

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pelayanan publik menjadi kewajiban negara yang sangat penting dalam pelaksanaan tata kelola negara. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (dalam Wahyudi dan Sopanah, 2010). Selain itu, pentingnya kewajiban negara dalam pelaksanaan pelayanan publik juga diamanatkan oleh Kepmenpan No. 63 tahun 2003. Kepmenpan No. 63 tahun 2003 menyatakan bahwa pelayanan publik seharusnya merupakan pemberian pelayanan prima kepada masyarakat sebagai bentuk kewajiban aparatur pemerintah kepada masyarakat dengan berlandaskan azas transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipasif, kesamaan hak, serta keseimbangan hak dan kewajiban (dalam Jasin, M. dkk., 2007:3).

Pelaksanaan kewajiban dan amanat kepada negara tersebut dapat dilaksanakan dengan adanya instansi pemerintah di pusat dan di daerah. KPK menyebutkan bahwa instansi pemerintah yang ada di pusat maupun daerah merupakan sektor-sektor publik yang memang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (“Integritas Sektor Publik”, 2010).

Instansi-instansi pemerintah pusat dan daerah diharapkan memiliki fungsi-fungsi yang sejalan dengan amanat negara. Pemerintah pusat diharapkan mampu

meningkatkan kesejahteraan masyarakat di lingkungan pemerintah pusat. Sedangkan pemerintah di daerah juga diharapkan memiliki fungsi yang lebih khusus dan spesifik jika dibandingkan pemerintah di pusat. Fungsi khusus yang diharapkan muncul dari pemerintah daerah diungkapkan dalam Undang-Undang No. 32 dan 33 tahun 2004. Di dalam Undang-Undang mengenai otonomi daerah tersebut, pemerintah daerah atau kota diharapkan mampu untuk melakukan percepatan kesejahteraan masyarakat serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja pemerintah daerah. Menurut Jasin, M. dkk., (2007:3), percepatan kesejahteraan masyarakat memiliki tujuan utama yaitu dalam rangka melibatkan masyarakat dalam pembangunan. Sedangkan efisiensi dan efektivitas kerja berkenaan dengan bagaimana lembaga-lembaga di daerah mampu memberikan pelayanan dan fungsi penyelenggaraan aparatur negara yang responsif dan transparan sesuai dinamika di masyarakat. Selain itu, salah satu fungsi penting lain yang harus dijalankan oleh pemerintah daerah menurut Rayner (dalam Dhofir, 2010) adalah menjadi forum di mana masyarakat dapat menegosiasikan kepentingan mereka, menyampaikan rasa keprihatinan mengenai masalah-masalah, dan mencari konsensus atau mengakomodasi kepentingan orang lain.

Apabila berbicara mengenai instansi dan kelembagaan di sistem pelayanan publik, hal ini tentunya tidak dapat dilepaskan dari unsur pegawai sebagai aktor dalam melaksanakan kegiatan utama dari instansi tersebut. Sebagai aktor, pegawai akan ikut mempengaruhi penilaian terhadap pelayanan yang diberikan oleh instansi pelayanan publik. Para pegawai dalam pelayanan publik harus mampu membawa instansinya memenuhi tujuan utama dari pelayanan publik dan

melayani masyarakat sesuai kebutuhan serta memenuhi harapan masyarakat. Six dan Hubert (2008) mengungkapkan bahwa publik mengharapkan kemunculan nilai, norma, dan moral pada aparatur pelayanan publik ketika bertugas. Elliot (2007:10) juga mendukung, bahwa para aparat pelayanan publik diharapkan, secara moral dan etika, mampu bertindak untuk kepentingan masyarakat yang merupakan pihak yang lebih penting daripada sekedar konsumen. Kemudian, Elliot (2007:10) menambahkan lebih spesifik, bahwa masyarakat membutuhkan rasa hormat, kejujuran, integritas, sifat tidak memihak (keadilan), dan upaya saling memahami dalam menerima pelayanan publik. Elliot melanjutkan bahwa ada kebutuhan yang dimunculkan untuk memiliki nilai-nilai internal dan integritas yang dapat diaplikasikan pada pegawai senior maupun pegawai junior yang menjaga akses pelayanan publik. Sehingga, secara tidak langsung, masyarakat menuntut para pegawai yang memberikan jasa pelayanan publik ini untuk bekerja sesuai dengan nilai-nilai moral dan etika yang sesuai agar dapat memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat.

Meskipun para pegawai di instansi pelayanan publik telah mengetahui fungsi dan tujuan yang diharapkan dari mereka, namun pada kenyataannya mereka belum mampu untuk memenuhi harapan tersebut. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Hidayat, (208:3) bahwa pelayanan publik (*public services*) yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah, terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat, kinerjanya masih belum seperti yang diharapkan. Indikasinya adalah banyaknya keluhan atau pengaduan dari masyarakat dan dunia usaha mengenai prosedur dan mekanisme kerja yang

berbelit-belit, tidak transparan, kurang informatif, kurang akomodatif, kurang konsisten, dan masih dijumpai praktik pungutan liar, serta tindakan-tindakan penyimpangan dan KKN (Hidayat, 2008:3). Jasin, M. dkk., (2007) juga mendukung pernyataan di atas dan mengemukakan bahwa kurangnya transparansi dari sisi waktu, prosedur, dan biaya, serta tingginya perilaku koruptif merupakan kondisi riil yang dihadapi oleh masyarakat Indonesia saat ini dalam pelaksanaan pelayanan publik.

Kenyataan bahwa kebutuhan, tujuan, dan fungsi yang diharapkan dari pelayanan publik ini belum terpenuhi tidak terelakkan lagi. Salah satu indikatornya adalah banyak munculnya korupsi dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh pegawai. Taliziduhu (dalam Hidayat 2008:5) menyatakan bahwa, di Indonesia, pelayanan publik itu yang paling lemah dan terkesan sebagai sarang KKN, dan lebih dari itu, hanya berperan sebagai pasar politik. KPK juga memberikan fakta yang mendukung pernyataan Taliziduhu. Berdasarkan penelitian dari KPK (dalam "Integritas Sektor Publik", 2010:2) terdapat fakta bahwa pelayanan sektor publik merupakan salah satu sektor dimana tindak pidana korupsi terutama dalam bentuk penyuapan, pemerasan, maupun gratifikasi masih banyak terjadi, bahkan hal tersebut sudah mulai dilakukan secara sistematis serta semakin meluas dan semakin canggih dalam proses pelaksanaannya.

Hingga saat ini, korupsi menjadi suatu hal yang melekat dalam pelayanan publik. Hal ini didukung oleh hasil survey tahun 2001 oleh *The Partnership for Governance Reform* terkait korupsi yang diambil secara nasional di Indonesia dengan jumlah responden sebanyak 2300 yang berasal dari masyarakat umum,

pegawai pelayanan publik, dan pebisnis (World Bank, 2003). Berdasarkan data survey tersebut, 75 % dari responden mengakui bahwa tindakan korupsi merupakan hal yang umum di dalam pelayanan sektor publik. Bahkan, 65% masyarakat umum menyatakan pernah mengalami pengalaman korupsi secara langsung.

Kemunculan korupsi dalam pelayanan publik di Indonesia semakin terlihat jelas dan nyata di mata masyarakat Indonesia. Korupsi dalam pelaksanaan pelayanan publik di Indonesia dibuktikan melalui hasil survey dari *Transparency International (TI)*. Survey dari TI merupakan survey mengenai persepsi masyarakat terhadap korupsi di dalam pelaksanaan pelayanan publik di negara masing-masing. Hasil survey TI terhadap Indonesia di tahun 2007 memberikan angka Indeks Persepsi Korupsi (IPK) sebesar 2,3 dari skala 1 (paling korup) – 10 (paling bebas korupsi) (Jasin, M. dkk., 2007). Sedangkan penelitian *Transparency International* lebih lanjut di tahun 2010, menghasilkan Indeks Persepsi Korupsi Indonesia sebesar 2,8 dengan skala yang sama. Pada tahun 2010, Indonesia berada pada peringkat 110 dari 178 peringkat negara se-dunia. Dimana peringkat 1 merupakan peringkat terbaik dan peringkat 178 merupakan peringkat terburuk. Sedangkan secara teritorial dan regional Asia-Pasifik, Indonesia berada pada peringkat 20 dari 33 peringkat dengan skala dan norma yang sama. Hasil survey ini menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia masih mempersepsi maraknya korupsi di sektor pelayanan publik Indonesia. Sehingga Indonesia berada di zona bawah. Indonesia mendekati zona negara yang dipersepsi “sangat korup” oleh masyarakatnya.

Secara nasional, KPK juga memberikan hasil survey yang serupa mengenai korupsi dan integritas sektor publik dalam melayani publik tahun 2009 dan 2010. Dari hasil penelitian KPK di tahun 2009, didapatkan data bahwa nilai rata-rata integritas sektor publik Indonesia adalah 6,50. Nilai tersebut lebih rendah dibandingkan nilai integritas tingkat pusat dan daerah pada tahun 2008 yang rata-rata nilainya adalah 6,84 dan 6,69. Menurut “Integritas Sektor Publik” (2010:6), nilai 6,50 dianggap masih cukup rendah, mengingat hanya sekitar 0,5 di atas standart integritas minimal yang ditetapkan KPK. Nilai tersebut juga masih jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan negara lain seperti Korea yang memiliki nilai integritas mencapai 9,00 (“Integritas Sektor Publik”, 2010:6). Sedangkan hasil penelitian KPK di tahun 2010, nilai integritas nasional turun dari 6,50 menjadi 5,42 (Muhammad, 2010). Nilai integritas tersebut berada 0,58 di bawah standart minimal yang telah ditetapkan KPK yaitu 6,00.

Hasil survey-survey di atas merupakan gambaran yang nyata dari kemunculan korupsi di berbagai pelayanan publik. Kemunculan korupsi ini telah menjamah seluruh tingkat instansi pelayanan publik, baik instansi pelayanan publik tingkat nasional dan daerah. Bahkan, kemunculan korupsi juga tidak dapat dihindari oleh pelayanan publik di instansi dengan tingkatan yang paling kecil (tingkat kota). Salah satu cara melihat korupsi pada pelayanan publik tingkat kota adalah dengan melihat fakta-fakta yang terjadi di salah satu instansi pelayanan publik tingkat kota, yaitu Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Dinsosnakertrans) tingkat kota. Beberapa kasus korupsi yang muncul melibatkan instansi publik ini. Pada tahun 2006, terdapat kasus dugaan korupsi uang

sosialisasi UMK 2006 Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) Kota Surabaya sebesar Rp 35 juta yang dilakukan oleh Kadisnaker periode 2006 (Effendi, 2009). Selanjutnya pada tahun 2007, muncul kasus kasus korupsi di Depnakertrans terkait pelaksanaan investigasi penempatan Tenaga Kerja Asing (TKA) di 46 Kabupaten/Kota di Indonesia senilai Rp 9,217 miliar (“KPK tetapkan”, 2007). Sedangkan pada tahun 2009, muncul kasus korupsi dalam proyek pengadaan alat bengkel yang dilakukan oleh Mantan Sekertaris Direktorat Jenderal Binapendagri Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans) menyebabkan negara dirugikan hingga Rp 13,6 miliar (Malau dan Purborini, 2009). Selain dari fakta-fakta kasus korupsi yang terungkap, Disnaker dianggap memiliki resiko yang besar dan rawan menjadi tempat kemunculan korupsi. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyebutkan di artikel dalam *website*-nya bahwa Depnakertrans termasuk dalam 10 lembaga yang memiliki nilai pelayanan publik terendah dalam Survey Integritas Sektor Publik tahun 2007 (“Pelayanan rendah”, 2008). Dalam survey tersebut, Depnakertrans mendapatkan nilai integritas sebesar 4.85, berada pada peringkat ke-25 dari 30 instansi, dan dikategorikan sebagai instansi yang memiliki nilai jauh di bawah rata-rata..

Tingginya tingkat korupsi yang terjadi di instansi pelayanan publik berdasarkan survey di atas, tentunya tidak dapat dilepaskan dari peran pegawai yang memberikan pelayanan dan berinteraksi dengan masyarakat. Apabila dilihat dari tipologi korupsi, pemberian pelayanan kepada publik berada pada area interaksi II berdasarkan penjelasan Wijayanto (dalam Wijayanto dan Zachrie, 2009:15). Area interaksi tersebut merupakan pintu masuk untuk peluang

terjadinya korupsi kecil dimana para pejabat publik mengutip uang dari rakyat. Klitgaard, sebagaimana dikutip oleh Wijayanto (dalam Wijayanto dan Zachrie, 2009:15), mengatakan bahwa proses ini sangat mungkin terjadi, mengingat kantor pelayanan publik umumnya memonopoli pelayanan publik, padahal monopoli merupakan pintu utama terjadinya korupsi. Sehingga, korupsi kecil semacam ini akan melibatkan seluruh karyawan atau pegawai pelayanan publik (Wijayanto, dalam Wijayanto dan Zachrie, 2009).

Pernyataan Wijayanto (dalam Wijayanto dan Zachrie, 2009) di atas mengindikasikan bahwa korupsi kecil dapat dilakukan oleh seluruh pegawai, tidak terkecuali pegawai dengan golongan atau pangkat yang lebih tinggi atau yang biasa disebut sebagai pejabat struktural dan pejabat fungsional. Beberapa kasus korupsi yang telah disebutkan di atas membuktikan bahwa pegawai yang berpangkat lebih tinggi yaitu pejabat struktural dan fungsional juga kerap terlibat kasus korupsi. Kasus korupsi tersebut diantaranya adalah kasus dugaan korupsi uang sosialisasi UMK 2006 Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) Kota Surabaya sebesar Rp 35 juta yang dilakukan oleh Kadisnaker periode 2006. Pada tahun 2007, kasus korupsi di Depnakertrans terkait pelaksanaan investigasi penempatan Tenaga Kerja Asing (TKA) di 46 Kabupaten/Kota di Indonesia senilai Rp 9,217 miliar diduga dilakukan oleh pengawas dari pejabat fungsional (“KPK tetapkan”, 2007). Selain itu, juga ada kasus korupsi yang terjadi di tahun 2009 yang melibatkan dua pejabat Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans) (dalam “Depnakertrans Klarifikasi”, 2009). Dua pejabat Depnakertrans tersebut ditangkap oleh KPK tertangkap tangan telah melakukan



tindakan suap-menyuap. Kasus suap tersebut melibatkan pejabat yang berkedudukan sebagai Kepala Bagian Keuangan pada Direktorat Pembinaan Pelatihan dan Produktivitas (Binalattas) Depnakertrans. Selain korupsi-korupsi ini, masih terdapat beberapa kasus korupsi lain yang melibatkan para pejabat struktural. Oleh karena adanya kasus korupsi yang melibatkan pejabat struktural ini, peneliti akan memfokuskan subjek penelitian ini pada pegawai pelayanan publik di level pejabat struktural. Dimana, pejabat struktural dan pejabat fungsional tersebut kriterianya adalah pegawai yang menduduki jabatan sebagai Kepala Dinas, Sekertaris Dinas, Kepala Bagian, Kepala Sie, dan pengawas di instansi pelayanan publik.

Munculnya korupsi ini ditengarai karena para pejabat ini gagal untuk menekan hasrat pribadi dan menanamkan nilai-nilai moral yang sesuai, serta gagal memenuhi nilai-nilai yang dibutuhkan masyarakat. Sehingga muncul hasrat pribadi dalam diri para pejabat berupa kecenderungan untuk korupsi. Permasalahan moralitas ini berkaitan dengan kegagalan penanaman nilai-nilai dalam diri individu seperti yang telah disebutkan oleh Elliot (2007) sebagai nilai integritas. Lebih lanjut, integritas yang dimaksudkan adalah integritas moral seperti dalam teori McFall. McFall (1987, dalam Cosgel dan Minkler, 2004) menegaskan dan memperkuat gambaran tentang integritas sebagai nilai-nilai yang juga seharusnya benar secara moral dengan memunculkan istilah integritas moral. Kata moral ini dirasa perlu ditegaskan, karena terdapat perbedaan antara seseorang yang bertindak dengan integritas saja dengan seseorang bertindak secara moral (Integrity, 2008). Orang yang berintegritas, dapat bertindak secara

immoral, meskipun mereka tidak sadar bahwa mereka telah bertindak immoral atau melenceng dari moral yang berlaku (Integrity, 2008). Sedangkan orang yang berintegritas moral akan menegakkan integritas yang sesuai dengan moral dan tidak melenceng dari moralitas yang berlaku.

Hubungan antara integritas moral dengan kecenderungan korupsi dapat ditelaah melalui unsur integritas moral dan kaitannya dengan konflik di dalam diri individu. Cosgel dan Minkler (2004:332-333) mengungkapkan bahwa salah satu unsur dari integritas moral yang dikemukakan oleh Mc Fall adalah komitmen. Cosgel dan Minkler melanjutkan, bahwa komitmen ini merupakan pembatas internal yang memaksa diri individu dan menjaga individu dalam memilih tindakan yang lebih disukai. Sehingga komitmen ini mendorong individu untuk memiliki integritas moral yang mengutamakan untuk memegang teguh kebenaran daripada menuruti hasrat pribadi (Integrity, 2008). Artikel *Integrity* (2008) mengungkapkan bahwa sesungguhnya individu adalah subjek untuk berbagai hasrat yang terus menimbulkan konflik (Integrity, 2008). Konflik ini adalah konflik antara komitmen untuk memegang teguh kebenaran atau mengalah pada hasrat pribadi. McFall (dalam Integrity, 2008) mengatakan bahwa integritas hanya muncul ketika terjadi konflik antara hasrat pribadi dan komitmen ini. Seseorang dengan integritas akan rela menerima konsekuensi dari keyakinan dan komitmennya walaupun itu sulit dan harus melepaskan hasrat pribadinya (McFall, dalam Integrity, 2008).

Sehingga dari penjelasan-penjelasan di atas dapat dilihat bahwa integritas moral merupakan salah satu hal yang berkaitan dengan hasrat pribadi. Salah satu

hasrat pribadi yang disebutkan dalam penjelasan di atas adalah kecenderungan korupsi individu. Sehingga dari gambaran ini, peneliti menilai bahwa nilai integritas moral ini perlu diteliti lebih lanjut kaitannya dengan hasrat pribadi individu berupa kecenderungan korupsi.

Terlepas dari penjabaran di atas, pengukuran terhadap integritas dapat digunakan untuk memprediksi perilaku etis pegawai yang berskala luas seperti, kejujuran, kecenderungan melakukan kekerasan, pengunduran diri (*turnover*), kemungkinan melakukan pencurian, kejahatan kerah putih (*white collar crime*), dan perilaku-perilaku karyawan yang tidak produktif lainnya (Miner, Caps dan Wanek, dalam Austin, B. dan Martin, D.E., 2010). Sehingga peneliti mengasumsikan bahwa nilai integritas ini juga akan berhubungan dengan kecenderungan perilaku tidak produktif lainnya seperti korupsi.

Sehingga, peneliti menegaskan kembali bahwa peneliti ingin mengangkat topik mengenai tingkat integritas moral dan hubungannya dengan kecenderungan korupsi para pejabat struktural dan fungsional di instansi pelayanan publik.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Pelayanan publik menjadi kewajiban negara yang sangat penting dalam pelaksanaan tata kelola negara. Pelayanan publik telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan Kepmenpan No.63 Tahun 2003. Di dalam amanat tersebut, pemerintah dan negara diharapkan mampu memberikan pelayanan publik yang prima dengan berazaskan transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipasif, dan kesamaan hak sehingga mampu menyejahterakan masyarakat.

Amanat di atas juga merupakan amanat yang juga harus diemban oleh instansi pelayanan publik dan seluruh pegawai di dalamnya. Selain amanat di atas, instansi dan pegawai juga mengemban berbagai tuntutan untuk memenuhi harapan dari masyarakat. Six dan Hubert (2008) mengungkapkan bahwa publik mengharapkan kemunculan nilai, norma, dan moral pada aparatur pelayanan publik ketika bertugas. Elliot (2007:10) juga mendukung, bahwa para aparat pelayanan publik diharapkan, secara moral dan etika, mampu bertindak untuk kepentingan masyarakat. Elliot menambahkan bahwa tindakan-tindakan etis dan sesuai moral itu merupakan upaya memegang teguh nilai-nilai internal dan integritas yang dapat diaplikasikan pada pegawai senior maupun pegawai junior yang menjaga akses pelayanan publik.

Namun hingga saat ini, tuntutan-tuntutan tersebut belum dapat dipenuhi oleh instansi dan pegawai pelayanan publik. Hidayat (2008) mengungkapkan bahwa pelayanan publik (*public services*) yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah, kinerjanya masih belum seperti yang diharapkan. Jasin, M. dkk., (2007) juga mendukung pernyataan di atas dan mengemukakan bahwa kurangnya transparansi dari sisi waktu, prosedur, dan biaya, serta tingginya perilaku koruptif merupakan kondisi riil yang dihadapi oleh masyarakat Indonesia saat ini dalam pelaksanaan pelayanan publik

Hingga saat ini, banyak kekurangan yang muncul dari pelayanan-pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintahan. Hal ini dinilai dari banyaknya keluhan atau pengaduan dari masyarakat dan dunia usaha mengenai prosedur dan mekanisme kerja yang berbelit-belit, tidak transparan, kurang

informatif, kurang akomodatif, kurang konsisten, dan masih dijumpai praktik pungutan liar, serta tindakan-tindakan penyimpangan dan KKN (Hidayat 2008:3)

Kenyataan bahwa kebutuhan, tujuan, dan fungsi yang diharapkan dari pelayanan publik ini belum terpenuhi tidak terelakkan lagi. Salah satu indikatornya adalah banyak munculnya korupsi dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh pegawai. Kemunculan korupsi ini dibuktikan oleh hasil survey tahun 2001 oleh *The Partnership for Governance Reform* terkait korupsi, hasil survey tahun 2007 dan 2010 dari *Transparency International (TI)* mengenai persepsi masyarakat terhadap korupsi, dan hasil survey KPK mengenai korupsi dan integritas sektor publik dalam melayani publik tahun 2009 dan 2010. Dari hasil seluruh survey tersebut, hal yang dapat dilihat adalah pelayanan publik masih dinilai korup.

Kemunculan korupsi ini telah menjamah seluruh tingkat pelayanan publik, baik pelayanan publik tingkat nasional, propinsi, maupun kota atau kabupaten. Bahkan, pelayanan publik di tingkatan yang paling kecil (tingkat kota), munculnya korupsi juga tidak dapat dihindari. Termasuk salah satunya adalah korupsi di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi tingkat kota. Korupsi yang marak terjadi juga melibatkan sejumlah pejabat struktural dan pejabat fungsional (pengawas).

Tingginya tingkat korupsi yang terjadi, tentunya tidak dapat dilepaskan dari peran individu atau pegawai sebagai aktor utama yang menjalankan roda pelayanan kepada masyarakat. Munculnya perilaku-perilaku korup ini ditengarai karena para pejabat gagal untuk menekan hasrat pribadi, gagal bekerja sesuai

dengan nilai-nilai moral, dan gagal memenuhi nilai-nilai yang dibutuhkan masyarakat dalam menerima pelayanan publik. Nilai-nilai tersebut dikatakan Elliot (2007) sebagai nilai integritas. Lebih lanjut, integritas yang digunakan dalam penelitian ini adalah integritas moral seperti yang diungkapkan oleh McFall (dalam Integrity, 2008).

Hubungan antara integritas moral dengan kecenderungan perilaku dapat ditelaah melalui konflik antara komitmen dengan hasrat pribadi. Komitmen sendiri merupakan unsur integritas moral berupa upaya untuk memegang teguh kebenaran. McFall (dalam Integrity, 2008) mengatakan bahwa integritas hanya muncul ketika terjadi konflik antara hasrat pribadi dan komitmen ini. Seseorang dengan integritas akan rela menerima konsekuensi dari keyakinan dan komitmennya walaupun itu sulit dan harus melepaskan hasrat pribadinya (McFall, dalam Integrity, 2008).

Peneliti menilai bahwa nilai integritas yang berkaitan dengan moral merupakan nilai yang penting dan perlu diteliti lebih lanjut kaitannya dengan kecenderungan korupsi para pejabat. Hal ini dikarenakan pengukuran terhadap integritas dapat digunakan untuk memprediksi perilaku etis pegawai yang berskala luas seperti, kejujuran, kecenderungan melakukan kekerasan, pengunduran diri (*turnover*), kemungkinan melakukan pencurian, kejahatan kerah putih (*white collar crime*), dan perilaku-perilaku karyawan yang tidak produktif lainnya (Miner, Caps dan Wanek, dalam Austin, B. dan Martin, D.E., 2010). Sehingga peneliti mengasumsikan bahwa nilai integritas ini juga akan berhubungan dengan perilaku korupsi.

Melalui penelitian ini, peneliti mengaskan kembali bahwa peneliti ingin mengangkat topik mengenai tingkat integritas moral pegawai dan kaitannya dengan tingkat korupsi pegawai di dalam pelayanan publik.

### **1.3. Batasan Masalah**

Menurut Jasin, M., dkk., (2007), pelayanan publik jika ditinjau dari keluaran yang dihasilkan, dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa. Sehingga, batasan pelayanan publik yang menjadi sasaran penelitian ini adalah pelayanan publik administratif, sedangkan pelayanan publik dalam pengadaan barang dan jasa tidak termasuk sasaran penelitian ini.

Di samping itu, dalam penelitian ini mengabaikan beberapa faktor-faktor yang mungkin tidak dapat dikontrol oleh peneliti, seperti sosial-budaya, sistem birokrasi, dan faktor-faktor sejenis.

Dalam penelitian ini, ruang lingkup kajian penelitian ini berada di dalam pelayanan publik. Dimana pelayanan publik tersebut didefinisikan sebagai segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan instansi pemerintah di Pusat, di daerah, dan di lingkungan BUMN atau BUMD dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Definisi ini sesuai dengan definisi di dalam Keputusan Menpan No.81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum, yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menpan No.63 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan. Selain lingkup

pelayanan publik, sasaran (subjek) penelitian ini adalah pegawai pelayanan publik di level pejabat struktural yang berkedudukan sebagai Kepala Dinas, Sekertaris Kepala Dinas, Kepala Bagian, dan Kepala Sie di suatu instansi pelayanan publik. Selain pejabat struktural, subjek penelitian ini juga pejabat fungsional yang bertugas sebagai pengawas.

Salah satu konsep kajian dalam penelitian ini adalah integritas moral. Konsep integritas dan integritas moral yang akan dibahas pada penelitian ini tidak jauh berbeda. Hanya saja, peneliti akan memperkaya penjelasan mengenai konsep integritas sehingga konsep ini dapat disebut sebagai integritas moral. Secara singkat, Murphy, Lazniack, dan Wood (2007:12) mengemukakan bahwa integritas merupakan ketaatan terhadap kode moral. Lenick dan Kiel (2011) mendefinisikan integritas sebagai perilaku yang konsisten dengan prinsip umum, nilai, dan kepercayaan pribadi, serta diimplementasikan dalam upaya-upaya mempertahankan kebenaran, mengatakan sesuatu yang benar, dan menepati janji. Dari definisi ini diperkuat oleh teori dari McFall (1987) yang menyatakan bahwa integritas dapat dibedakan menjadi integritas personal dan integritas moral. Konsep integritas yang akan diangkat pada penelitian ini, berdasarkan teori McFall di tahun 1987, adalah integritas moral. Integritas moral menurut McFall (1987, dalam Cosgel dan Minkler, 2004) tidak sekedar menciptakan konsistensi perbuatan dan perkataan serta nilai-nilai pribadi saja (integritas personal), namun juga mampu menciptakan komitmen yang terlibat dalam prinsip-prinsip moral yang berlaku luas (misal: jangan berbohong). Sehingga, seseorang dengan integritas moral harus mampu taat dengan komitmen moral untuk hal-hal yang



dianggap beralasan baik (Cosgel dan Minkler, 2004:5). Berdasarkan pemaparan McFall dan Cosgel & Minkler, dapat dikatakan bahwa mereka menciptakan cakupan yang lebih luas dan kompleks mengenai definisi integritas yang diangkat dalam penelitian ini. McFall dan Cosgel & Minkler memberikan penegasan bahwa integritas moral merupakan integritas yang yang disesuaikan dengan nilai-nilai moral yang berlaku secara umum dan general.

Selain konsep integritas moral, konsep lain yang menjadi fokus penelitian ini adalah mengenai kecenderungan korupsi. Definisi korupsi sendiri dibatasi pada definisi dari *Transparency International* (dalam Paramita, 2007:30), yaitu perilaku pejabat publik, baik politisi atau politikus, maupun pegawai negeri, yang secara tidak wajar dan tidak legal memperkaya diri atau memperkaya mereka yang dekat dengannya, dengan menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepada mereka. Selain itu, kategori korupsi yang akan diteliti pada penelitian ini adalah *Petty Corruption / Corruption by Need* (Korupsi kecil). Kategori ini didasarkan penjelasan kategori menurut Wijianto (dalam Wijianto dan Zachrie, 2009). Sedangkan kategori lain menurut Benveniste (dalam Djaja, 2010:21-23) yang akan diteliti adalah kategori *Mercenary Corruption*. Jenis-jenis korupsi yang akan menjadi konsep penelitian ini juga telah disampaikan Djaja (2010) berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, yaitu tindak pidana “murni merugikan keuangan negara”, “suap” dan “pemerasan”. Kategori korupsi yang diteliti tersebut merupakan kategori yang muncul pada area interaksi ke-II dalam tipologi korupsi yang dibahas dan digambarkan oleh Wijayanto (dalam

Wijayanto dan Zachrie, 2009) berdasarkan *paper* dari Arvind Jain (2001) yang berjudul “*Corruption: A review*”.

#### **1.4. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

Apakah ada hubungan antara integritas moral dengan tingkat kecenderungan korupsi pejabat struktural dan fungsional di instansi pelayanan publik?

#### **1.5. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui apakah ada hubungan antara integritas moral dengan tingkat kecenderungan korupsi pejabat struktural dan fungsional di instansi pelayanan publik

#### **1.6. Manfaat Penelitian**

(a)Manfaat teoritis:

- (i) Manfaat teoritis yang dapat diperoleh adalah penelitian ini dapat mengembangkan kajian-kajian mengenai integritas moral individu di tempat kerja terutama pada bidang pemerintahan. Hal ini dirasa penting karena bahasan mengenai integritas moral individu dalam bekerja merupakan bahasan yang cukup populer namun belum banyak yang meneliti dalam konteks lingkungan, budaya, serta sistem pemerintahan di Indonesia.

(ii) Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran, wawasan, dan pemaparan yang cukup jelas mengenai hubungan antara integritas individu yang bekerja di instansi pelayanan publik dengan tingkat kecenderungan korupsi pegawai di instansi pelayanan publik.

(b)Manfaat Praktis:

(i) Manfaat praktis yang bisa didapat melalui penelitian ini adalah sebagai bahan pertimbangan bagi instansi mengenai gambaran peran faktor moral dan integritas individu dalam menjalankan pekerjaan yang terbebas dari perilaku yang koruptif.

(ii) Manfaat praktis berikutnya yang diharapkan muncul adalah penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan pertimbangan dalam upaya-upaya pencegahan perilaku korupsi dan gerakan anti-korupsi.

(iii) Lebih spesifik lagi, penelitian ini diharapkan memberikan referensi bagi gerakan anti-korupsi mengenai tema-tema tentang integritas yang mungkin dapat digunakan sebagai nilai-nilai yang diusung dalam kegiatan pencegahan korupsi di pelayanan publik.