

KORUPSI BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK DI ERA OTONOMI DAERAH

Kisno Hadi

Abstract

Today's big problem in Indonesian state enforcement and governmental system is corruption in both national and local level. Corruption in public service bureaucracy can only be minimised if there is a holistic and comprehensive understanding within dimension, network and background of corruption and some areas in public service bureaucracy that are highly touched by corruption. Without this understanding, efforts of corruption elimination in public service bureaucracy would be hard to achieve. In order to support the process of corruption elimination in public service sector, the role of public institutions that is built to control the execution of public service institution must be maximised, therefore.

Pendahuluan

Upaya pemberantasan korupsi di Indonesia belakangan bagaikan membuka “kotak pandora”. Sebut saja, tatkala Mahkamah Konstitusi (MK) pada 3 November 2009 membuka rekaman pembicaraan Anggodo Widjoyo dengan sejumlah orang, menyebut beberapa nama pejabat penegak hukum untuk “berkonspirasi” membiarkan penyebaran penyakit ganas bernama korupsi. Akhir Maret 2010, Susno Duadji membuka praktik kongkalikong pegawai pajak dengan aparat penegak hukum (polisi-jaksa-hakim) dalam rangka mencuri uang pajak yang menjadi tulang punggung pembiayaan negara.

Lembaga birokrasi sebagai organ negara yang menangani sektor pelayanan publik ditengarai banyak pihak menjadi sarang korupsi. Arbi Sanit mengatakan bahwa pelaku birokrasi (birokrat) mempunyai wewenang yang sangat besar, yang memunculkan dikotomi antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan, sehingga birokrasi lebih mengedepankan sikap menguasai daripada melayani masyarakat. Tatkala semua aspek kehidupan masyarakat ditangani oleh birokrasi, maka layanan birokrasi justru menjadi lahan subur bagi birokrat untuk melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), sebab pejabat politik yang mengisi birokrasi pemerintah sangat dominan.¹²¹ Jika melihat eksistensi

birokrasi pelayanan publik selama ini, kekuasaan dan kewenangannya yang luas adalah faktor yang tak terbantahkan untuk menyebutnya sangat dekat dengan korupsi.¹²²

Celakanya, korupsi tidak hanya terjadi dalam lembaga negara bernama birokrasi, melainkan sudah merambah ke segenap sektor kehidupan masyarakat Indonesia. Fenomena tersebut membuat bangsa Indonesia memiliki citra sebagai bangsa korup. Korupsi terjadi karena ada kongkalikong antaroknum pejabat serta penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat pemerintah. Dengan begitu, masalah besar dalam penyelenggaraan negara dan sistem pemerintahan Indonesia dewasa ini adalah korupsi, baik di pusat maupun daerah.

Era reformasi 1998 dan kebijakan otonomi daerah yang secara masif sejak tahun 1999 mendesentralisasikan pengelolaan aparat birokrasi kepada pemerintah daerah bukannya membuat pelayanan publik di daerah menjadi lebih baik dan berkualitas, melainkan justru semakin merumitkan proses pelayanan. Korupsi yang dulu berada di pusat, korupsi juga ikut terdesentralisasi. Di era otonomi daerah korupsi bisa berimplikasi

¹²¹ Tim Simpul Demokrasi. *Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebijakan Publik*. Malang: Averroes Press, 2006, hlm. 122.

¹²² Membandingkan dengan pendapat Syed Hussein Alatas (1975) dan Richard Robison (1986) Cornelis Lay mengatakan sebuah gosip publik bahwa Departemen PU (kalau di daerah adalah Dinas PU) merupakan salah satu institusi publik yang rapuh terhadap korupsi. Kekuasaan dan kewenangan besar yang dimilikinya sejak Orde Baru adalah salah satu penyebabnya. Lihat lebih jauh Cornelis Lay, *Involusi Politik: Esei-Esei Transisi Indonesia*. Yogyakarta: PLOD dan Fisipol UGM, 2006, hlm. 227–249.

fatal bagi segenap sektor kehidupan masyarakat daerah. Korupsi terutama mengurangi jatah anggaran bagi pelayanan masyarakat miskin di daerah; anggaran pelayanan pendidikan, anggaran pembangunan infrastruktur, anggaran pelayanan kesehatan serta anggaran sektor-sektor yang signifikan berkaitan dengan kepentingan dasar masyarakat daerah. Korupsi juga menyebabkan ekonomi biaya tinggi dalam pembangunan dan pemerintahan, yang pada akhirnya menjadi beban masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik. Masyarakat kemudian menanggung biaya ganda, berupa pembayaran legal dalam bentuk pajak, serta pembayaran ilegal dalam bentuk pungutan dan sogokan.¹²³

Di sisi lain, bagi negara berkembang seperti Indonesia terwujudnya *good governance* adalah suatu keharusan yang mesti diupayakan. Tuntutan tersebut menjadi penting karena jika kondisi *good governance* dapat dicapai, maka terwujudnya negara yang bersih dan responsif, semaraknya masyarakat sipil, dan kehidupan bisnis yang bertanggung jawab niscaya tidak lagi hanya menjadi sebuah impian.¹²⁴

Secara normatif praktik korupsi merupakan realitas mal-administrasi, di mana birokrasi menjadi tidak terkendali dan pada akhirnya organisasi birokrasi sulit diukur pelayanannya.¹²⁵ Meski sudah banyak regulasi dan lembaga¹²⁶ yang dibentuk

untuk memberantas korupsi di sektor pelayanan publik serta tindakan mal-administrasi lainnya, namun pelayanan publik yang baik dan berkualitas yang dapat memuaskan harapan masyarakat tetap belum terwujud. Sistem penyelenggaraan pemerintahan yang diciptakan melalui beberapa peraturan bahkan diawasi serta dikontrol oleh peraturan tersebut belum berhasil mereorientasi tradisi kinerja aparatur pemerintah agar bisa menjadi pelayan yang memuaskan masyarakat. Tradisi yang berlaku, yakni birokrasi yang digunakan untuk melayani kepentingan negara dan kepentingan pribadi birokrat ketimbang kepentingan masyarakat ternyata masih lestari.

Atas permasalahan tersebut di atas maka muncul pertanyaan yang hendak dijawab melalui tulisan ini, yaitu *pertama*, mengapa hingga sejauh ini dalam tubuh birokrasi pelayanan publik rentan terjadi korupsi? Dan *kedua*, kebijakan seperti apa yang dapat ditempuh untuk menanggulangi praktik korupsi birokrasi pelayanan publik termaksud? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, ada beberapa hal yang hendak diurai dalam tulisan ini, yakni 1) pengenalan dan pemahaman terhadap dimensi dan jaringan korupsi; 2) pengenalan dan pemahaman terhadap latar belakang terjadinya korupsi; 3) pengenalan dan pemahaman areal dalam tubuh birokrasi pelayanan publik yang rawan transaksi korupsi; dan *keempat*, usulan format kebijakan untuk pemberantasan korupsi birokrasi pelayanan publik.

Pembahasan

Dimensi dan Jejaring Korupsi

Bila ditinjau dari berbagai segi seperti legal perundang-undangan, kebijakan, dan institusi

aparatur dan pejabat negara, sejak tahun 2000 juga ada Keppres No.44 tentang Lembaga Ombudsman guna melayani keluhan, laporan atau informasi dari masyarakat atas keputusan, tindakan atau perilaku penyelenggara pemerintahan di daerah, dalam memberikan pelayanan birokrasi yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patuh serta bertentangan dengan hukum. Di daerah, pemerintah daerah membentuk Badan Pengawas Daerah (Banwasda) yang tujuannya juga untuk mengawasi dan mengontrol kinerja aparatur birokrasi di daerah. Sekarang melalui UU No.25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang baru disahkan DPR-RI, keluar pula aturan sebagai asas penyelenggaraan pelayanan publik yang menyentuh seluruh kepentingan umum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, profesionalisme, partisipatif, persamaan perlakuan, keterbukaan, akuntabilitas, penyediaan fasilitas untuk kelompok rentan, ketepatan waktu dan asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

¹²³ Kalteng Pos, 14 April 2010.

¹²⁴ M. Arsyad Sanusi, *Permasalahan Korupsi di Daerah dan Strategi Penanggulangannya* (Makalah tidak dipublikasi).

¹²⁵ Adapun yang sering dijumpai dalam praktik mal-administrasi ialah: 1) perhatian pada yang salah; 2) tidak memberi kesempatan peran-serta; 3) sering terganggu desakan pilihan yang terpaksa; 4) memaksakan diri karena desakan waktu dan stres; 5) terlalu banyak menggunakan intuisi dan penghakiman, 6) mempraktikkan pengambilan keputusan dogmatis; 7) gagal memberi perhatian pada nilai-nilai; 8) masalah dalam membuat estimasi; 9) gagal menggunakan analisis; 10) masalah dalam mengkomunikasikan hasil-hasil analisis; dan 11) melalaikan etika. Berjalannya kompleksitas masalah dalam pengambilan keputusan seperti yang terdapat dalam sebelas poin tersebut di atas akan mengakibatkan mal-administrasi yang tidak jarang menyeret birokrasi ke dalam dilema masalah yang berkepanjangan. Mal-administrasi ini sering berujung pada terjadinya KKN yang merusak tatanan administrasi serta birokrasi secara keseluruhan. Murtir Jeddawi, *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan dan Pembinaan PNS*. Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2008, hlm. 82–84.

¹²⁶ Dalam birokrasi pelayanan publik baik di pusat maupun daerah, selain adanya UU No. 28 Tahun 1999, UU No. 20 Tahun 2001, dan UU No. 30 Tahun 2002 yang tujuannya untuk mengawasi dan mengontrol kinerja pelayanan publik oleh

untuk pemberantasan korupsi, Indonesia telah memiliki kelengkapan yang relatif memadai untuk melakukan pemberantasan korupsi secara sistematis, termasuk birokrasi di sektor pelayanan publik. Indonesia telah memiliki TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Dari ketentuan tersebut lahir pula UU No.31 Tahun 1999 Jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang di beberapa negara seperti Hongkong dan Singapura berhasil mengikis korupsi dan menjadi ujung tombak gerakan pemberantasan korupsi. Di lain pihak sudah ada beberapa peraturan pemerintah dengan operasional pemberantasan korupsi. Jadi, secara teoritis sebenarnya hampir tidak ada alasan bagi peningkatan dan perluasan praktik korupsi di Indonesia.¹²⁷

Rose-Ackerman mengkategorikan korupsi ke dalam tiga dimensi, yakni ekonomi, budaya, dan politik. Korupsi dalam dimensi ekonomi menurutnya berpangkal dari gejala yang salah dalam manajemen negara, di mana institusi-institusi yang dirancang untuk mengatur hubungan antara negara dengan penduduk justru digunakan untuk memperkaya diri dan mendapat tambahan keuntungan bagi yang korup.¹²⁸ Dalam dimensi budaya, korupsi digambarkan sebagai tradisi memberi suap, hadiah/kado, harga, dan pemberian, yang oleh orang lain disebut sebagai tindakan korup, namun bagi kebudayaan suatu masyarakat dianggap sebagai kebiasaan pemberian hadiah atau persenan yang wajar yang dibuat menjadi legal.¹²⁹ Lalu dalam dimensi politik, korupsi digambarkan sebagai perilaku korup para aktor dalam menjalani hubungan antara negara dengan sektor swasta. Kadang-kadang petugas negara yang menjadi pelaku dominan; kadang-kadang

pelaku swasta yang paling berkuasa.¹³⁰ Secara lebih luas korupsi digambarkannya sebagai penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi, dan ketiga dimensi korupsi tersebut di atas terjadi tatkala ada hubungan pemberi-penerima jasa di sektor publik, dan itu membuka peluang untuk berkorupsi.¹³¹

Sementara Robert Klitgaard memasukkan pengertian korupsi ke dalam rumus:

$$C = M + D - A$$

Dari rumus tersebut dapat dijelaskan bahwa: korupsi ($C=Corruption$) adalah fungsi dari monopoli ($M=Monopoly$) ditambah kewenangan ($D=Discretion$) dikurangi akuntabilitas ($A=Acuntability$). Jadi korupsi dapat terjadi apabila ada monopoli kekuasaan di tengah ketidakjelasan aturan dan kewenangan, akan tetapi tidak ada mekanisme akuntabilitas atau pertanggungjawaban kepada publik.¹³² Kemudian William J. Chambliss mengemukakan bahwa dalam korupsi terlibat banyak pihak yang disebutnya sebagai *cabal* atau jejaring korupsi. Ia melihat bahwa korupsi merupakan bagian integral dari setiap birokrasi yang bertemu dengan kepentingan segelintir pengusaha, penegak hukum, dan politisi yang sulit dibongkar. Jejaring korupsi itu melibatkan para elite di pusat kekuasaan: pucuk pimpinan eksekutif, elite partai politik, petinggi lembaga peradilan, dan kalangan bisnis. Korupsi merupakan bagian dari sistem itu sendiri, oleh karena itu bukan pekerjaan mudah untuk memberantas korupsi karena aparat penegak hukum sering berada pada situasi yang dilematis. Korupsi bukanlah kejahatan di luar sistem, oleh karena itu jejaring korupsi sangat sulit diterobos dari dalam karena kolusi antara pengusaha dengan politisi dan aparat penegak hukum. Jejaring korupsi juga sulit diterobos dari luar, karena aparat penegak hukum dapat menyediakan penjahat kelas teri yang siap dikorbankan untuk melindungi pelaku sesungguhnya yang berada dalam jejaring tersebut.¹³³

¹²⁷ Suharko. "Pemberantasan Korupsi, Menuju *Grand Strategy* Anti Korupsi untuk Indonesia". *Jurnal Demokrasi*, II (7) 2005a.

¹²⁸ Susan Rose-Ackerman. *Korupsi dan Pemerintahan: Sebab, Akibat dan Reformasi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006, hlm. 11.

¹²⁹ *Ibid.*, hlm. 153.

¹³⁰ *Ibid.*, hlm. 157.

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 127.

¹³² Robert Klitgaard. *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintah Daerah*. Jakarta: YOI, 2002.

¹³³ M. Syamsudin. "Korupsi dalam Persepektif Hukum." *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial* 30 (64), Juni 2007, hlm. 185-186.

Syed Husein Alatas, berdasarkan hasil penelitiannya di Asia, terutama di Malaysia dan Indonesia menyebut tujuh kategori korupsi, yaitu 1) korupsi transaktif, merupakan uang yang menunjukkan adanya kesepakatan timbal balik antara pihak yang memberi dan menerima keuntungan bersama, kedua pihak sama-sama aktif dalam menjalankan perbuatan tersebut; 2) korupsi pemerasan, merupakan jenis korupsi di mana pihak pemberi dipaksa untuk menyuap demi mencegah kerugian yang mengancam dirinya, kepentingannya, atau orang-orang dan hal-hal yang dihargainya, korupsi yang dilakukan oleh polisi lalu lintas termasuk jenis korupsi pemerasan; 3) korupsi investif, merupakan pemberian barang atau jasa tanpa ada pertalian langsung dengan keuntungan tertentu, selain keuntungan yang diharapkan akan diperoleh pada masa mendatang, bentuk korupsi seperti ini dilakukan oleh yang memberi uang bulanan secara rutin kepada hakim, harapannya kelak ketika kasusnya masuk ke pengadilan, hakim yang telah digajinya langsung menangani perkaranya; 4) korupsi perkerabatan (nepotisme), merupakan penunjukan secara tidak sah terhadap teman atau saudara untuk memegang suatu jabatan, atau tindakan pengutamaan dalam segala bentuk yang bertentangan dengan norma atau peraturan yang berlaku; 5) korupsi defensif, merupakan korupsi yang dilakukan oleh korban pemerasan, dengan melakukan korupsi ini orang yang diperas menyelamatkan kepen-

tingannya, korupsi seperti ini sering dilakukan oleh keluarga terdakwa yang tidak ingin terdakwa ditahan atau diproses lebih lanjut; 6) korupsi otogenik, merupakan korupsi yang dilakukan seorang diri karena mempunyai kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari sesuatu yang diketahuinya sendiri, panitera pengadilan kerap melakukan korupsi seperti ini dalam administrasi pendaftaran perkara, ketidakjelasan tarif pendaftaran membuatnya leluasa menentukan harga yang harus dibayar oleh pengacara; dan 7) korupsi dukungan, merupakan dukungan terhadap korupsi yang ada atau penciptaan suasana yang kondusif untuk dilakukannya korupsi, korupsi ini dilakukan oleh elite di lembaga peradilan yang tidak mempunyai kemauan politik untuk menindak tegas bawahannya.¹³⁴

Hasil penelitian Alatas tersebut di atas ber-jasa dalam membuat tipologi korupsi yang umum dikenal di mana-mana, yakni seperti dijelaskan pada Tabel 1.

Dari penjelasan tersebut di atas jelas terlihat bahwa korupsi adalah fenomena yang sangat kompleks, di mana korupsi terjadi karena ada relasi dan interaksi dalam kehidupan masyarakat sehingga memunculkan "ruang-ruang" korupsi tersendiri secara spesifik. Korupsi juga terjadi akibat besarnya monopoli kekuasaan di sektor tertentu (terutama birokrasi) sementara mekanisme

¹³⁴ *Ibid.*, hlm. 186.

Tabel 1. Tipologi Korupsi

No.	Tipologi	Penjelasan
1.	Korupsi transaktif (<i>transactive</i>)	Praktik korupsi yang dilakukan dalam konteks proses transaksi uang antara pihak-pihak yang terlibat.
2.	Korupsi yang memeras (<i>extortive</i>)	Praktik korupsi yang dipaksakan kepada satu pihak yang biasanya disertai ancaman terhadap kepentingan orang dan hal-hal yang dimilikinya.
3.	Korupsi investif (<i>investive</i>)	Praktik korupsi dalam konteks memberikan suatu jasa atau barang tertentu kepada pihak lain demi keuntungan di masa depan
4.	Korupsi perkerabatan (<i>nepotistic</i>)	Praktik korupsi yang dilakukan dalam konteks hubungan kekerabatan dan kekeluarga.
5.	Korupsi defensive (<i>defensive</i>)	Praktik korupsi dalam konteks pihak-pihak yang akan dirugikan terpaksa ikut terlibat di dalamnya.
6.	Korupsi otogenik (<i>autogenic</i>)	Praktik korupsi yang dilakukan oleh seorang diri, tidak ada orang atau pihak lain yang terlibat di dalamnya.
7.	Korupsi suportif (<i>supportive</i>)	Praktik korupsi dalam konteks dukungan terhadap penciptaan terjadinya korupsi.

Sumber: Diadaptasi dari Syed Husein Alatas (Diambil dari M Syamsuddin, "Korupsi dalam Perspektif Hukum", Loc.Cit., hlm. 185–186)

pertanggungjawaban kewenangannya tidak ada, dan diperparah oleh ketidakjelasan peraturan. Dalam kasus lain korupsi justru terjadi lebih parah, yakni sudah merambah sistem politik dan pemerintahan, di mana aparat penegak hukum juga terlibat korupsi di samping elite politik dalam struktur eksekutif, legislatif, partai politik, dan lain-lain. Korupsi bahkan juga sudah merambah sektor kehidupan masyarakat sehari-hari. Realitas demikian memperlihatkan bahwa korupsi sudah berjejaring sehingga sangat menyulitkan untuk memberantasnya.

Data yang dihimpun dari berbagai sumber seperti Transparansi Internasional (TI), Political Economy and Risk Consultancy ((PERC), dan Indonesia Corruption Watch (ICW) menunjukkan bahwa sejak reformasi 1998 Indonesia terus-menerus masuk 10 besar negara terkorup di dunia. Pada tahun 1998 Indonesia berada di peringkat ke-6 negara terkorup setelah Kamerun, Paraguay, Honduras, Tanzania, dan Nigeria. Tahun 1999 Indonesia berada di posisi ke-3 setelah Kamerun dan Nigeria. Pada 2000 Indonesia berada di posisi ke-5 setelah Nigeria, Yugoslavia, Ukraina, dan Azarbaijan. Setahun berikutnya, Indonesia berada di peringkat ke-4 setelah Bangladesh, Nigeria, dan Uganda. Tahun 2003 Indonesia kembali menduduki urutan ke-6 dan tahun 2004 Indonesia berada di urutan ke-5 negara terkorup.

Bahkan TI menempatkan Indonesia dalam kategori negara yang tidak banyak mengalami perubahan dalam pemberantasan korupsi selama 10 tahun terakhir ini. Praktik korupsi tidak saja berlangsung di kalangan lembaga pemerintahan, tetapi juga di DPR dan bahkan lembaga penegak hukum, seperti kepolisian, kehakiman, dan kejaksaan. Di lembaga DPR korupsi terjadi seiring dengan meningkatnya wewenang DPR, yaitu mulai penyusunan UU, penyusunan anggaran hingga dalam menjalankan pengawasan pemerintah. Kewenangan melakukan *fit and proper test* dalam proses rekrutmen lembaga-lembaga negara nondepartemen pun juga menjadi arena yang rentan terhadap praktik-praktik korupsi.¹³⁵

Sampai tahun 2008, seperti yang ditunjukkan oleh hasil survei Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang dilakukan Transparency International Indonesia (TII) memperlihatkan bahwa Indonesia tidak lagi berada dalam kelompok negara terkorup. Posisi Indonesia berada di urutan ke-126 dari 180 negara yang disurvei. IPK Indonesia tahun 2008 adalah 2,6 atau naik 0,3 dibanding tahun 2007. Indonesia satu kelompok dengan negara Eritrea, Guyana, Honduras, Libya, Mozambik, dan Uganda dengan IPK 2,6. Sementara negara yang menyandang sebagai terkorup adalah Somalia (IPK 1), Myanmar (IPK 1,3), dan Irak (IPK 1,3). Tiga negara terbersih adalah Denmark, Selandia Baru, dan Swedia dengan IPK 9,3. Untuk kawasan ASEAN peringkat Indonesia berada di atas Filipina, tetapi berada di bawah Singapura, Malaysia, Thailand, dan Vietnam.¹³⁶

Selanjutnya survei TII tahun 2009 memperlihatkan peningkatan IPK Indonesia, dari 2,6 tahun 2008 menjadi 2,8 tahun 2009 atau naik 0,2 dari tahun sebelumnya. Indonesia berada di posisi 111 dari 180 negara yang disurvei, dengan demikian Indonesia mengalami kenaikan peringkat sebanyak 15 selama kurun waktu satu tahun (2008-2009). Prestasi itu telah membawa Indonesia berdekatan dengan prestasi negara-negara yang juga gencar memerangi korupsi seperti Mesir, Mali, Kiribata, Saotome, Principe, Algeria, Djibouti, Kepulauan Solomon, dan Togo. Di tingkat ASEAN, skor Indonesia berada di posisi ke-5, lebih rendah dari Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia, dan Thailand yang masing-masing menduduki posisi 1 sampai 4, di mana skor 0 adalah skor korupsi tertinggi dan skor 10 adalah skor korupsi terendah.¹³⁷

Artinya, komitmen pemerintah Indonesia untuk membasmi korupsi sudah mulai tampak hasilnya. Kendati begitu, korupsi yang sudah berurat-berakar dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Indonesia dirasa masih terjadi di banyak daerah. Korupsi malah dominan dilakukan oleh kalangan pejabat, di mana didapati ada banyak mantan bupati, mantan gubernur, mantan anggota DPRD dan mantan pejabat birokrasi di daerah yang tersangkut pidana korupsi, di mana tindakan korupsi mereka lakukan saat memegang jabatan tertentu di daerah.

¹³⁵ Ignatius Ismanto. "Tinjauan Perkembangan Politik: Dinamika Politik Menjelang Pemilu 2009". *Jurnal Analisis CSIS*, 37, (2), 2008), hlm. 153-154.

¹³⁶ Jeddawi, *Op.Cit.*, hlm. 1-2.

¹³⁷ *Kedaulatan Rakyat*, 18 November 2009.

Dengan begitu, faktor kemiskinan bukan satu-satunya faktor yang menyebabkan korupsi bertumbuh dan berkembang biak. Faktor meluasnya tingkat pengangguran, lemahnya pendidikan moral dan budi pekerti, ketimpangan akses terhadap sumber-sumber ekonomi, sosial, politik, dan budaya adalah sumber-sumber yang subur untuk bertumbuhnya korupsi. Jadi, dimensi dan jejaring korupsi sangat kompleks yang tidak saja menyentuh dimensi ekonomi, politik dan budaya, melainkan sudah menyentuh dimensi sosial seperti kemiskinan, ketiadaan akses dan ketidakberdayaan. Penduduk desa bisa saja melakukan “korupsi terpaksa” karena ketidakberdayaannya menolak desakan sebagai akibat ketidakmampuannya berbuat sesuatu untuk membela kepentingannya, misalnya ketidakmampuan mereka mengakses kantor polisi untuk melaporkan pemerasan oleh seorang aparat desa saat membuat KTP atau akta tanah. Ketidakmampuan itu karena faktor jauhnya jarak desa ke kota kecamatan dan minimnya sarana transportasi serta komunikasi. Korupsi dengan demikian bisa terjadi karena persoalan geografis yang sama sekali terlepas dari dimensi ekonomi, politik, dan budaya seperti yang dikategorikan Rose-Ackerman.

Mengenali dan memahami korupsi di Indonesia dalam dimensi ruang, waktu, dan faktor-faktor individu serta kelembagaan tetap perlu, namun sisi-sisi lain seperti faktor sosial, geografis dan juga kelembagaan politik tetap menjadi kemutlakan, karena persoalan penduduk Indonesia yang kompleks dengan berbagai latar belakang kepentingan dan alasan sangat berpondensi menjadi lahan subur tumbuhnya korupsi. Faktor-faktor yang menyebabkan korupsi tersebut bahkan tidak saja terjadi di lingkungan masyarakat sebagai pihak eksternal lembaga negara atau lembaga pemerintahan, di dalam internal

lembaga negara atau lembaga pemerintah pun korupsi sangat mungkin terjadi.

Sesuatu pekerjaan dalam sektor pelayanan publik sangat rawan terjadi tindak korupsi yang disebabkan banyak hal, misalnya kurangnya gaji pegawai negeri,¹³⁸ kurangnya pemasukan negara atau pendapatan daerah sehingga biaya penyelenggaraan pelayanan publik seperti membeli alat tulis kantor (kertas, tinta, komputer, dll.) dibebankan kepada publik atau masyarakat. Masyarakat yang tidak tahu-menahu karena ketidakberdayaan memprotes sebagai akibat minimnya pengetahuan, meski dengan berat hati tetap saja membayar selemba KTP dengan harga mahal, padahal dana untuk itu sudah dianggarkan oleh pemerintah. Tabel 2 menjelaskan tiga wilayah penyebab korupsi.

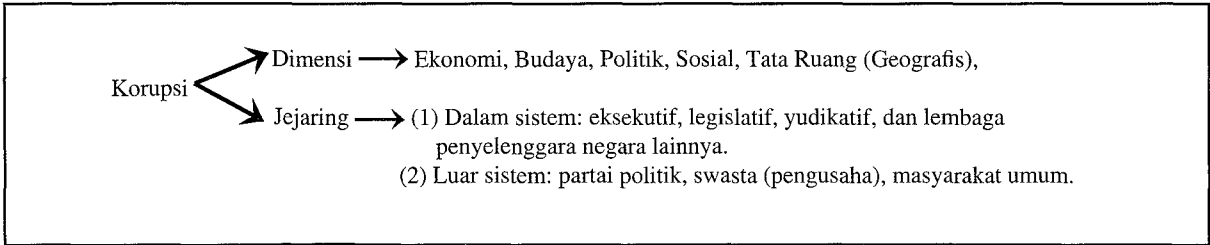
Korupsi dalam Konteks Governance dan Kendala Pemberantasannya¹³⁹

Hasil penelitian Bozz-Allen dan Hamilton memperlihatkan bahwa Indonesia sampai tahun 1999 menduduki posisi paling parah dalam hal indeks *good governance*, indeks korupsi, dan indeks efisiensi peradilan dibandingkan dengan beberapa negara Asia Tenggara lainnya.¹⁴⁰ Indeks

¹³⁸ Bukankah pegawai Ditjen Pajak yang menelikung duit pajak adalah pegawai yang penghasilannya mendapat remunerasi. Perlu diingat bahwa Departemen Keuangan yang membawahi Ditjen Pajak adalah satu-satunya departemen di Indonesia yang melaksanakan program remunerasi bagi para pegawainya, sehingga secara teoritis kecil sekali kemungkinan pegawai Depkeu melakukan korupsi. Tapi ternyata hipotesa tersebut terpatahkan dengan terungkapnya kasus penggelapan pajak oleh Gayus Tambunan.

¹³⁹ Subbab bagian ini dikutip dan diadaptasi dari M. Arsyad Sanusi, *Permasalahan Korupsi di Daerah dan Strategi Penanggulangannya* (Makalah tidak dipublikasi).

¹⁴⁰ Dikutip dari Alexander Irwan. “Clean Government dan Budaya Bisnis Asia”. Dalam *Jurnal Reformasi Ekonomi*, 1 (1), Januari–Maret 2000, hlm. 56–63.



Bagan 1. Dimensi dan Jejaring Korupsi

Tabel 2. Wilayah Penyebab Korupsi

No.	Wilayah Penyebab	Penjelasan
1.	Wilayah Individu	Dikenal sebagai aspek manusia yang menyangkut moralitas personal serta kondisi situasional seperti peluang terjadinya korupsi, termasuk di dalamnya adalah faktor kemiskinan.
2.	Wilayah Sistem	Dikenal sebagai aspek institusi/administrasi. Korupsi dianggap sebagai konsekuensi dari kerja sistem yang tidak efektif. Mekanisme kontrol yang lemah dan kerapuhan sebuah sistem memberi peluang terjadinya korupsi.
3.	Wilayah Irisan	Dikenal sebagai korupsi antara individu dan sistem, dengan aspek sosial budaya yang meliputi hubungan antara politisi, unsur pemerintah dan organisasi non pemerintah. Selain itu meliputi juga kultur masyarakat yang cenderung permisif dan kurang peduli dengan hal-hal yang tidak terpuji. Di samping itu juga akibat terjadinya pergeseran nilai, logika sosial dan ekonomi yang ada dalam masyarakat.

Sumber: Boni Hargen (Diambil dari www.bpkp.go.id)

good governance Indonesia hanya sebesar 2,88, jauh lebih rendah dibandingkan dengan Singapura (8,93), Malaysia (7,72), Thailand (4,89), dan Filipina (3,47).¹⁴¹ Temuan tersebut didukung studi Huther dan Shah yang menyatakan bahwa Indonesia termasuk dalam kategori negara *poor governance* (Tabel 3).

putusan perkara, perkara cepat terselesaikan jika menyodorkan sejumlah uang sogokan. Dari sisi birokrasi, terdapat pula kecenderungan bahwa masyarakat enggan untuk berhadapan dengan birokrasi. Masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan justru memperoleh kesulitan jika berhadapan dengan birokrasi. Kerap kali pelayanan

Tabel 3. Kondisi *Good Governance* di Asia Tenggara, 1999

Negara	Indeks Efisiensi Peradilan	Indeks Korupsi	Indeks <i>Good Governance</i>	Kategori Kualitas <i>Good Governance</i>
Malaysia	9,00	7,38	7,72	Baik
Singapura	10,00	8,22	8,93	Baik
Thailand	3,25	5,18	4,89	Cukup Baik
Philipina	4,75	7,92	3,47	Cukup Baik
Indonesia	2,50	2,15	2,88	Buruk

Sumber: Huther dan Shah (Huther dan Shah dalam M. Arsyad Sanusi (Makalah, Op.Cit.)

Studi Huther dan Shah tersebut melihat kualitas *good governance* dengan cara menghitung besarnya *government quality index* di masing-masing negara yang menjadi sampel, di antaranya indeks efisiensi peradilan, indeks korupsi dan indeks *good governance*.¹⁴² Realitas tersebut memperlihatkan bahwa secara objektif harus diakui kualitas *governance* di Indonesia masih jauh dari kategori *good governance*. Dari indikator efisiensi peradilan dan efisiensi birokrasi, misalnya, keduanya masih jauh dari harapan karena sangat rentan dengan semangat korupsi. Sering kali terdengar pencari keadilan harus berlama-lama menunggu proses penyelesaian

terselesaikan dalam waktu beberapa hari yang seharusnya bisa terselesaikan dalam hitungan jam. Akhirnya, proses birokrasi yang panjang dan tidak efisien menyebabkan masyarakat mencari jalan pintas dengan memberikan suap, maksudnya agar pelayanan yang diterima cepat terselesaikan.

Korupsi juga telah berkembang dan mengakar di lembaga pemerintahan, lembaga perwakilan rakyat (DPR dan DPRD), bahkan di dalam lembaga peradilan sendiri. Kepolisian, kejaksaan dan lembaga peradilan yang seharusnya menjadi ujung tombak bagi upaya pemberantasan korupsi justru sebagai institusi-institusi publik yang paling korup dan paling banyak melakukan penyalahgunaan wewenang.¹⁴³ Dengan kata lain,

¹⁴¹ Indeks ini menunjukkan bahwa semakin rendah angka indeks suatu negara maka tingkat *good governance*-nya pun semakin buruk, dan sebaliknya.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Lihat, HS Dillon, *Partnership for Government Reform: Facilitating Government Reform in the Indonesian Judiciary*

korupsi telah merajalela terutama di kalangan birokrasi pada institusi publik atau lembaga pemerintahan, baik departemen maupun nondepartemen. HS. Dillon, misalnya, mengatakan bahwa jaksa merupakan aparat penegak hukum yang paling banyak menerima suap (51,8%), disusul oleh hakim (46,2%), aparat-aparat lain dari kantor kejaksaan (38,8%), panitera (23,1%), pengacara (7,7%), polisi (7,7%), dan aparat-aparat penegak hukum lainnya (2,6%).¹⁴⁴

Sementara berkaitan dengan kendala dalam pemberantasan korupsi, *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) (Kantor PBB Untuk Masalah Obat-Obatan Terlarang dan Tindak Kejahatan) mengemukakan bahwa setidaknya ada empat kendala atau “berita buruk” (*bad news*) bagi upaya pemberantasan korupsi di dunia, termasuk juga di Indonesia dan daerah-daerah.¹⁴⁵ Berita buruk *pertama*: kurangnya dana yang diinvestasikan pemerintah untuk program pemberantasan korupsi. Hal ini mengindikasikan rendahnya komitmen pemerintah terhadap upaya pemberantasan korupsi dan selama ini pemberantasan korupsi belum menjadi prioritas utama kebijakan pemerintah. Realitas ini mencerminkan masih lemahnya *political will* pemerintah bagi upaya pemberantasan korupsi.

Berita buruk *kedua*: kurangnya bantuan yang diberikan oleh negara-negara donor bagi program pemberantasan korupsi. Minimnya bantuan luar negeri ini merupakan cerminan rendahnya tingkat kepercayaan negara-negara donor terhadap komitmen dan keseriusan pemerintah di setiap negara (termasuk Indonesia) dalam melakukan pemberantasan korupsi. Berita buruk *ketiga*: kurangnya pengetahuan dan pengalaman aparat penegak hukum dalam memberantas korupsi. Dan, berita buruk *keempat*: rendahnya insentif dan gaji para pejabat publik. Insentif dan gaji yang ren-

dah ini berpotensi mengancam profesionalisme, kapabilitas, dan independensi hakim serta aparat penegak hukum lainnya, termasuk dalam konteks pemberantasan tindak pidana korupsi.

Selain dari keempat “berita buruk” tersebut di atas, realitas penyakit korupsi di Indonesia bertambah parah karena terjadinya perdebatan tiada henti tentang posisi dan kedudukan hukum dari kebijakan-kebijakan publik yang dilaksanakan pejabat negara. Beberapa pihak berpendapat bahwa kebijakan-kebijakan publik yang dilaksanakan pejabat negara dapat disentuh oleh hukum pidana sehingga pejabat negara yang korup dapat digugat, baik secara hukum pidana maupun perdata. Sementara beberapa pihak lain berpendapat bahwa kebijakan-kebijakan publik yang dilaksanakan oleh pejabat negara tidak tersentuh oleh hukum sehingga pejabat-pejabat negara yang korup tidak dapat digugat, baik secara hukum pidana maupun perdata. Ada juga beberapa pihak lainnya berpendapat bahwa hukum administrasi negara merupakan satu-satunya perangkat hukum yang dapat menyentuh kebijakan-kebijakan publik yang dilaksanakan oleh para pejabat negara.

Namun, hingga sejauh ini perdebatan mengenai permasalahan tersebut cenderung berlarut-larut tanpa dapat memberikan solusi yang efektif bagi upaya pemberantasan korupsi di Indonesia. Di luar masalah tersebut, ada pula beberapa hal lain yang turut menghambat atau menjadi kendala bagi upaya pemberantasan korupsi di daerah. Kendala *pertama*, berkaitan dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang menyangkut upaya pemberantasan korupsi mempunyai beberapa kelemahan yang terletak pada substansi peraturan perundang-undangan, baik dari aspek isi maupun aspek teknik pelaksanaannya, sehingga memungkinkan terjadinya ketimpangan dalam pemberantasan korupsi. Di antara kelemahan-kelemahan tersebut adalah: 1) tidak jelasnya pembagian kewenangan antara jaksa, polisi dan KPK dan tidak adanya prinsip pembuktian terbalik dalam kasus korupsi; 2) lemah dan tidak jelasnya mekanisme perlindungan saksi sehingga seseorang yang dianggap mengetahui ada penyelewengan di bidang keuangan tidak bersedia untuk dijadikan saksi/memberikan kesaksian.

and Public Prosecution, makalah disampaikan dalam Seminar Nasional “Menuju *Good Governance* dan *Clean Government* Melalui Peningkatan Integritas Sektor Publik dan Swasta (Dalam Semangat Konvensi PBB Menentang Korupsi)”, Jakarta, 14–15 September 2004.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Pernyataan Petter Langseth (Program Manager of Global Program Against Corruption, UNODC) sebagaimana dikemukakan dalam sebuah seminar yang diselenggarakan di Jakarta atas kerja sama dengan Departemen Kehakiman dan HAM serta Mahkamah Agung Republik Indonesia pada tanggal 24 Maret 2004.

Kendala *kedua*, berkaitan dengan kurangnya transparansi lembaga eksekutif dan legislatif terhadap berbagai penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Mekanisme pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat eksekutif dan legislatif juga terkesan sangat birokratis, terutama apabila menyangkut izin pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat yang terindikasi korupsi. Kendala *ketiga*, terkait dengan integritas moral aparat penegak hukum serta ketersediaan sarana dan prasarana penunjang keberhasilan mereka dalam melakukan upaya pemberantasan korupsi. Hambatan *keempat*, menyangkut masalah kultur atau budaya, di mana sebagian masyarakat telah memandang korupsi (KKN umumnya) sebagai sesuatu yang lazim dipraktikkan secara turun-temurun, di samping masih semakin hilangnya budaya malu.

Birokrasi Pelayanan Publik

Birokrasi pelayanan publik adalah lembaga pemerintah yang sehari-hari selalu bersentuhan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan kewajiban pokok pemerintah (birokrasi negara) untuk menyediakan dan menyelenggarakannya. Dalam kegiatan berpemerintahan sehari-hari yang diutamakan adalah pelayanan sehingga pelayanan merupakan hal penting yang mesti menjadi perhatian serius setiap lembaga birokrasi pemerintah. Senada seperti dikatakan Ryass Rasyid bahwa prinsip kegiatan berpemerintahan dilakukan tidak lain karena merujuk kepada misi pemerintahan itu sendiri, yakni pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan.¹⁴⁶ Artinya setelah misi pelayanan membuahkan hasil maksimal, maka dengan sendirinya misi pemberdayaan dan pembangunan akan tercapai.

Adapun jenis-jenis pelayanan publik yang umum diselenggarakan oleh lembaga birokrasi pemerintah di daerah-daerah di Indonesia ialah: 1) pelayanan pembuatan KTP; 2) pelayanan pembuatan Kartu Keluarga (KK); 3) pembuatan pengantar Akte Kelahiran; 4) pembuatan Akta Catatan Sipil; 5) SPT (Surat Pernyataan Tanah); 6) pembuatan Akte Jual Beli Tanah; 7) pembuatan

Surat Keterangan Mutasi Penduduk; 8) Pembuatan Rekomendasi Izin Mendirikan Bangunan (IMB). 9) Keterangan Kepegawaian; 10) Surat Keterangan Berkelakuan Baik; 11) Rekomendasi Usaha; 12) keterangan lain-lain.

Hanya organisasi pemerintah atau birokrasi negaralah yang boleh menyelenggarakan pelayanan publik tersebut, dan walaupun dilaksanakan oleh pihak swasta, harus mendapat izin dari lembaga pemerintah terkait. Ketentuan tersebut dapat dilihat misalnya dalam azas-azas pelayanan publik yang termuat di dalam Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (SK. Menpan) No. 81 Tahun 1993 tentang “Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum”. Pelayanan umum atau pelayanan masyarakat di sini harus merupakan suatu rangkaian kegiatan terpadu yang mengandung sifat: “sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau”. Pelayanan masyarakat menurut SK Menpan tersebut harus memiliki sendi-sendi tata laksana pelayanan masyarakat, yakni “kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisien, ekonomis, keadilan yang merata, dan ketepatan waktu”.

Kemudian berdasarkan UU Kepegawaian Negara No. 43/1999, dikatakan bahwa kepegawaian dapat digolongkan ke dalam tiga jenis, yakni pegawai negeri sipil (PNS), anggota TNI, dan anggota Polri. Untuk PNS dibagi menjadi dua, yaitu PNS Pusat dan PNS Daerah. UU tersebut juga memberi kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengelola sendiri pegawainya serta pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat di daerah bersangkutan. Kebijakan ini mengarah kepada *separate personnel system for each local authority*. Pemerintah pusat hanya menetapkan norma, standar dan prosedur mengenai pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, pelayanan, serta kedudukan hukum baik bagi pegawai pusat maupun pegawai daerah. Karena sektor pelayanan publik hanya dapat dilaksanakan oleh aparatur pemerintah, maka secara lebih luas pelayanan publik adalah pelayanan yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah secara keseluruhan, yakni PNS (Daerah dan Pusat), Polri, dan TNI.

¹⁴⁶ Ryass Rasyid. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2007, hlm. 131.

Hingga sejauh ini, umum diketahui bahwa areal yang paling banyak bersentuhan dengan kepentingan dan kebutuhan publik adalah areal di mana aparatur pegawai negeri sipil bekerja sehingga lembaga birokrasi sipil seperti kelurahan, kecamatan, dan kabupaten adalah lembaga birokrasi yang paling banyak melaksanakan pelayanan publik. Adapun ciri-ciri pokok pelayanan publik tersebut ialah:

1. Pelayanan untuk *pure public goods* (barang dan jasa utama/murni) seperti pertahanan-keamanan dan perlindungan lingkungan hidup. Pelayanan jenis ini diselenggarakan oleh pemerintah dan tidak dapat dialihkan kepada organisasi swasta dengan mekanisme pasar.
2. Penyediaan pelayanan publik untuk barang ataupun jasa yang mengandung eksternalitas positif dan menguntungkan masyarakat secara keseluruhan, dan bukan anggota masyarakat secara individual juga lebih tepat diselenggarakan oleh pemerintah. Misalnya, imunisasi anak untuk penyakit menular, akan memberi manfaat secara keseluruhan terhadap anak-anak yang lain, karena penyebaran penyakit tersebut dapat dihambat.
3. Kegiatan pelayanan publik yang bersifat monopoli seperti penyediaan air, dan pelayanan infrastruktur lain akan lebih efisien diselenggarakan oleh organisasi tunggal (*single firm*). Oleh karena itu, organisasi swasta sering kali kurang tepat sebagai penyelenggara kegiatan seperti ini.¹⁴⁷

Dari segi prinsip bekerjanya, prinsip-prinsip pelayanan publik di Indonesia mencakup beberapa hal, yaitu:

1. Pemerintah bertugas melayani:
 - Birokrasi berusaha meningkatkan keterampilan terutama untuk menghadapi globalisasi.
 - Birokrasi tanggap dengan kebutuhan masyarakat.
 - Birokrasi dan kebijakannya bersifat transparan.
2. Masyarakat adalah kelompok yang dilayani pemerintah:

- Meningkatkan kesadaran berpolitik masyarakat melalui pendidikan dalam arti luas.
- Masyarakat dibiasakan untuk memahami kebutuhannya sendiri dan bagaimana memperjuangkannya.
- Meningkatkan partisipasi masyarakat melalui pengelolaan kebutuhannya.

3. Kebijakan menjadi landasan pelayanan publik:
 - Pemahaman terhadap visi, misi dan strategi organisasi.
 - Menyesuaikan dengan tingkat-tingkat kebijaksanaan.
 - Mengikuti tahapan-tahapan penyusunan kebijaksanaan.
 - Melakukan analisis dan evaluasi kebijaksanaan.
4. Peralatan dan sarana pelayanan menjadi alat bantu pelayanan:
 - Menyediakan sarana yang sesuai dengan beban yang akan datang.
 - Menyediakan sarana yang mendukung pelayanan masyarakat.
5. Sumber daya yang tersedia dikelola sedemikian rupa dalam bentuk kegiatan pelayanan:
 - Menghilangkan atau mengurangi risiko yang muncul dari pelayanan yang akan diberikan.
 - Memanfaatkan sumberdaya yang ada semaksimal mungkin.
 - Menggabungkan dana dan sumberdaya menjadi lebih bermanfaat melalui proses sinergisme.
6. Pelayanan dilakukan secara berkualitas, yang memuaskan masyarakat, yang sesuai dengan standar dan asas-asas pelayanan masyarakat.
7. Manajemen dan kepemimpinan menjadi unsur pokok internal dalam organisasi pelayanan.¹⁴⁸

Dalam konteks ini pelayanan publik yang baik harus mencakup:

1. terdapat kejelasan antara hak dan kewajiban pemberi dan penerima pelayanan;
2. pengaturan pelayanan publik disesuaikan dengan kondisi kebutuhan masyarakat setempat;

¹⁴⁷ Bambang Purwoko. "Mengelola Pengentasan Kemiskinan" dalam Pratikno (Ed.). *Mengelola Dinamika Politik dan Jejaring Kepemerintahan: Kemitraan, Partisipasi, dan Pelayanan Publik*. Yogyakarta: S2 PLOD UGM, 2007, hlm. 186.

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 189–190.

Tabel 4. Perbedaan Azas Pelayanan Publik dan Pelayanan Swasta

No.	Pelayanan Publik	Pelayanan Swasta
1.	Berdasarkan regulasi pemerintah.	Berdasarkan keputusan rapat pemegang saham atau dewan komisaris/direksi.
2.	Memerlukan manajemen ekonomi secara nasional.	Berdasarkan sinyal/harga pasar, misalnya tingkat harga saham/uang dunia.
3.	Keputusan pemerintah relatif terbuka; menekankan pada keterwakilan.	Keputusan relatif terbatas pada organisasi yang bersangkutan.
4.	Memerlukan stakeholders yang lebih luas.	Penekanan pada shareholders dan manajemen.
5.	Memiliki nilai dan tujuan yang beragam: a) pelayanan; b) kepentingan publik; c) pemerataan; d) profesionalisme; e) partisipasi masyarakat; f) tukar-imbang (tarde-off) yang lebih kompleks.	Memiliki nilai dan tujuan yang relatif terbatas.
6.	Sumber pokok berdasarkan pajak.	Sumber daya pokok berdasarkan keuntungan perusahaan dan pinjaman.
7.	Akuntabilitas publik yang luas.	Akuntabilitas publik yang terbatas.
8.	Bertanggung jawab pada kekuasaan politik dan berdasarkan kerangka waktu.	Tidak bergantung kepada kekuasaan politik, dan relatif tidak berdasarkan kerangka waktu.
9.	Memiliki tujuan-tujuan sosial.	Tujuan pokoknya meraih keuntungan.
10.	Indikator kinerjanya lebih kompleks dan sarat dengan debat.	Berdasarkan ukuran-ukuran kuantitatif-ekonomis.
11.	Implementasi kebijakannya lebih kompleks.	Implementasi kebijakan lebih sederhana.

Sumber: Purwoko dkk.¹

¹ *Ibid.*, hlm. 188.

3. kualitas proses dan hasil pelayanan memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum;
4. apabila pelayanan publik dirasakan mahal, harus ada peluang bagi masyarakat untuk menyelenggarakan sistem pelayanan sendiri.¹⁴⁹

Hal utama yang dikerjakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah memperhatikan kepuasan masyarakat yang dilayani, seperti filosofi pedagang yang menempatkan “pembeli sebagai raja”. Erat sekali kaitannya antara kepuasan pelayanan yang diterima dengan kemauan masyarakat untuk mengakses pelayanan tersebut secara berkelanjutan. Misalnya dari waktu ke waktu masyarakat tidak akan malas mengurus KTP, mengurus Sertifikat Tanah atau juga mengurus Akta Kelahiran Anak apabila proses pelayanan dalam mengaksesnya memuaskan masyarakat, sebaliknya masyarakat akan malas untuk sekadar memiliki KTP bila pelayanan yang diberikan sangat buruk. Sama

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 185–186.

dengan prinsip berdagang, di mana pelanggan atau konsumen akan selalu datang ke toko yang sama apabila pelayanan yang diberikan oleh pedaganganya berkualitas, tidak berbelit serta dengan harga murah. Tampaknya, dalam hal menarik hati masyarakat agar mau mengakses pelayanan publik, birokrasi pemerintah mesti belajar dari pedagang.

Korupsi dalam Tubuh Birokrasi di Daerah

Di masa Orde Baru kebanyakan ilmuwan meyakini bahwa akselerasi pertumbuhan ekonomi terutama dalam konteks pertumbuhan industrialisasi tidak cocok dengan demokrasi. Robert Wade mengatakan bahwa penyebab utama prestasi pembangunan terutama pembangunan ekonomi di kawasan Asia Timur, termasuk Indonesia adalah karena birokrasi negara yang intervensionis, bukan birokrasi yang *policy-massif*. Suatu negara yang intervensionis pasti otoriter dan korporatis. Oleh sebab itu, memahami birokrasi tidak cukup hanya dari kerangka teknis-administratif, tetapi juga dilihat sebagai

organ negara yang mengabdikan pada kapitalisme. Dalam kerangka ini, birokrasi bisa dipahami sebagai aparat negara penyelenggara teknis-administratif, perencana dan pelaksana kebijakan, mendominasi kehidupan politik, dan tidak netral dari kekuatan politik tertentu. Di banyak negara dunia ketiga, birokrasi adalah pemegang inisiatif dan perencana pembangunan, manajer produksi dan distribusi *output*-nya, serta konsumen terbesar hasil-hasil pembangunan, maka birokrasi adalah kekuatan yang *omnipotent*, baik secara administratif, ekonomi, dan politik.¹⁵⁰

Tidak mengherankan karena dominannya kekuatan serta kekuasaan birokrasi, sektor pelayanan publik yang menjadi ujung tombak aktivitas lembaga birokrasi adalah sektor yang tidak pernah steril dari perilaku korupsi. Dengan kewenangan yang dimilikinya, birokrasi bisa memaksa orang lain entah masyarakat maupun pengusaha secara individu atau kelembagaan untuk terlibat dalam tindakan koruptif.

Dalam kalangan masyarakat tradisional Jawa, misalnya, dikenal istilah “talang bocor” yang membuat air hujan yang jatuh tidak semuanya dapat dialirkan ke dalam penampungan, melainkan jatuh tidak beraturan menembus lubang-lubang yang ada. Filosofi “talang bocor” ini tampaknya linier untuk menggambarkan betapa dana-dana program pembangunan tidak utuh dialirkan kepada objek yang membutuhkan, melainkan mengalami kebocoran di sana-sini. Kebocoran itu entah mengalir ke mana, yang jelas bukan mengalir kepada masyarakat miskin yang membutuhkan. Kondisi tersebut memperlihatkan betapa penyelenggaraan pelayanan publik oleh aparat birokrasi dilakukan untuk mengabdikan kepada kepentingan diri aparat birokrasi itu sendiri serta segelintir elite di dalamnya, bukan untuk kepentingan masyarakat.

Di banyak daerah pedalaman Kalimantan Tengah, misalnya, untuk kepengurusan selebar KTP kerap kali masyarakat dibebankan pembayaran uang administrasi sebesar Rp10.000–Rp20.000, yang penggunaannya tidak dijelaskan secara transparan pada saat mengurus IMB (izin mendirikan bangunan), jangan berharap banyak akan cepat selesai bila hanya mengandalkan

persyaratan mengisi formulir, melainkan harus disertai penyoderan sejumlah uang kepada aparat yang mengurusnya saat mengurus izin menyelenggarakan acara keramaian atau untuk mengumpulkan orang banyak dalam rangka menyelenggarakan upacara adat, sebuah keluarga dalam komunitas masyarakat adat Dayak mesti menyodorkan sejumlah “uang pelicin” agar proses izin oleh pemerintah kecamatan dan kepolisian bisa cepat keluar. Bila tidak, jangan harap surat izin cepat keluar, dan bila sebuah upacara adat tetap dilaksanakan tanpa surat izin dari camat dan polisi, maka upacara adat itu akan dibubarkan polisi karena upacara tersebut dianggap ilegal. Saat penerimaan PNS (pegawai negeri sipil) dilaksanakan di banyak kabupaten pemekaran, seorang peserta tidak tanggung-tanggung menyogok uang mencapai Rp75 juta. Saat ada program pengentasan kemiskinan bagi masyarakat miskin di desa-desa pedalaman, yang paling banyak mendapat faedah dari program tersebut justru aparat birokrasi ketimbang masyarakat miskin, karena dana program yang dianggarkan lebih separuh terserap untuk kepentingan operasional aparat birokrat serta membayar tenaga konsultan. Pengerjaan proyek infrastruktur seperti membangun sekolah atau membangun jalan desa, maka kongkalikong korupsi antara kontraktor, pimpro, pejabat di Dinas PU dan Diknas, kepala sekolah serta kepala desa pun tidak terelakkan, dll.¹⁵¹

John McCarthy bahkan menyebutkan bahwa sejak tahun 2004 di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Selatan ada 480 pos di Sungai Barito yakni dari Kota Puruk Cahu di hulu Sungai Barito sampai ke Banjarmasin di muara sungai Barito yang memungut pajak dari rakit-rakit kayu gelondongan. Berbagai lembaga negara, termasuk polsek, koramil, dinas kehutanan, dispenda, pos-pos desa, polisi sungai, polisi pelabuhan, dan angkatan laut mengelola pos-pos itu untuk memungut “pajak” atas kayu-kayu yang lewat¹⁵² ke

¹⁵¹ Beberapa kasus dalam paragraf ini adalah bagian dari penelitian penulis di Kalimantan Tengah sejak tahun 2004, terutama di beberapa kabupaten pemekaran. Saat kasus ini disajikan dalam tulisan ini, penelitian masih berlangsung.

¹⁵² John F. McCarthy. “Dijual Ke Hilir: Merundingkan Kembali Kekuasaan Publik Atas Alam di Kalimantan Tengah.” Dalam Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (Ed.). *Politik Lokal di Indonesia* Jakarta: YOI dan KITLV, 2007, hlm. 207.

¹⁵⁰ Sutoro Eko. “Birokrasi, Modernisasi dan Kapitalisme Orde Baru”. *Prisma*, 25 (8) 1996, hlm. 26.

Tabel 5. Tindak Pidana Korupsi di Sektor Pelayanan Publik yang Diusut Kejati dan Kepolisian di Kalteng

Kasus Tipikor yang Ditangani Kejati Kalteng	
A. Sejak Februari hingga Desember 2009, telah dilaksanakan 33 penyidikan kasus korupsi di berbagai bidang pelayanan publik dengan penetapan 33 orang tersangka. Di antaranya:	
1. Dugaan korupsi atau penyimpangan 22 paket proyek di Kabupaten Lamandau senilai Rp8,3 miliar. Tersangka enam orang.	
2. Dugaan korupsi atau penyimpangan pekerjaan pengadaan bibit dan pupuk di Dinas Kependudukan dan Transmigrasi Kabupaten Gunung Mas senilai Rp1,2 miliar. Tersangka lima orang.	
3. Dugaan korupsi atau penyimpangan dana asuransi purnabakti di Sekretariat DPRD Kabupaten Barito Selatan senilai Rp1,8 miliar. Tersangka 3 orang.	
4. Dugaan korupsi atau penyimpangan dana pengembangan SDM di Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya senilai Rp2,8 miliar. Tersangka tujuh orang.	
B. Dugaan korupsi atau penyimpangan Dana Alokasi Khusus Dana Reboisasi (DAK-DR) di Kabupaten Kotawaringin Timur, melibatkan aparat birokrasi di Dinas Kehutanan. Sedang diproses berapa orang yang terlibat dan berapa besar kerugian negara.	
C. Dugaan korupsi atau penyimpangan Dana Alokasi Khusus Dana Reboisasi (DAK-DR) di Kabupaten Barito Selatan tahun 2002. Kerugian negara mencapai Rp1,3 miliar, melibatkan seorang pejabat Kepala SKPD.	
D. Dugaan korupsi atau penyimpangan penggunaan dana Asuransi Kesehatan (Askes) di DPRD Kabupaten Katingan tahun 1999–2004. Melibatkan 25 anggota DPRD, pejabat Pemda Katingan dan pihak asuransi.	
E. Dugaan korupsi atau penyimpangan dana Proyek Pengadaan enam Unit Kapal Nelayan di Kabupaten Kotawaringin Timur yang dibiayai oleh APBN dan APBD tahun 2007. Seorang tersangka adalah Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Kotawaringin Timur beserta delapan orang lainnya sebagai terperiiksa. Kerugian negara masih dalam proses penghitungan oleh BPK.	

Sumber: Diolah dari beberapa sumber¹

¹ *Kalteng Pos*, 29/09/09, 19/03/2010, 25/03/2010, 31/03/2010, *Koran Tabengan* 23/03/2010, serta diolah dari berbagai sumber di Kalimantan Tengah.

muara sungai. Masyarakat awam pun tahu bahwa praktik pemungutan “pajak” tersebut adalah praktik korupsi dan manipulasi aparat pemerintah lokal yang hendak memperkaya diri.

Beberapa kasus tersebut adalah faktafakta kecil proses pelayanan publik kekinian yang diselenggarakan dalam semangat otonomi daerah, di samping banyak praktik pelayanan publik lain yang tidak jauh dari transaksi korupsi. Fenomena lain yang terjadi di era otonomi daerah sekarang adalah diperkenalkannya istilah “membeli uang” dari pemerintah pusat, yakni dengan harapan mendapatkan dana perimbangan yang banyak dari pusat untuk kepentingan proyek tertentu di daerah, maka pejabat daerah pergi melobi pejabat terkait di Jakarta. Sudah tentu lobi itu tidak hanya dilakukan dengan bermodal tangan kosong atau keahlian melobi, melainkan disertai sejumlah uang sogokan. Kasus tertangkapnya beberapa pejabat daerah pada tahun 2008 ketika hendak melobi dana sebuah proyek dari Departemen Transmigrasi di Jakarta, misalnya, adalah contoh kecil betapa korupsi “membeli uang” ini sudah menjadi hal biasa yang menyertai lobi-lobi

daerah kepada pusat. Dengan metode “membeli uang” ini dipercaya lobi-lobi dana program dari pemerintah pusat menjadi lancar bahkan nilai nominalnya mencapai seperti yang diusulkan.

Selo Soemardjan mengatakan bahwa korupsi, kolusi dan nepotisme adalah dalam satu nafas karena ketiganya melanggar kaidah-kaidah kejujuran dan norma hukum. Adapun faktor sosial pendukung KKN adalah 1) disintegrasi (*anomie*) sosial karena perubahan sosial terlalu cepat sejak revolusi nasional, dan melemahnya batas milik negara dan milik pribadi; 2) fokus budaya bergeser, nilai utama orientasi sosial beralih menjadi orientasi harta, kaya tanpa harta menjadi kaya dengan harta; 3) pembangunan ekonomi menjadi panglima pembangunan bukan pembangunan sosial atau budaya; 4) penyalahgunaan kekuasaan negara sebagai *short cut* mengumpulkan harta; 5) paternalisme, korupsi tingkat tinggi, menurun, menyebar, meresap dalam kehidupan masyarakat, bodoh kalau tidak menggunakan kesempatan menjadi kaya; dan 6) pranata-pranata sosial kontrol tidak efektif lagi.¹⁵³

¹⁵³ Syamsudin, *Op.Cit.*, hlm. 187.

Oleh sebab itu, tidak mengherankan korupsi kemudian menurun hingga ke tataran birokrasi unit-unit di daerah seperti di kelurahan atau kecamatan dalam rangka pelaksanaan pelayanan publik. Korupsi di unit terkecil sektor birokrasi pelayanan publik ini bukan sesuatu yang asing di telinga masyarakat. Korupsi di unit ini malah sering disebut sebagai sesuatu yang wajar dengan bertameng pada “uang administrasi”, padahal dana administrasi seperti untuk membeli tinta atau kertas sudah dianggarkan dan dananya ada, tetapi tetap saja masyarakat dikenakan biaya.

Dalam kerangka ini semua, korupsi dalam tubuh birokrasi pelayanan publik ini disebabkan oleh: 1) luar biasa besarnya kewenangan birokrasi sehingga semua sektor mesti ditangani oleh birokrasi, dengan kewenangan yang besar itu sangat besar pula peluangnya untuk memaksa masyarakat baik secara individu maupun kelembagaan melakukan korupsi; 2) ketidakmauan atau keengganan aparat birokrasi meniadakan atau menihilkan praktik koruptif dalam menjalani aktivitas sehari-hari di kantor, bila korupsi ditiadakan malah tidak semangat dalam bekerja; 3) korupsi bukan dianggap sebagai kejahatan massif sehingga justru aneh bila suatu interaksi atau relasi terjadi tanpa melakukan korupsi; 4) alat kontrol seperti penegakan hukum oleh aparat penegak hukum sudah tidak lagi berfungsi, alih-alih berfungsi aparat penegak hukum justru menjadi pemain dalam tindakan korupsi; 5) kontrol dari masyarakat baik secara individu maupun kelembagaan tidak lagi berfungsi, di banyak daerah lembaga yang dibangun masyarakat seperti media massa dan LSM justru terjebak ke dalam jurang korupsi itu sendiri; logika koruptif sudah merasuk ke dalam kerja jurnalistik;¹⁵⁴ misalnya wartawan atau aktivis LSM yang meminta uang kepada pejabat terkait supaya kegiatan pejabat tersebut diliput oleh media massa atau juga terjadi pemerasan terhadap pejabat tertentu, bila sang pejabat tidak memberi sejumlah uang maka aibnya akan dipublikasikan ke publik, dan di banyak daerah malah media massa secara khusus

dibayar atau dikontrak pemda untuk menjadi “corong” pemberitaan kegiatan-kegiatan pemda; dan 6) belum terbangunnya *civil society* yang kuat dalam melakukan kontrol dan pengawasan terhadap kinerja birokrat, di beberapa daerah dengan eksistensi *civil society* yang kuat seperti Yogyakarta dan Jakarta, pelayanan publik oleh pemerintahnya sudah lumayan berkualitas ketimbang daerah-daerah seperti di pedalaman Kalimantan dan Papua yang posisi masyarakat sipilnya sangat lemah; dan 7) peran lembaga-lembaga pengawas dan kontrol yang dibentuk negara sebagai representasi kepentingan masyarakat seperti lembaga legislatif atau lembaga Ombudsman belum berfungsi maksimal, alih-alih ikut memberantas korupsi justru banyak anggota legislatif menjadi tersangka korupsi, di banyak daerah, selain anggota legislatif, sekretaris dewan beserta jajaran pejabat di sekretariat DPRD juga didakwa melakukan praktik korupsi.

Bila korupsi sudah begitu parah menggerogoti sendi-sendi kehidupan masyarakat, bagaimana lagi cara meminimalisasi (kalau tidak bisa menghilangkan secara total) tindakan korupsi di sektor pelayanan publik agar tidak mendarah daging dan diturunkan kepada anak cucu di kemudian hari. Persoalannya, kembali kepada masing-masing pihak, baik masyarakat maupun pemerintah yang memiliki kemauan dan komitmen politik kuat untuk memberantasnya. Sepanjang tidak ada kemauan dan komitmen politik, sangat sulit sekali meniadakan praktik-praktik korupsi dalam sektor pelayanan publik ini. Untuk mendukung kemauan dan komitmen politik tersebut, diperlukan seperangkat format kebijakan publik baru yang tepat dan akurat. Format kebijakan yang ada selama ini seperti dalam UU Pemberantasan Korupsi atau juga dalam peraturan daerah dinilai belum begitu efektif melakukan pemberantasan korupsi.

Usulan Format Kebijakan Pemberantasan Korupsi

Dalam rangka pembuatan kebijakan publik untuk meminimalisasi praktek korupsi di sektor pelayanan publik ini, ada beberapa format kebijakan publik baru yang diusulkan, baik untuk dimuat dalam UU Pemberantasan Korupsi sebagai penyempurnaan UU Tindak Pidana Korupsi

¹⁵⁴ Al. Andang L. Binawan, (ed.) “Korupsi (dalam Cakrawala Kemanusiaan”, Kata Pengantar dalam *Korupsi Kemanusiaan, Menafsirkan Korupsi (dalam) Masyarakat*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006, hlm. xvi. Lebih jauh lihat Maria Hartining-sih, “Menolak Logika Koruptif dalam Kerja Jurnalistik.” Dalam *Korupsi Kemanusiaan, Menafsirkan Korupsi (dalam) Masyarakat*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006, hlm. 17-29.

yang sudah ada ataupun dalam UU Etika Penyelenggara Negara yang sekarang sedang menjadi RUU di DPR-RI. Usulan format kebijakan ini dapat juga menjadi materi peraturan-peraturan daerah baik di provinsi maupun kabupaten/kota dalam rangka mencegah terjadinya korupsi. Format kebijakan baru tersebut pada intinya berangkat dari kebutuhan-kebutuhan saat ini serta mengakomodasi nilai-nilai yang terkandung dalam kearifan masyarakat lokal di Indonesia. Format yang terumuskan dalam regulasi pemberantasan korupsi di sektor pelayanan publik selama ini kurang begitu efektif dilaksanakan karena lebih banyak mengadopsi nilai-nilai demokrasi liberal yang berkembang dalam tatanan masyarakat barat, sementara nilai-nilai humanis yang berkembang dalam tatanan masyarakat lokal diabaikan. Padahal, lingkungan implementasi regulasi tersebut adalah masyarakat humanis yang masih kental semangat komunitariannya. Semangat komunitarian tersebutlah yang menjadi lahan subur bertumbuhnya virus-virus korupsi.

Usulan format kebijakan tersebut ialah: *pertama*, mesti ada partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan. Masyarakat harus dilibatkan dalam setiap proses dan usaha peningkatan pelayanan publik, agar masyarakat tidak semata sebagai objek pelayanan, melainkan juga bisa menjadi subjek pelayanan. Atas dasar itu, aspirasi masyarakat bisa menjadi masukan dalam rangka pembuatan kebijakan tentang penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dan bebas korupsi seperti dalam bentuk UU, dan keppres, peraturan daerah (perda). Max Weber menegaskan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat menjadi peraturan hukum yang legitimasi (*legal legitimize*) bilamana didukung oleh “kesepakatan yang rasional” (*rational agreement*) dan proses pengundangannya melalui proses yang benar (*enactment process*).¹⁵⁵

Persoalan seberapa jauh pembuat rancangan produk hukum (*legal drafter*) suatu peraturan tentang pelayanan publik dapat mencerminkan nilai-nilai, kepentingan dan kepuasan masyarakat; nilai-nilai apakah yang telah terakomodasi dan terkandung dalam peraturan tentang pelayanan

publik tersebut; apakah segenap elemen masyarakat memiliki hak-hak politik yang sama dalam kebijakan yang dibuat; apakah nilai-nilai yang terkandung dalam peraturan yang dibuat tersebut sudah menjamin bebas dari praktik korupsi? Merupakan elemen penting yang mesti diperhatikan dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Partisipasi masyarakat dalam konteks ini mesti diakomodasi mulai tahap penggagasan atau ide kebijakan, identifikasi, formulasi, analisis, implementasi, operasi hingga evaluasi kebijakan.

Kedua, dalam perumusan kebijakan mesti memerhatikan kepuasan masyarakat dan meningkatkan kepercayaan yang diberikan. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan yang baik, terlaksananya penyelenggaraan pelayanan publik yang baik adalah gambaran kinerja aparat birokrasi yang berkualitas. Dengan begitu, penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam konteks pelayanan publik ini diharapkan dapat menciptakan kepuasan bagi masyarakat yang dilayani sehingga bisa mewujudkan kepercayaan masyarakat kepada aparat pemerintah. Kepercayaan termaksud dengan sendirinya bisa menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan sehingga bisa mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Terwujudnya masyarakat yang sejahtera akan membawa ke arah negara sejahtera (*welfare state*) pula. Di samping itu, masyarakat dan negara yang sejahtera dipercaya mampu mewujudkan tatanan administrasi negara yang bertanggung jawab sehingga dapat mengembangkan negara menuju tertib administrasi, masyarakat sipil yang aktif dan bebas korupsi.

Ketiga, kebijakan publik mesti menekankan adanya fungsi pelayanan publik yang menempatkan pegawai sebagai “panggilan pelayanan”, bukan sebagai jalan karier atau mata pencaharian untuk mencari nafkah. Jumlah pegawai negeri di unit-unit birokrasi pelayanan publik juga mesti dikurangi. Untuk menghindari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) di sektor pelayanan publik seperti di Maroko menurut Maddick hampir tidak ada karyawan dalam sistem pemerintahan daerah, tidak ada bendahara, tidak ada sekretaris, tidak ada teknisi, yang ada adalah struktur pemerintah daerah yang kecil dengan jumlah pegawai yang

¹⁵⁵ Jawahir Thontowi. “Kepemimpinan DIY Demokratis”. Lampiran Makalah Pelatihan Karya Tulis Ilmiah Mahasiswa Swasta Kopertis Wilayah V DIY, Yogyakarta, 30 Juli 2003.

sangat sedikit, sehingga dari keterbatasan pegawai tersebut dapat dibentuk kandidat yang memenuhi syarat yang dapat dilatih untuk menjadi pegawai profesional. Kantor kota praja tidak dibuka sampai tengah hari sehingga memungkinkan pegawai dapat bekerja sambilan di luar atau di sektor lain sehingga pegawai mendapat penghasilan tambahan. Kebijakan mempekerjakan pegawai sebanyak-banyaknya di sektor pelayanan publik dengan tujuan mengurangi pengangguran bukanlah kebijakan yang bijak.¹⁵⁶

Dengan terlalu banyaknya orang yang bekerja di sektor pelayanan publik serta bertujuan untuk mengurangi pengangguran maka memungkinkan pegawai untuk melakukan KKN. KKN terjadi karena ketatnya kompetisi yang melibatkan banyak pegawai, sehingga bagi pegawai yang benar-benar berkompeten sangat kecil peluangnya menduduki suatu jabatan. KKN kemudian menjadi alternatif untuk memperoleh jabatan publik yang diinginkan. KKN juga sering terjadi pada saat proses perekrutan pegawai negeri di berbagai daerah. Kalau saja penerimaan pegawai negeri ditiadakan selama kurun waktu tertentu, misalnya selama satu dekade, korupsi di areal ini dipastikan akan terminimalisasi, sebab satu generasi pegawai yang sering berpraktik KKN telah pensiun kemudian digantikan pegawai generasi baru yang lebih menekankan kinerja dan profesionalitas.

Di lain sisi, KKN juga terjadi antara masyarakat yang hendak memperoleh pelayanan cepat dengan aparatur yang memberi pelayanan. Sebetulnya KKN dalam konteks ini tidak akan terjadi kalau peraturan dan prosedur pelayanan berjalan cepat, akurat, dan bertanggung jawab. KKN juga tidak terjadi kalau aparatur birokrasi hidup berkecukupan dengan tidak mengandalkan penghasilannya pada pekerjaannya di sektor pelayanan publik, melainkan memperoleh penghasilan dari pekerjaan di sektor lain. Hal ini sebenarnya bisa terjadi bila aparat birokrasi mampu memaknai bahwa pekerjaan di sektor pelayanan publik adalah dalam rangka melayani kebutuhan dan kepentingan masyarakat bukan untuk memperoleh keuntungan finansial. Oleh sebab itu, ketika banyak orang beramai-ramai

mendaftar ingin menjadi PNS atau berkompetisi menjadi pejabat, sesungguhnya mereka beramai-ramai hendak menjadi pelayan masyarakat.

Keempat, dalam merumuskan kebijakan publik mesti ada kepekaan apatur pemerintah terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Terdapat beberapa tugas pokok dan fungsi pemerintahan yang harus diperhatikan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik yang bersentuhan dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat, yakni mencakup:

1. Menjamin keamanan dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan di antara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status yang melatarbelakangi keberadaan mereka. Jaminan keadilan ini terutama melalui keputusan pengadilan, di mana kebenaran diupayakan pembuktiannya secara maksimal, konstitusi dan hukum yang berlaku dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil dan tidak memihak, serta perselisihan bisa didamaikan.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga nonpemerintah, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah. Ini antara lain menyangkut pembangunan jalan, penyediaan fasilitas pendidikan yang terjangkau oleh masyarakat yang berpendapatan rendah, pelayanan pos, pelayanan di kantor kecamatan, dan pencegahan penyakit menular.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jompo dan anak terlantar, menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif dan semacamnya.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, serta mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan la-

¹⁵⁶ Henry Maddick, *Desentralisasi dalam Praktek*. (Yogyakarta: Pustaka Kendi, 2004), hlm. 43–244.

pangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antarbangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.

7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan. Pemerintah juga berkewajiban mendorong kegiatan penelitian untuk memanfaatkan sumber daya alam yang mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi.¹⁵⁷

Bagaimanapun, persoalan pembangunan akan terus terkendala bila para aktor pelaksanaannya yang bekerja dalam lembaga pemerintah tidak peka terhadap kebutuhan masyarakat. Berbagai investasi di daerah, umpamanya, tidak akan mendorong untuk maju bila pelayanan yang diberikan oleh aparat pemerintah tidak maksimal, tepat, dan akurat. Kehadiran investasi merupakan kemutlakan dalam upaya mempercepat pertumbuhan ekonomi masyarakat daerah, karena di dalamnya terdapat pengembangan sektor riil yang menjadi tumpuan perekonomian masyarakat.

Kalau aparatur negara tidak memberi pelayanan yang baik dalam rangka mendorong lajunya investasi, pertumbuhan ekonomi daerah akan lamban, masyarakat miskin dan pengangguran niscaya akan semakin bertambah, yang justru akan menyuburkan pertumbuhan praktek korupsi. Tentang kenapa aspek pelayanan publik ditekankan dalam proses penyelenggaraan negara, tidak lain karena merujuk kepada misi pemerintahan itu sendiri, yakni pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan.¹⁵⁸ Oleh sebab itu, unsur penyelenggaraan pelayanan publik adalah hal pokok dan utama untuk mengukur kesuksesan suatu negara, dan sektor ini harus bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Kelima, dalam menjalankan kebijakan publik dibutuhkan peraturan hukum yang adil serta aparat penegak hukum yang mampu bertindak tegas. Selama ini praktek KKN menjadi subur bertumbuh di sektor pelayanan publik karena aparat penegak hukum justru menjadi aktor KKN itu

sendiri. Amerika Serikat pernah mengalami KKN kronis seperti yang dialami Indonesia sekarang, yakni di masa pemerintahan Presiden Andrew Jackson, di mana patronase birokrasi dan partai politik terlihat kuat terutama dalam sistem rekrutmen pada jabatan-jabatan strategis birokrasi. Namun, setelah muncul *Pendleton Act* dan *Civil Service Act* 1883 yang melarang keras praktik-praktik KKN atau *spoil system*, maka secara berangsur KKN di Amerika mulai berkurang. Di Cina pada masa pemerintahan Mao Zedong, KKN juga marak, yakni dilakukan oleh lembaga birokrasi. Zedong lantas mengkampanyekan “anti tiga”, yaitu melenyapkan birokratisme, korupsi dan pemborosan. Zedong juga menyatakan perang terhadap lima hal, yaitu penyuapan, penghindaran pajak, penipuan, korupsi, dan revolusi budaya yang represif. Ketika Zedong diganti Deng Xiaoping, langkah-langkah yang dilakukan berikutnya adalah pemberantasan korupsi dan penekanan pada tanggungjawab serta moralitas kepemimpinan pada aparat publik, pendidikan, pelatihan manajerial dan administratif bagi pejabat publik, serta reformasi terhadap kinerja pelayanan publik. Baik program Mao Zedong maupun Deng Xiaoping sama-sama mengalami kegagalan karena berbenturan dengan mekanisme politik serta tidak adanya jaminan penguatan pertumbuhan ekonomi serta kesejahteraan masyarakat.¹⁵⁹

Di Indonesia, sejak keluar UU No. 28/1999 tentang pemberantasan KKN, kampanye anti KKN sangat gencar dan sudah banyak pejabat negara yang terjaring. Namun hasil tersebut masih jauh dari harapan karena aparat penegak hukum juga terlibat KKN. Dalam sektor pelayanan publik korupsi masih terjadi karena pegawai negeri juga turut melakukannya, yang justru didukung oleh masyarakat sebagai penerima pelayanan. Sebab itu, untuk mengatasi korupsi di sektor pelayanan publik ini dibutuhkan masyarakat sipil yang kuat serta pola pendidikan anti-KKN sejak dini bagi para calon pegawai serta calon hakim dan jaksa. Pendidikan dini anti-KKN yang menekankan moralitas dan budi pekerti luhur sangat penting diupayakan karena tidak hanya untuk kepentingan mendidik calon

¹⁵⁷ Ryass Rasyid. *Makna Pemerintahan: Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Yarsif Watampone, 2007, hlm. 11–13.

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 131.

¹⁵⁹ Tim Simpul Demokrasi, *Op.Cit.*, hlm. v–vi.

pegawai pemerintah, melainkan juga mendidik masyarakat anti-KKN secara menyeluruh.

Keenam, kebijakan pelayanan publik yang dibuat mesti merangkul nilai-nilai kearifan lokal yang bisa menjadi sanksi moral bagi pelaku korupsi di sektor pelayanan publik di berbagai daerah. Dalam konteks ini sanksi moral kearifan lokal berdasar adat istiadat atau tradisi masyarakat lokal dipercaya bisa membuat orang berpikir ulang untuk melakukan korupsi. Di kalangan masyarakat Dayak Dusun di Kalimantan Tengah misalnya ada dikenal filosofi “*welum bahadat*”, yakni filosofi menjalani hidup dengan berlandaskan adat istiadat atau hidup beradab. Saya sependapat dengan pendapat Darius Dubut yang mengatakan bahwa orang yang hidupnya tidak beradat atau tidak berlandaskan adat adalah orang yang tidak memiliki adat istiadat, yakni disebut “*bakoi bahadat*” atau “*puang bahadat*”.¹⁶⁰

Tindakan korupsi misalnya adalah salah satu tindakan “*bakoi bahadat*” atau “*puang bahadat*”, karena tindakan korupsi hanya mementingkan diri sendiri dan mengambil hak milik orang lain. Selain korupsi, dalam praktek kehidupan sehari-hari seperti ketidakjujuran, kecurangan, keserakahan, kolusi, dan nepotisme adalah tindakan-tindakan “*bakoi bahadat*” yang membuat manusia kehilangan akar kebudayaannya sehingga membuat manusia tersebut patut disebut sebagai “*satua*” atau binatang. Filosofi tersebut linier sangat cocok bila digunakan sebagai sanksi moral terhadap orang yang melakukan korupsi, sehingga bila kedapatan korupsi, maka koruptor itu harus dicap atau bahkan namanya diubah dengan “*satua*” atau binatang.

Ketujuh, format kebijakan publik yang dibuat mesti dalam rangka mengkaji ulang peran-peran lembaga pengawas dan pengontrol kinerja aparat birokrasi di sektor pelayanan publik. Saya mengamati di berbagai daerah bahwa peran lembaga legislatif daerah, peran lembaga Ombudsman Daerah dan peran Badan Pengawas Daerah (Banwasda) terjadi tumpang tindih, yakni sama-sama menjadi lembaga pengontrol, pengaudit, dan pengawas kinerja serta kebijakan-kebijakan birokrasi di sektor pelayanan publik baik secara

internal maupun eksternal. Sebaiknya peran yang dimiliki oleh lembaga-lembaga ini dilebur ke dalam satu wadah organisasi saja, yaitu ke dalam lembaga Ombudsman, sementara peran pengawasan publik di lembaga legislatif diminimalkan dan peran pengawasan di Banwasda dihilangkan. Banwasda sebaiknya dihapus dari struktur birokrasi pemerintah daerah sehingga dapat menghemat anggaran, sedangkan pegawainya bisa dipekerjakan di sekretariat lembaga Ombudsman Daerah. Dengan adanya penyatuan tersebut, kegiatan sebagai lembaga pengawas, pengaudit, dan pengontrol kinerja aparat birokrasi di sektor pelayanan publik oleh lembaga Ombudsman bisa maksimal.

Kedelapan, menggerakkan elemen *civil society* untuk terlibat aktif dalam proses pemberantasan korupsi di sektor pelayanan publik. Elemen-elemen masyarakat sipil seperti media massa, partai politik, organisasi masyarakat adat, LSM, lembaga agama, organisasi perempuan, organisasi petani, organisasi buruh, kaum penyandang cacat, dan kaum miskin kota adalah seperangkat alat yang dapat digunakan masyarakat untuk mengimbangi kekuasaan negara dan aparaturnya. Gerakan tersebut dapat dilakukan mulai tahap gagasan atau ide besar mengenai misalnya regulasi yang tepat untuk menihilkan korupsi di sektor pelayanan publik, lalu gagasan tersebut bergeser ke dalam proses kontrol dan evaluasi kinerja pelayanan publik oleh aparat birokrasi sehari-hari. Logika koruptif dalam pikiran setiap individu di dalam lingkungan keluarga, lingkungan kerja, ruang-ruang publik, dan lain-lain, harus dapat dibuang¹⁶¹ dengan adanya regulasi kebijakan publik semacam ini.

Penutup

Korupsi dalam tubuh birokrasi pelayanan publik hanya dapat diminimalisasi bila ada pemahaman secara holistik dan komprehensif terhadap dimensi dan jaringan korupsi itu sendiri, ada pemahaman terhadap latar belakang terjadinya korupsi, ada pemahaman dan pendeteksian terhadap areal di mana korupsi dalam tubuh birokrasi pelayanan publik tersebut hadir, serta mesti ada format kebijakan yang tepat dan didukung oleh

¹⁶⁰ Darius Dubut, “Agama dan Kebudayaan Masyarakat DAS Barito”. Makalah Seminar “Barito Raya”. Diselenggarakan Kerukunan Keluarga Dusmala, Jakarta, 19 Juli 2004.

¹⁶¹ Maria Hartiningsih, *Op.Cit.*, hlm. 17-20.

kebijakan hukum dan aparat penegak hukum yang tangguh. Tanpa itu, pemberantasan atau paling tidak meminimalisasi tindak korupsi di dalam tubuh birokrasi pelayanan publik akan sulit dilakukan. Bila itu terjadi berlarut-larut, publik niscaya tidak akan percaya terhadap layanan-layanan yang diberikan oleh birokrasi.

Untuk mendukung proses pemberantasan korupsi di sektor pelayanan publik ini, maka peran lembaga-lembaga publik yang dibentuk untuk mengontrol kinerja lembaga pelayanan publik mesti dioptimalkan perannya. Peran lembaga Ombudsman, lembaga legislatif bahkan elemen *civil society* seperti LSM, partai politik, organisasi buruh dan petani, mesti ditingkatkan kapasitasnya sehingga kontrol terhadap layanan-layanan publik yang diterima masyarakat bisa terjamin cepat, berkualitas, dan bebas dari praktik-praktik koruptif.

Daftar Pustaka

- Asian Development Bank (ADB). 1999. "Good Governance and Anticorruption: The Road Forward for Indonesia". Makalah dipresentasikan dalam Pertemuan Puncak CGI ke-8, Paris, 27-28 Juni 1999.
- Binawan, Al. Andang L. (Ed.). 2006. "Korupsi (dalam Cakrawala) Kemanusiaan". Kata Pengantar dalam *Korupsi Kemanusiaan, Menafsirkan Korupsi (dalam) Masyarakat*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Dillon, HS. 2004. "Partnership for Government Reform: Facilitating Government Reform in the Indonesian Judiciary and Public Prosecution." Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Menuju *Good Governance* dan *Clean Government* Melalui Peningkatan Integritas Sektor Publik dan Swasta (Dalam Semangat Konvensi PBB Menentang Korupsi, Jakarta, 14-15 September.
- Dubut, Darius. 2004. "Agama dan Kebudayaan Masyarakat DAS Barito". Makalah Seminar "Barito Raya", Kerukunan Keluarga Dasmala, Jakarta, 19 Juli 2004.
- Eko, Sutoro. 1996. "Birokrasi, Modernisasi dan Kapitalisme Orde Baru." *Prisma*, 25 (8).
- Hartiningsih, Maria. 2006. "Menolak Logika Koruptif dalam Kerja Jurnalistik." Dalam Al. Andang L. Binawan (Ed.). *Korupsi Kemanusiaan, Menafsirkan Korupsi (dalam) Masyarakat*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Irwan, Alexander. 2000. "Clean Government dan Budaya Bisnis Asia." *Jurnal Reformasi Ekonomi*, 1 (1), Januari-Maret.
- Ismanto, Ignasius. 2008. "Tinjauan Perkembangan Politik: Dinamika Politik Menjelang Pemilu 2009." *Jurnal Analisis CSIS*, 37 (2).
- Jeddawi, Murtir. 2008. *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan dan Pembinaan PNS*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Kartasasmita, Ginanjar. 2006. "Jalan Keluar Bagi Kemiskinan". *Kompas*. 13 September 2006.
- Klitgaard, Robert. 2002. *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintah Daerah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Lay, Cornelis. 2006. *Involusi Politik: Esei-Esei Transisi Indonesia*. Yogyakarta: PLOD dan Fisi-pol UGM.
- McCarthy, John F. 2007. "Dijual Ke Hilir: Merundingkan Kembali Kekuasaan Publik Atas Alam di Kalimantan Tengah". Dalam Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (Ed.). *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: YOI dan KITLV.
- Maddick, Henry. 2003. *Desentralisasi dalam Praktek*. Yogyakarta: Pustaka Kendi.
- Purwoko, Bambang dkk. 2007. "Mengelola Pengentasan Kemiskinan". Dalam Pratikno (Ed.). *Mengelola Dinamika Politik dan Jejaring Kepemerintahan: Kemitraan, Partisipasi, dan Pelayanan Publik*. Yogyakarta: PLOD UGM.
- Rasyid, Ryass. 2007. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Yarsif Watampone.
- Rose-Ackerman, Susan. 2006. *Korupsi dan Pemerintahan: Sebab, Akibat dan Reformasi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sanusi, M. Arsyad. 2006. *Permasalahan Korupsi di Daerah dan Strategi Penanggulangannya*. Makalah tidak dipublikasi.
- Susetyo, Benny. 2001. *Orde Para Bandit*. Yogyakarta: LKiS.
- Syamsudin, M. 2007. "Korupsi dalam Persepektif Hukum". *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial*, 30 (64).
- Thontowi, Jawahir. 2003. "Kepemimpinan DIY Demokratis". Lampiran Makalah Pelatihan Karya Tulis Ilmiah Mahasiswa Swasta Koper-tis Wilayah V DIY, Yogyakarta, 30 Juli 2003.
- Tim Simpul Demokrasi. 2006. *Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebijakan Publik*. Malang: Averroes Press.
- Tyas, B Hari Saptaning. 2005. "Pembaharuan Birokrasi Daerah". Dalam R. Widodo Triputro dan Supardal (Ed.). *Pembaharuan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: APMD Press.

Sumber Lain:

Kalteng Pos, 26 Oktober 2007, 29 September 2009,
19 Maret 2010, 25 Maret 2010, 31 Maret 2010,
dan 14 April 2010.

Kedaulatan Rakyat, 18 November 2009.

Kompas, 20 Oktober 2009.

Koran Tabengan, 23 Maret 2010.

Majalah Tempo, 17-23 Agustus 2009.