

## **Korupsi Dalam Birokrasi dan Strategi Pencegahannya**

**Fatkhuri**

Dosen FISIP Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta

**fatkhuri@ymail.com**

### **ABSTRAK**

Korupsi dalam pelayanan publik telah menjadi masalah cukup serius di Indonesia. Korupsi dalam konteks pelayanan publik disebabkan oleh dua faktor utama, yaitu eksternal dan internal. Faktor eksternal karena adanya keinginan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan secara cepat dalam berbagai urusan seperti pengurusan perijinan dan sejenisnya. Rentang kerja birokrasi yang panjang dan berbelit-belit (*red-tape*) menyebabkan masyarakat tidak sabar dan menginginkan proses yang cepat dan efisien. Sedangkan faktor internal lebih menitikberatkan pada adanya fenomena rentang birokrasi yang panjang dengan sengaja dimanfaatkan oleh oknum-oknum di birokrasi untuk memperoleh keuntungan secara ilegal. Strategi dalam upaya mencegah dan memberantas korupsi adalah dengan dua hal: pertama penguatan kelembagaan internal birokrasi. Penguatan kelembagaan internal birokrasi dalam rangka mewujudkan birokrasi yang profesional. Birokrasi profesional harus dijalankan dengan menerapkan aturan-aturan yang ketat dan pelaksanaannya dikontrol oleh atasan secara ketat, dan tenaga pelayanan birokrasi harus ditopang oleh orang-orang yang memiliki kompetensi memadai. Kedua penguatan kapasitas sumber daya manusia yang mendorong birokrasi diisi oleh orang-orang yang profesional. Sumber daya manusia yang profesional adalah pegawai yang bekerja dengan pengetahuan dan kompetensi yang memadai dan memiliki integritas yang unggul. Penguatan kapasitas sumber daya manusia dilakukan melalui *profesional development program* dan *character building program*.

**Kata Kunci : Birokrasi, korupsi, pelayanan publik**

### **ABSTRACT**

*Corruption in public services has become quite a serious problem in Indonesia. Corruption in the context of public services is caused by two main factors, namely external and internal. External factors due to the desire of the community to get services quickly in various affairs such as licensing and similar arrangements. The long and tedious bureaucratic work span (red-tape) causes the community to be impatient and wants a fast and efficient process. While the internal factors are more focused on the phenomenon of long bureaucratic range deliberately exploited by the elements in the bureaucracy to gain profits illegally. Strategies in preventing and combating corruption are two things: first strengthening the internal institution of the bureaucracy. Strengthening the internal institution of bureaucracy in order to realize a professional bureaucracy. Professional bureaucracies must be run by applying strict rules and their execution is controlled by superiors strictly, and bureaucratic service personnel should be sustained by those with sufficient competence. Both the strengthening of the human resources capacity that drives the*

*bureaucracy is filled by professional people. Professional human resources are employees who work with sufficient knowledge and competence and have superior integrity. Capacity building of human resources is done through professional development program and character building program.*

**Keywords:** *Bureaucracy, corruption, public service*

---

## A. PENDAHULUAN

Korupsi di Indonesia seperti penyakit yang sudah sangat akut. Berbagai penawar sudah diberikan, akan tetapi penyakit tersebut tak kunjung sembuh. Praktik korupsi telah menggejala dan telah menjangkiti hampir di semua lini kehidupan, tak terkecuali pada ranah pelayanan publik di Birokrasi Pemerintahan. Sektor pelayanan publik menjadi salah satu lahan yang paling basah terkait korupsi ini. Sehingga tidak mengherankan, jika kasus-kasus seperti pungutan liar, gratifikasi, dan sejenisnya kerap kali terjadi di area ini. Alhasil, birokrasi tidak lagi berjalan efektif dan efisien. Birokrasi pada akhirnya hanya menjadi pelayan penguasa dan oknum-oknum yang menghalalkan segala cara. Korupsi sebagaimana digambarkan oleh Larmour (2007) menjauhkan diri dari tipe ideal sebuah negara yang semestinya harus memenuhi fungsi-fungsi keadilan dalam pelayanan publik (*the fairness of public service*), persamaan terhadap masyarakat (*the equality of society*), dan kemerdekaan dalam kompetisi ekonomi (*the freedom for economic competition*)

Korupsi di sektor pelayanan publik umumnya lebih disebabkan oleh dua faktor utama, yaitu eksternal dan internal. Faktor eksternal karena adanya keinginan masyarakat untuk memperoleh proses pelayanan yang cepat dalam

berbagai urusan seperti pengurusan perijinan dan sejenisnya. Faktor internal lebih menitikberatkan pada adanya fenomena bahwa rentang birokrasi yang panjang dengan sengaja dimanfaatkan oleh oknum-oknum di birokrasi untuk mempersulit dan memperlama proses pengurusan administrasi. Di sinilah peluang korupsi kemudian terjadi ketika kebutuhan untuk mendapatkan layanan secara cepat dari masyarakat datang, pada saat bersamaan disambut dengan adanya keinginan oknum tertentu di birokrasi untuk mengeruk keuntungan secara ilegal.

Seiring gencarnya kampanye tentang pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia, harus diakui bahwa korupsi saat ini bisa dikatakan telah menjadi musuh bersama (*common enemy*) seluruh masyarakat. Secara umum, masyarakat Indonesia menyadari bahwa korupsi merupakan masalah yang harus diperangi. Mereka sepakat bahwa korupsi adalah perbuatan yang sangat merugikan. Korupsi inilah yang menjadi penghambat kemajuan negara dan membuat masyarakat tetap dalam kondisi miskin. Namun demikian, dalam praktiknya tidak semua masyarakat “dapat” terhindar dari problem korupsi ini. Artinya, secara persepsi masyarakat membenci korupsi, akan tetapi dalam konteks pengalaman atau praktik, belum semua masyarakat

mampu mewujudkan apa yang menjadi kepercayaannya tersebut. Berdasarkan data hasil survei tahun 2015 yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2016, Indeks Perilaku Anti Korupsi (IPAK) masyarakat Indonesia dilihat dari aspek persepsi terhadap anti korupsi mengalami kenaikan. Akan tetapi, hal tersebut belum diiringi dengan tindakan, di mana dalam survei tersebut menunjukkan tindakan yang tidak selaras dengan apa yang dipersepsikan masyarakat yang tercermin dari Indeks pengalaman terhadap praktik korupsi yang justru memperlihatkan kenyataan sebaliknya. IPAK disusun berdasarkan dua dimensi utama yakni persepsi dan pengalaman. Indeks Persepsi cenderung meningkat dari kondisi 2014 ke 2015, sebaliknya pada Indeks Pengalaman cenderung menurun. Hal ini menggambarkan bahwa masyarakat semakin idealis ‘membenci korupsi’ tetapi tidak sejalan dengan perilaku nyata dalam kehidupan sehari-hari. Indeks Persepsi Anti Korupsi masyarakat Indonesia tahun 2015 sebanyak 3.73, sedangkan Indeks Pengalaman Korupsi masyarakat sebanyak 3.39 dari skala 5. Data tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya kesadaran masyarakat akan pentingnya mencegah dan memberantas korupsi sudah semakin baik. Akan tetapi trend positif tersebut belum diikuti dengan perilaku masyarakat untuk tidak melakukan korupsi.

Besarnya praktik korupsi juga terkonfirmasi dari hasil survei Transparansi Internasional (TI). Ranking Indonesia dilihat dari *Corruption Perception Index* pada tahun 2015 berada di urutan ke-88 dari 168 negara yang disurvei. Fakta ini mengindikasikan bahwa korupsi telah menjadi masalah bersama yang perlu memperoleh perhatian lebih

dari seluruh komponen bangsa. Makalah ini akan mengebalobarsi secara mendalam terkait fenomena korupsi dalam pelayanan publik di Indonesia. Fokus kajian akan menekankan pada beberapa aspek sebagaimana diuraikan dalam rumusan masalah berikut. Ada pun Rumusan Masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut : Motif apa yang melatarbelakangi adanya praktik-praktik korupsi dalam pelayanan publik dan apa strategi untuk mencegah perilaku/tindakan korupsi?

## **B. KERANGKA TEORI**

### **1. Konsep Birokrasi**

Birokrasi merupakan organisasi pemerintah yang berfungsi untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan dan pada umumnya berkaitan dengan fungsi pelayanan publik. Birokrasi terdiri atas para pejabat yang diangkat, dimana fungsi utamanya adalah untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah diambil oleh para pengambil keputusan. Birokrasi merupakan faktor penting dalam mensukseskan program-program pemerintah sebab menjadi medium yang berfungsi bagi pencapaian tujuan kebijakan negara. Begitu penting dan strategisnya keberadaan birokrasi sehingga Lane sebagaimana dikutip oleh Atlay (1999) menyebutkan bahwa alokasi berbagai sumber daya publik (*public resources allocation*) tidak mungkin ada tanpa keberadaan birokrasi. Alokasi anggaran untuk barang dan jasa dalam pendistribusiannya membutuhkan struktur birokrasi. Peran birokrasi adalah melaksanakan keputusan, dan menyediakan barang dan jasa dalam jumlah tertentu untuk masyarakat dan konsumen . Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa sukses tidaknya sebuah negara salah satunya dapat dilihat dari *performance* birokrasi yang

menopangnya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa birokrasi merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah yang memiliki peran penting untuk menjalankan keputusan dan kebijakan yang telah ditetapkan.

Studi tentang birokrasi telah banyak dilakukan oleh para ilmuwan dan peneliti. Studi-studi tentang birokrasi umumnya merujuk pada kajian tentang model birokrasi yang dicetuskan oleh Max Weber. Bagi Weber, birokrasi bukan sebagai tipe pemerintahan, melainkan sebagai sistem administrasi yang dijalankan secara terus menerus oleh para pegawai yang kompeten dengan berdasarkan peraturan-peraturan yang ditentukan (Atlay 1999). Dalam karyanya, Weber memperkenalkan tipe ideal sebuah birokrasi melalui model birokrasi *legal-rational*. Menurut Evers dan Schiel (1992), birokrasi dalam pandangan Weber merupakan tipikal organisasi yang menekankan pada penggunaan peraturan-peraturan dan ketentuan yang dibangun secara formal dan rasional, pemisahan antara kehidupan umum dan pribadi, terjadinya bentuk legalitas baru yang beralasan rasional, meluasnya cara bertindak yang rasional dan pelembagaan semua faktor tersebut ke dalam sebuah administrasi modern (Departemen Riset dan Kajian Strategis ICW, 2000). Birokrasi ala Weberian adalah sebuah organisasi modern yang ditandai dengan penerapan aturan-aturan yang mengikat dan harus dijalankan oleh para pegawai atau staf yang keberadaannya dikontrol oleh para atasan sebagai pihak yang memerintah. Model birokrasi *legal-rational* menurut Weber adalah birokrasi dimana wewenang yang diberikan kepada pegawai didasarkan pada kompetensi (*skills*) yang dimiliki oleh pegawai/staf, bukan karena *personality* pegawai,

ataupun karena faktor finansial, persaudaraan dan sebagainya. Weber menggambarkan bahwa tipe birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang memiliki organisasi rasional dan efisien daripada organisasi yang didominasi oleh otoritas yang bersumber dari karisma dan model tradisional. Karakteristik birokrasi legal menurut Weber harus memuat hirarki, aturan, pembagian wewenang/tugas, impersonal, dan kompetensi.

Penjabaran birokrasi ala Weberian dapat diuraikan bahwa “hirarki” menentukan adanya rantai komando, dimana unit-unit yang lebih rendah dikendalikan oleh dan bertanggung jawab kepada unit yang lebih tinggi. “Aturan” mengandaikan adanya penyelenggaraan tugas didasarkan pada peraturan yang tegas. Prosedur tetap menjadi dasar pelaksanaan tugas yang menekankan kedisiplinan dan pengendalian yang menyisakan hanya sedikit ruang bagi pegawai untuk berinisiatif dan berinovasi. “Pembagian wewenang/tugas” merupakan bentuk penyerahan tugas oleh atasan kepada bawahan berdasarkan pengetahuan dan keahliannya. “Impersonal” maknanya adalah segala sesuatu ditentukan secara obyektif, bukan karena *like and dislike*. Misalnya, promosi jabatan ditentukan bukan atas dasar faktor personal tetapi lebih karena prestasi bawahan. Segalanya ditetapkan dengan hukum dan aturan yang objektif, sementara unsur personal, irasional dan emosional dieliminasi. Birokrasi yang menekankan pada aspek Impersonal merupakan birokrasi yang mendorong tatanan birokrasi yang berkualitas dan bebas dari korupsi. Sebagaimana diuraikan oleh Dahlstrom ... “*impartiality is in fact the basic norm defining high quality, non-corrupt, institutions.*” (Dahlström, 2011)

Apakah birokrasi sebagaimana digambarkan oleh Weber dapat menjamin berjalan efektif? Banyak kritik dilontarkan oleh para ilmuwan terkait birokrasi ala Weberian tersebut. Salah satunya memandang bahwa model birokrasi ala Weber dianggap sangat kaku dan cenderung menganggap manusia seperti mesin. Birokrasi seperti ini dinilai tidak bisa berjalan efektif karena masing-masing unit sesuai tugasnya cenderung eksklusif dan hanya berfokus pada tanggung jawab yang dimilikinya. Sebaliknya dalam beberapa kasus, birokrasi dipandang harus fleksibel, salah satunya dengan akomodatif terhadap keragaman dan budaya yang dimiliki di daerah tertentu. Kajian perlunya fleksibilitas bagi birokrasi diuraikan secara panjang lebar oleh Purwoko (2016) yang melihat efektifitas birokrasi salah satunya ditunjang oleh aspek peran identitas etnik. Studi tentang peran etnik ini dilakukan di Sorong Papua, yang melihat betapa strategisnya variabel etnik dalam mendorong kinerja birokrasi. Dalam kajiannya, Purwoko menyimpulkan bahwa identitas etnik memiliki peran yang cukup strategis dalam menopang kinerja birokrasi bahkan masalah politik di daerah. Menurutnya, model birokrasi di tingkat lokal harus fleksibel atau tidak bisa kaku, dan yang tidak kalah penting dari itu adalah birokrasi di tingkat daerah harus akomodatif terhadap kearifan lokal yang salah satunya ditunjukkan dengan melibatkan etnisitas masyarakat setempat. Dalam konteks ini, birokrasi tidak bisa dijalankan secara *rigid*, melainkan harus bersandar pada kepentingan etnik masyarakat untuk mendorong efektifitas kinerja birokrasi. Kajian Purwoko ini menarik dimana menunjukkan fleksibilitas birokrasi tetapi tetap berpegang pada upaya untuk memberikan pelayanan publik sebaik mungkin. Namun demikian,

kajian ini tidak menyediakan deskripsi yang memadai terkait efektifitas seperti apa yang telah dicapai oleh birokrasi model ini? Dan apakah birokrasi di Sorong Selatan tersebut berhasil memberikan pelayanan tanpa korupsi?

## 2. Korupsi dalam Pelayanan Publik

Birokrasi yang efektif salah satunya adalah harus bebas korupsi. Korupsi adalah tindakan yang secara sengaja dilakukan dalam rangka untuk memberikan keuntungan baik untuk diri sendiri, keluarga, maupun kolega yang dilakukan dengan cara ilegal. Menurut Quah sebagaimana dikutip oleh Suwitri (2007), korupsi dimaknai sebagai perilaku menyimpang para pegawai pamong praja untuk memperoleh beberapa hal yang secara sosial dan atau menurut hukum dilarang (hal 24). Aktivitas yang dapat dikategorikan sebagai tindakan korupsi menurut Masyarakat Transparansi Indonesia sebagaimana dikutip Suwitri (2007), yaitu :

- a. Melibatkan lebih dari satu orang.
- b. Tidak berlaku hanya di kalangan pegawai negeri atau anggota birokrasi negara, tapi juga terjadi di organisasi usaha swasta.
- c. Dapat berbentuk menerima sogok, uang kopi, salam tempel, uang semir, uang pelancar, baik dalam bentuk uang tunai atau benda atau wanita.
- d. Umumnya serba rahasia kecuali sudah membudaya.
- e. Melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik yang tidak selalu berupa uang.
- f. Setiap tindakan korupsi mengandung penipuan, biasanya pada badan publik atau masyarakat umum.

- g. Setiap perbuatan korupsi melanggar norma-norma tugas dan pertanggungjawaban dalam tatanan masyarakat.
- h. Di bidang swasta, korupsi dapat berbentuk menerima pembayaran uang, dan sebagainya, untuk membuka rahasia perusahaan tempat orang bekerja, mengambil komisi yang seharusnya hak perusahaan.

Sedangkan Syed Hussein Alatas sebagaimana dikutip dalam ICW (2000) mengembangkan dan mengidentifikasi korupsi dari definisi yang terbagi ke dalam beberapa tipe, meliputi:

- a. **Korupsi transaktif** yaitu korupsi yang menunjukkan adanya kesepakatan timbal balik antara pihak yang memberi dan menerima demi keuntungan bersama dimana kedua belah pihak sama-sama aktif menjalankan perbuatan tersebut.
- b. **Korupsi ekstortif** yaitu korupsi yang menyertakan bentuk-bentuk koersi tertentu dimana pihak pemberi dipaksa untuk menyuap untuk mencegah kerugian yang mengancam diri, kepentingan, orang-orangnya, atau hal-hal yang diinginkannya.
- c. **Korupsi investif** yaitu korupsi yang melibatkan suatu penawaran barang atau jasa tanpa adanya pertalian langsung dengan keuntungan tertentu yang diperoleh pemberi, selain keuntungan yang diharapkan akan diperoleh di masa datang.
- d. **Korupsi nepotistik** yaitu korupsi berupa pemberian perlakuan khusus kepada pertemanan atau yang mempunyai kedekatan hubungan dalam rangka menduduki jabatan publik.

- e. **Korupsi autogenik** yaitu korupsi yang dilakukan individu karena mempunyai kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari pengetahuan dan pemahamannya atas sesuatu yang hanya diketahuinya seorang diri.
- f. **Korupsi suportif** yaitu korupsi yang mengacu pada penciptaan suasana yang kondusif untuk melindungi atau mempertahankan keberadaan tindak korupsi.
- g. **Korupsi defensif** yaitu suatu tindak korupsi yang terpaksa dilakukan dalam rangka mempertahankan diri dari pemerasan.

Definisi di atas menggambarkan bahwa korupsi memiliki beragam karakteristik yang didasarkan pada kepentingan yang menyertainya. Dari karakteristik tersebut, dapat dikerucutkan bahwa tindakan korupsi selalu berkaitan dengan usaha untuk mengambil atau mempertahankan kepentingan pribadi atau kelompok yang dilakukan secara ilegal.

Dalam banyak kasus, korupsi terjadi di dalam birokrasi karena ada pihak yang ingin mendapatkan *privilege* dalam proses pelayanan, dan pada saat bersamaan oknum-oknum dalam birokrasi dengan sengaja ingin mengeruk keuntungan secara ilegal. Dalam studi-studi terdahulu diterangkan bahwa ada banyak usaha dilakukan dalam rangka mencegah korupsi. Carl Dahlström dan Victor Lapuente (2012) dalam studinya menyatakan bahwa usaha yang dilakukan dalam rangka mencegah korupsi adalah dengan menerapkan prinsip birokrasi ala Weber, yaitu dengan memisahkan politik dari birokrasi. Pemisahan birokrasi dari politik untuk menjaga netralitas birokrasi, sehingga birokrasi dapat berjalan dengan efektif, dan dapat terhindar dari praktik-

praktik korupsi. Praktik korupsi dapat diminimalisir karena minimnya gangguan atau intervensi dari para politisi. Hal senada juga diuraikan oleh beberapa ahli bahwa pemisahan birokrasi dari politik sebagai upaya mewujudkan birokrasi yang profesional. Politisasi birokrasi dikhawatirkan membuat profesionalitas birokrasi terganggu. Contohnya, sistem karir yang dibangun bisa terganggu ditengah jalan karena adanya intervensi politik yang terlalu besar. Politisasi birokrasi juga dikhawatirkan bisa

### C. PEMBAHASAN

Gejala menjalarnya praktik korupsi dalam pelayanan publik terjadi karena faktor internal dan eksternal. Sebagaimana diuraikan di atas, faktor eksternal karena adanya keinginan masyarakat untuk memperoleh proses pelayanan yang cepat dalam berbagai urusan seperti pengurusan perijinan dan sejenisnya. Rentang kerja birokrasi yang panjang dan berbelit-belit (*red-tape*) menyebabkan sebagian besar masyarakat tidak sabar dan menginginkan proses yang cepat dan efisien. Sedangkan faktor internal lebih menitikberatkan pada adanya fenomena bahwa rentang birokrasi yang panjang dengan sengaja dimanfaatkan oleh oknum-oknum di birokrasi untuk mempersulit dan memperlama proses pengurusan administrasi.

#### 1. Motif apa yang melatarbelakangi adanya praktik-praktik korupsi dalam pelayanan publik?

Sektor pelayanan publik memang sudah menjadi rahasia umum telah menjadi lahan basah bagi oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab dengan memanfaatkan posisi dan kekuasaan yang dimiliki. Bagi pejabat publik, posisi dan

menciptakan ketidakadilan dan ketimpangan-ketimpangan yang dilakukan oleh birokrasi di dalam memberikan pelayanan publik, atau ketika birokrasi terlibat dalam alokasi dan distribusi sumber-sumber yang ada di negara atau daerah (Kacung Marijan 2010). Menurut Philp (2002), korupsi dalam institusi (birokrasi) terjadi ketika birokrat (pejabat publik) menerima manfaat/keuntungan melalui proses politik yang diperoleh dari posisinya sebagai politisi atau pejabat dalam birokrasi tersebut.

kekuasaan yang dimiliki seolah menjadi lahan garapan empuk untuk mendulang pundi-pundi rupiah. Sebagaimana diuraikan dalam hasil survei BPS tahun 2015, sektor pelayanan publik memberikan andil yang cukup signifikan terhadap indeks perilaku anti korupsi masyarakat Indonesia yang cukup rendah. Hal ini yang menyebabkan masyarakat seakan sulit untuk tidak melakukan korupsi dalam berbagai bentuknya. Sebagian besar masyarakat menyadari bahkan membenci tindakan korup, akan tetapi faktanya masyarakat belum bisa menghindari aksi-aksi yang justru bertentangan dengan persepsi mereka tentang korupsi. Hasil survei BPS tersebut menunjukkan bahwa masyarakat rata-rata memiliki pengalaman terlibat dalam tindakan korupsi ketika berurusan dengan masalah pelayanan publik. Perilaku korupsi yang dilakukan masyarakat ketika berhadapan birokrasi dapat dilihat pada beberapa aspek berikut ini:

- a. Memberikan uang melebihi ketentuan yang diatur.

Memberikan uang “lebih” kepada petugas dalam sektor pelayanan publik sudah mendarah daging di Indonesia. Motif pemberian ini umumnya karena masyarakat tidak mau ribet dengan masalah administrasi, misalnya dalam

pengurusan KTP, KK, dan sebagainya. Rentang pelayanan yang panjang, ditambah aturan yang sangat ketat menyebabkan masyarakat lebih memilih jalur cepat, meskipun harus dengan biaya lebih mahal.

Argumentasi di atas terkonfirmasi dari hasil studi yang dilakukan BPS pada tahun 2015. Dalam survei IPAK, persentase masyarakat yang menilai “tidak wajar” untuk memberikan uang di atas ketentuan yang diatur untuk mempercepat proses administrasi seperti KTP, KK dan sejenisnya sebanyak 62% pada tahun 2015. Angka ini mengalami kenaikan dari tahun 2014 sebanyak 58%. Dari data ini dapat disimpulkan bahwa, meskipun terjadi kenaikan, tidak bisa dipungkiri masih ada sebagian masyarakat yang menilai wajar untuk memberikan uang dalam rangka mempercepat proses administrasi dalam pelayanan publik. Praktik-praktik semacam ini lazim diberikan dalam proses pengurusan administrasi, sehingga sebagian masyarakat sudah menganggap lumrah hal tersebut terjadi. Sekali lagi, berbicara masalah motif yang menjadi dasar kenapa masyarakat mau memberikan uang di atas ketentuan, dari data di atas dapat diuraikan bahwa rata-rata masyarakat ingin agar pelayanan birokrasi dapat berjalan cepat. Masyarakat tidak menghendaki birokrasi berjalan lambat dan membuang-buang waktu. Sehingga dengan cara ini, masyarakat kemudian mengambil jalan pintas dengan memberikan uang tambahan untuk petugas. Fakta ini sebagaimana dilansir dalam hasil survei IPAK 2015 yang menyebutkan sebanyak 43 persen menyatakan ingin pelayanan secara cepat.

Selain karena menghendaki pelayanan cepat, harus diakui budaya ketimuran sulit untuk diabaikan. Budaya yang dimaksud adalah ucapan “terima

kasih” yang diwujudkan melalui pemberian berupa barang, uang, atau jasa. Masyarakat umumnya akan memberikan tambahan uang sebagai ucapan terima kasih telah mendapatkan pelayanan dari petugas. Meskipun secara persentase lebih sedikit dibanding dengan mereka yang menghendaki pelayanan cepat, akan tetapi hal ini tidak bisa dipandang sebelah mata, telah turut memberikan sumbangan terhadap besarnya persentase masyarakat yang telah bertindak korup. Hasil survei IPAK menunjukkan sebesar 35 persen masyarakat memberikan uang sebagai ucapan terima kasih.

- b. Memberikan uang/barang untuk Sekolah agar anaknya dapat diterima

Dalam survei IPAK BPS, persentase masyarakat yang menilai “tidak wajar” untuk memberikan uang/barang kepada sekolah agar anaknya diterima di sekolah tersebut sebanyak 90% pada tahun 2015. Angka ini mengalami kenaikan dari tahun 2014 sebanyak 88%. Dari data ini dapat disimpulkan bahwa, meskipun terjadi kenaikan, tidak bisa dinegasikan bahwa masih ada sebagian masyarakat yang menilai wajar untuk memberikan uang/barang dalam rangka mempengaruhi pihak sekolah agar anaknya dapat diterima. Pemberian uang terhadap sekolah ini biasanya dilakukan secara langsung atau tidak langsung. Pemberian secara langsung dilakukan oleh oknum di sekolah tersebut baik melalui guru atau kepala sekolah. Sedangkan pemberian secara tidak langsung, bisa melalui perantara orang lain/lembaga lain seperti Lembaga Swadaya Masyarakat dan sebagainya. Seperti contoh, pada tahun 2016 lalu sejumlah orangtua siswa beberapa sekolah di Depok melaporkan oknum Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan wartawan ke polisi karena



diduga terlibat masalah percaloan. Para orangtua siswa mengklaim telah menjadi korban praktik percaloan dalam Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) Kota Depok 2016. Orangtua siswa menyampaikan telah menyetorkan uang senilai Rp 8-20 juta per siswa kepada oknum tersebut, namun nasib anak-anak mereka tidak jelas (Pikiran Rakyat, 31/08/2016). Fakta tersebut menunjukkan bahwa praktik pemberian uang di masyarakat masih marak terjadi ketika berkaitan dengan proses Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB).

c. Memberikan uang dalam pengurusan SIM dan STNK

Dalam survei IPAK BPS, persentase masyarakat yang menilai “tidak wajar” untuk memberikan uang damai kepada Polisi sebanyak 69% pada tahun 2015. Angka ini mengalami kenaikan dari tahun 2014 sebanyak 65%. Dari data ini dapat disimpulkan bahwa, meskipun terjadi kenaikan, tidak bisa didefinisikan bahwa masih ada sebagian masyarakat yang menilai wajar untuk memberikan uang dalam pengurusan SIM dan STNK.

Pengurusan SIM dan STNK selama ini menjadi lahan empuk oleh oknum di Kepolisian untuk mengeruk keuntungan secara ilegal. Celah korupsi dalam pengurusan Calo ini terjadi ketika masyarakat ingin mendapatkan proses cepat dan tidak berbelit-belit. Berdasarkan hasil Survei ICW tahun 2000, para pemohon yang melakukan pengurusan SIM umumnya dilakukan melalui perantara para calo. Tiap calo biasanya menetapkan jumlah uang yang harus dibayarkan sesuai dengan paket yang mereka tawarkan dan biasanya para pemohon mengambil paket jasa dimana mereka tidak perlu melakukan ujian teori

dan praktek. Kedua jenis ujian tersebut lebih dirasakan sebagai hambatan terutama apabila pemohon mengurus melalui prosedur resmi dengan biaya yang resmi pula. Artinya meskipun pada hari pertama hingga ketiga pemohon mengurus SIM melalui prosedur resmi namun pengalaman gagal dalam mengikuti kedua jenis ujian itu yang terjadi berkali-kali membuat pemohon harus mengambil pilihan dengan menggunakan jasa calo (ICW, 2000)

d. Pelanggar lalu lintas memberikan uang damai

Dalam survei IPAK BPS, persentase masyarakat yang menilai “tidak wajar” untuk memberikan uang damai kepada Polisi sebanyak 77% pada tahun 2015. Angka ini mengalami kenaikan dari tahun 2014 sebanyak 73%. Dari data ini dapat disimpulkan bahwa, meskipun terjadi kenaikan, tidak bisa didefinisikan bahwa masih ada sebagian masyarakat yang menilai wajar untuk memberikan uang damai dalam rangka menghindari sanksi atas pelanggaran lalu lintas yang dialami masyarakat. Masyarakat lebih memilih untuk memberikan uang “damai” kepada oknum polisi, daripada harus mengikuti prosedur baku ketika terjadi pelanggaran lalu lintas.

**2. Apa strategi untuk mencegah perilaku/tindakan korupsi?**

Melihat fenomena korupsi di sektor pelayanan publik sampai hal-hal yang berskala kecil, dibutuhkan strategi yang komprehensif untuk dapat meminimalisir celah atau potensi terjadinya korupsi. Fakta di atas menunjukkan bahwa korupsi dilakukan karena rentang birokrasi yang panjang. Oleh karena itu, di bawah ini diuraikan

beberapa strategi sebagai solusi untuk mencegah perilaku korupsi.

Pertama, memperkuat kapasitas kelembagaan birokrasi pelayanan publik. Penguatan kapasitas kelembagaan birokrasi sangat penting dalam rangka menerapkan birokrasi ala Weberian, yaitu Birokrasi *legal-rational*. Birokrasi *legal-rational* ditandai dengan birokrasi yang memuat aturan-aturan yang ketat dan pelaksanaannya dikontrol oleh atasan secara ketat, dan tenaga pelayanan birokrasi harus ditopang oleh orang-orang yang memiliki kompetensi memadai. Harus diakui bahwa lahirnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Indonesia patut mendapatkan apresiasi. KPK memberikan harapan bahwa dengan penguatan institusi anti korupsi, potensi atau jumlah orang yang melakukan korupsi dapat ditindak dan diminimalisir dengan baik. Namun demikian, institusi KPK belum mampu menjangkau problem-problem korupsi sampai pada masalah-masalah kecil sebagaimana terjadi di institusi pelayanan publik. Kasus-kasus seperti korupsi di kantor kelurahan, kantor Polisi, dan sejenisnya yang melibatkan masyarakat selama ini luput dari perhatian. Hal ini karena fokus KPK memang pada kasus-kasus besar. Oleh karena itu, penguatan kelembagaan birokrasi dapat menjadi strategi untuk mencegah dan memberantas korupsi dari dalam. Menurut Hart (2001), penguatan kelembagaan birokrasi (organisasi) dapat mendorong adanya disiplin internal sebagaimana diinginkan dalam model birokrasi legal rasional ala Weberian. Penguatan kelembagaan ini dapat diwujudkan melalui reformasi internal birokrasi dengan menerapkan mekanisme Pengawasan Internal, pemberian sanksi dan penghargaan, penerapan kode etik, audit internal, dan lain-lain) (Hart, 2001).

Dalam konteks pemberian sanksi dan penghargaan misalnya, birokrasi perlu menerapkan aturan *reward and punishment* bagi pegawai. Pegawai bukan hanya dituntut untuk bekerja secara maksimal, akan tetapi prestasi hasil kinerja para pegawai juga harus mendapatkan apresiasi dari pimpinan.

Kedua, penguatan kapasitas sumber daya manusia (SDM). SDM menjadi salah satu faktor determinan sukses tidaknya sebuah organisasi birokrasi. Oleh karena itu, birokrasi yang profesional harus diisi oleh orang-orang yang profesional, yakni orang-orang yang bekerja dengan kompetensi yang memadai. Disamping itu, penguatan kapasitas sumber daya dibutuhkan untuk membekali para pegawai agar memiliki tanggung jawab, disiplin dan patuh terhadap aturan yang berlaku.

Mewujudkan birokrasi yang profesional dapat dilakukan melalui program training peningkatan kompetensi dan training tentang pendidikan karakter (*character building*). Peningkatan kompetensi diperlukan agar para birokrat cakap dan efektif dalam bekerja. Para pegawai diharapkan memiliki peningkatan pengetahuan dan skills yang dibutuhkan untuk menunjang kerja birokrasi. Sedangkan *training* pendidikan karakter menjadi bagian integral mewujudkan birokrasi yang *clean governance*. Integritas dapat menjadi jaminan roda birokrasi dapat berjalan sesuai arah yang akan dituju. Pendidikan karakter ini dapat dilakukan melalui training yang berisi tentang penanaman nilai tentang kerja sama, kejujuran, disiplin, dan membiasakan budaya malu. Melalui *profesional development program* untuk peningkatan kompetensi pegawai dan menggalakkan program *character building* diharapkan dapat menjadi solusi untuk

menimimalisir potensi korupsi dalam pelayanan publik.

#### D. KESIMPULAN

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa fenomena korupsi dalam layanan publik acapkali terjadi karena dua faktor utama, yaitu faktor faktor eksternal dan internal birokrasi. Faktor eksternal muncul karena adanya keinginan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan secara cepat dalam berbagai urusan seperti pengurusan perijinan dan sejenisnya. Rentang kerja birokrasi yang panjang dan berbelit-belit (*red-tape*) menyebabkan sebagian besar masyarakat tidak sabar dan menginginkan proses yang cepat dan efisien. Sedangkan faktor internal lebih menitikberatkan pada adanya fenomena bahwa rentang birokrasi yang panjang dengan sengaja dimanfaatkan oleh oknum-oknum di birokrasi untuk memperoleh keuntungan secara ilegal.

Strategi dalam upaya mencegah dan memberantas korupsi adalah dengan dua hal: Pertama penguatan kelembagaan internal birokrasi. Penguatan kelembagaan internal birokrasi lebih menitikberatkan pada adanya penguatan kapasitas kelembagaan birokrasi melalui merumuskan dan menegakan aturan-aturan yang ketat dan pelaksanaannya dikontrol oleh atasan secara ketat, dan tenaga pelayanan birokrasi harus ditopang oleh orang-orang yang memiliki kompetensi memadai. Birokrasi semacam ini adalah tipe birokrasi ideal, yang bekerja dalam rangka melayani secara profesional. Birokrasi yang dijalankan secara profesional dapat menerapkan pengawasan internal, monitoring dan evaluasi, serta pemberian reward and punishment. Sedangkan strategi kedua, yaitu penguatan kapasitas sumber daya manusia. Birokrasi

yang profesional harus senantiasa diisi oleh orang-orang yang profesional, yakni orang-orang yang bekerja dengan kompetensi yang memadai dan memiliki integritas yang unggul.

#### Referensi

- Atlay, Asuman 1999, *the efficiency of Bureuacracy on the public sector, DEU11BF, Dergisi Cilt. 14 Sayu 2 Yil: 1999 ss. 35—51*
- BPS 2016, Indeks *Perilaku Anti Korupsi* (IPAK) 2015, No. 21/02/Th. XVIII, 22 Februari 2016
- Dahlström, Carl 2011, *Bureaucracy and the Different cures for gran and petty corruption*, Working Paper Series, Qog The Quality Of Government Institute Department of Political Science University of Gothenburg.
- Departemen Riset dan Kajian Strategis ICW, 2000, *Hasil Survey Korupsi di Pelayanan Publik (Studi Kasus di Lima Kota: Jakarta, Palangkaraya, Samarinda, Mataram dan Kupang)*, Jakarta.
- Natasha Hamilton-Hart 2001, *Anti-Corruption Strategies In Indonesia, Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 37, No. 1, 2001: 65–82
- Larmour, Peter 2007, 'A short Introduction to Corruption and Anti Corruption', CIES e-Working Paper, No. 37
- Philp, M. 2002, 'Conceptualising Political Corruption', in A. Heidenheimer at

al. Political Corruption: Concepts and Cases (Third edition), Chapter 3, pp. 41-57

Pikiran Rakyat 2016, Orangtua Siswa Geruduk Kantor Dinas Pendidikan Depok, diakses 14 Januari 2017, <http://www.pikiran-rakyat.com/pendidikan/2016/08/31/orangtua-siswa-geruduk-kantor-dinas-pendidikan-depok-378854>

Purwoko, Bambang 2016, *Bureaucracy and the Politics of Identity: A Study on the Influence of Ethnicity on the Bureaucrat Recruitment Process in Sorong Selatan Regency, West Papua, Indonesia*, *Journal of Government and Politics*, Vol. 7 No. 4 November 2016.

Suwitri, Sri 2007, *Pemberantasan Korupsi di Indonesia: sebuah upaya reformasi birokrasi*, *Dialogue Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik*, Vol. 4 No. 1 Januari 2007, hal. 34—41