempengaruhi sikap dan perilaku pejabat birokrasi layaknya sebagai penguasa yang dapat menentukan nasib seseorang atau masyarakat. Pejabat pemerintah seringkali berlaku ketidakadilan dalam menyikapi pelayanan masyarakat, masyarakat yang memiliki status sosial ekonomi yang tinggi selalu mendapatkan kemudahan dalam proses pelayanan publik, akan tetapi bagi masyarakat yang rendah status sosial ekonominya akan mendapatkan kesulitan dalam pengurusan pelayanan publik. Kondisi tersebut mendorong masyarakat untuk mencari jalan pintas agar dapat memudahkan dalam proses penyelesaian pelayanan publik, melalui upaya kolaborasi dengan pejabat pemerintah untuk membantu dalam penyelesaiannya. Fenomena inilah sebagai cikal bakal terjadinya tindak pidana korupsi. Penerapan budaya dualisme dalam birokrasi tercermin dalam proses pelayanan publik, birokrasi yang seharusnya menempatkan kepentingan publik dalam pelayanan publik justru diabaikan dan lebih mementingkan kepentingan pimpinannya.

## **SIMPULAN**

Praktik korupsi di lingkungan birokrasi tidak dapat dilepaskan dari pengaruh budaya yang berkembang dalam lingkungan birokrasi. Budaya memuat nilai-nilai yang menjadi landasan bagi pejabat birokrasi untuk menjalankan fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Namun budaya birokrasi yang berkembang selama ini dipengaruhi oleh budaya feodalisme yang menganggap pejabat birokrasi sebagai pejabat yang dapat menentukan mudah tidaknya pelayanan publik. Berkembangnya budaya feodalisme itu mendorong terjadinya tindak pidana korupsi, karena masyarakat akan melakukan jalan pintas untuk kemudahan pengurusannya melalui kolaborasi dengan pejabat pemerintahan. Standart ganda yang dikembangkan dalam sistem birokrasi membuat birokrasi tidak mampu membedakan kepentingan pribadi dengan kepentingan publik, justru kepentingan pribadi lebih dominan daripada kepentingan publik akibatnya ketidakadilan yang terjadi.

## **DAFTAR RUJUKAN**

- Dwiyanto, Agus, dkk. 2002, *Reformasi Birokrasi Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Ghozali, Imam. 2006, *Aplikasi Analisis Multivariate Dengan Program SPSS*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Mansyur Semma. 2008. *Corruption: Criticism on thought ... Perspektif Cultural Studies*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Syed Hussein Alatas. 1975. *Sosiologi Korupsi*, Penerbit LP3ES, Jakarta.
- UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi



- Miftah. 2014. 14 BAB II KORUPSI DAN DAMPAKNYA A. Pengertian Korupsi ...  
*eprints.walisongo.ac.id › 104211009\_Bab2,*
- Sigit Eka Pribadi. 2019. Menyoal Fenomena Perilaku Korupsi (Mental Bobrok) Para Birokrat,  
*https://www.kompasiana.com/sigit19781986/5da88863300d9701fd2f3062/*
- Kompasiana.com. 2013. Membangun Partisipasi Masyarakat dalam Memerangi Korupsi,  
*https://www.kompasiana.com › Politik.*