

# **KORUPSI SKALA KECIL DALAM PELAYANAN PUBLIK (Studi Kasus Pada Sebuah Rumah Susun di Jakarta)**

Istiarti A. Sigit

Fakultas Hukum Universitas Krinadwipayana Jakarta  
email: -

## **Abstract**

*This article described such practice of petit bribery at the low cost renting apartment Melati, Penjaringan, North Jakarta, an asset of the government of Jakarta province. To understand the basic related problems to such issue may provides a reflection on the mismatch between what is stated as government's program and its real implementation and how to engineer appropriate solutions for the similar problems in the time to come.*

**Keywords :** *lcorruption, public service, rent apartment.*

## **Abstrak**

*Artikel ini mendeskripsikan praktik dari suap skala kecil pada rumah susun sewa murah Melati, Penjaringan, Jakarta Utara, sebuah aset dari pemerintah propinsi DKI Jakarta. Memahami permasalahan mendasar yang bertalian dengan masalah tersebut dapat menyediakan suatu refleksi tentang kesenjangan antara apa yang dinyatakan sebagai program pemerintah dan implementasi riilnya dan bagaimana merekayasa jalan keluar yang berpadan untuk permasalahan yang mirip dalam waktu yang akan datang.*

**Kata Kunci:** *Korupsi, Pelayanan Publik, Rumah Susun Sewa.*

### **A. Pendahuluan**

Mencermati riwayat pelayanan publik di Indonesia, yang hendak mengabdikan res publica, kepentingan publik, penulis tergugah untuk menelaah dampak dari praktek korupsi berskala kecil, yang dilakukan oleh gugus birokrat penyedia layanan jasa kepada para pengguna layanan jasa publik. Pendorong utama dalam hal ini adalah masih kurangnya telaah ilmiah terhadap isu, yang oleh karena sifatnya yang meluas dan berulang telah turut merintangikan upaya pemerintah untuk mensejahterakan rakyat Indonesia terutama pasca terkonsolidasinya kekuasaan Orde Baru pada awal tahun 1970-an, yang ditandai dengan semakin mantapnya keamanan dan menggebunya pembangunan nasional.

Di tengah suasana telah berpadannya pemenuhan kebutuhan pangan dan sandang untuk rakyat Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia, penyandang tertinggi daulat rakyat Indonesia pada tahun 1983 mulai memberi acuan tentang masalah kebutuhan papan (tempat tinggal). Dalam bagian 10 (b) Ketetapan

MPR Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), terdapat petunjuk tentang pembangunan rumah untuk masyarakat berpenghasilan rendah sebagai berikut:

"Pembangunan perumahan dan pemukiman perlu lebih ditingkatkan dan diperluas hingga dapat sama rata dan menjangkau masyarakat yang berpendapatan rendah dengan senantiasa memperhatikan susun atur serta sesuai dengan keadaan sosial disekitarnya. Pembangunan perumahan dan pemukiman harus dapat mendorong kegiatan pembangunannya dengan memperhatikan prinsip swadaya serta gotong royong.....".

Menindaklanjuti hal tersebut, pemerintah Republik Indonesia mengundang Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Bertingkat. Dalam UU tersebut, yang dimaksudkan dengan rumah bertingkat adalah,

"Bangunan bertingkat yang dibina dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan dan berfungsi dalam arah



mendatar (horizontal) maupun meningkat (vertikal) dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara sendiri, terutama untuk tempat tinggal yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama".

Tercantum pula dalam Bab II pasal 2 UU Nomor 16 Tahun 1985 dasar pembangunan rumah bertingkat, yaitu "Pembangunan rumah bertingkat berdasarkan pada asas kesejahteraan umum, keadilan, sama rata dan keserasian serta keseimbangan dalam semua aspek kehidupan".

Pemerintah DKI Jakarta dengan menggunakan peluang yang ada, yaitu terbakarnya unit hunian para penggarap tanah negara di Penjaringan, Jakarta Utara mulai juga membangun rumah bertingkat untuk disewakan kepada rakyat DKI Jakarta yang berpenghasilan rendah, yang kini dikenal dengan nama Rumah Susun Sewa Murah Melati. Penggunaan kawasan tersebut untuk lokasi pembangunan rumah susun sewa sederhana didasarkan pada Instruksi Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 609 Tahun 1985 tentang Peruntukan Bidang Tanah untuk pembangunan rumah susun sewa sederhana yang terletak di Penjaringan, Kecamatan Penjaringan seluas 10,52 Ha.

Seusai pembangunan fisik dan bermulanya tata laksana persewaan dan penghunian, diterbitkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 375 Tahun 1988 tentang Pedoman Pengelolaan Penghunian dan Persewaan rumah sewa/rumah sewa bertingkat Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Di dalam Pasal 2 Keputusan tersebut tentang Penggunaan Rumah Sewa dicantumkan bahwa penggunaan Rumah Sewa/Rumah Sewa Bertingkat adalah untuk tempat hunian sementara yang terutama diperuntukkan bagi masyarakat golongan ekonomi lemah yang produktif.

Sedangkan dalam Pasal 3 tentang syarat-syarat penghuni dinyatakan,

Syarat-syarat penghuni Rumah Sewa/Rumah Sewa Bertingkat adalah sebagai berikut :

- Warga Negara Indonesia
- Penduduk DKI Jakarta yang memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang sah dan berlaku.
- Bersedia mematuhi dan menandatangani Surat Perjanjian Sewa Menyewa".

Permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini adalah bagaimana implementasi dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan rumah susun dalam kenyataannya di lapangan?

## B. Pembahasan

### 1. Penyimpangan Pengelolaan Rumah Sewa

Hasil analisis penulis, setelah melakukan survei lapangan ke rumah susun sewa murah Melati dan wawancara secara acak dengan seratus responden dan seorang narasumber mengindikasikan adanya sejumlah ketidakselarasan (*mismatch*) antara kebijakan pemerintah sebagaimana diformulasikan di atas dengan implementasi kebijakan tersebut oleh pihak Pengurusan, yaitu unit birokrat tingkat bawah dari PD Sarana Jaya, yang dilimpahi kepercayaan oleh pemerintah DKI Jakarta untuk mengelola persewaan dan penghunian kompleks tersebut.

Pengelolaan yang menyimpang dari ketentuan yang seharusnya diberlakukan, dapat disimpulkan sebagaimana disajikan dalam Tabel 1.

**Tabel 1**  
Praktek Pengelolaan Yang Menyimpang Dari Ketentuan Formal

Penyimpangan	Pelaku	Jumlah Penyimpangan (%)	Tujuan
Negosiasi dengan calon penghuni yang tidak memiliki KTP DKI Jakarta untuk boleh menghuni sewa	Pihak Pengurusan	5	Pihak Pengurusan memungut biaya "pengurusan" KTP DKI Jakarta untuk yang bersangkutan
Memungut uang muka dari calon penghuni melebihi ketentuan	Pihak Pengurusan	2	Pihak Pengurusan mendapatkan kelebihan pungutan
Membiarkan penghuni penyewa melakukan beragam kesalahan terhadap ketentuan selama menyewa	Pihak Pengurusan	91	Pihak Pengurusan mendapat peluang memungut "uang damai"
Tidak mengelola kompleks dengan baik	Pihak Pengurusan	2	Pihak Pengurusan membiarkan meteran air rusak dan menetapkan biaya pemakaian air tidak sesuai ketentuan

Sumber : Hasil wawancara dengan 100 responden oleh penulis (diolah)

Sebagai akibat dari tindakan pihak Pengurusan tersebut, maka ke 100 calon penghuni/penghuni penyewa itu telah memberikan uang suap kepada pihak Pengurusan, sebagaimana tercantum dalam Tabel 2.

**Tabel 2**  
Rekapitulasi Uang Suap yang Dipungut Pihak Pengurusan

Nomor	Jumlah Kasus	Jumlah uang suap yang dipungut pihak Pengurusan
1	5	Rp. 25.500.000,-
2	2	Rp. 17.000.000,-
3	91	Rp. 134.538.150,-
4	2	Rp. -
Total	100	Rp. 177.038.150,-

Sumber : Hasil wawancara dengan 100 responden oleh penulis (diolah)



Dibandingkan dengan nilai nominal uang suap, yang merupakan salah satu praktek korupsi di Republik Indonesia, jumlah tersebut tidaklah seberapa. Namun, bila dibaca dalam konteks kehidupan mereka yang berpenghasilan rendah, nilai nominal seperti demikian cukup berarti bagi kehidupan sehari-hari mereka yang berpenghasilan rendah. Selain itu, praktek penyimpangan tersebut merintangai peluang warga DKI Jakarta lainnya yang berpenghasilan rendah untuk turut menghuni sewa di kompleks Melati.

## 2. Street Level Bureaucracy

Praktek penyimpangan di dalam tata laksana pengelolaan aset publik seperti dijelaskan di atas pernah diulas oleh Lipsky,<sup>1</sup> dalam karyanya *Street Level Bureaucracy*. Ia mengemukakan bahwa di dalam melaksanakan tugas harian mereka, para birokrat tingkat bawah menyandang kebijakan (*discretion*), untuk menentukan siapa yang dilayani, dan bagaimana, serta siapa yang tidak.

Dalam pelaksanaan tugas operasional, kebijakan para birokrat tingkat bawah dapat berupa penyimpangan aktif dan pasif. Penyimpangan aktif pasif. Penyimpangan aktif adalah keputusan untuk mengambil tindakan yang seharusnya tidak dilakukan namun dilakukan dengan harapan mendapatkan imbalan uang. Penyimpangan pasif adalah keputusan untuk tidak mengambil tindakan yang seharusnya diambil oleh birokrat tersebut. Hal tersebut dilakukan karena sudah mendapatkan imbalan atau harapan untuk mendapatkan imbalan. Tindak kebijakan yang menyimpang tersebut dapat dianggap sebagai tindakan korupsi, apabila mendapatkan atau dijanjikan akan mendapat imbalan berupa uang yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan.

Menurut Baker dalam saduran Kunarto,<sup>2</sup> kebijakan birokrat tingkat bawah dapat mewujudkan menjadi korupsi karena adanya (1) Struktur kesempatan dan teknik pelanggaran peraturan yang menyertainya, (2) Sosialisasi melalui pengalaman kerja, (3) Dorongan dari kelompok sejawat, berupa sokongan kelompok terhadap pelanggaran peraturan tertentu. Di mana tidak ada kontrol sosial yang berdaya mengoreksi praktek semacam itu, maka situasi seperti demikian terus berlanjut. Kontrol sosial yang dimaksud disini adalah semua

proses yang mendorong individu untuk berperilaku selaras dengan norma dan nilai masyarakat yang diberlakukan.<sup>3</sup> Sedangkan lembaga kontrol sosial yang formal meliputi aparat penegak hukum, yaitu polisi, kejaksaan dan pengadilan. Dengan demikian konsepsi kawalan sosial mencakup dorongan internal individu untuk berperilaku normal dalam interaksi sosial sebagaimana juga penekanan terhadap perilaku yang menyimpang.

Di dalam kaitan dengan kontrol sosial di dalam pengelolaan rumah susun sewa murah Melati, memang ada kawalan sosial, misalnya seperti diberitakan harian *Suara Pembaruan*, Jakarta, 18 Oktober 2004. Selama kunjungan rombongan Komisi A Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Jakarta ditemukan bahwa 29 persen penghuni penyewa di kompleks Melati berstatus penduduk musiman. Djenny Suharso, anggota Komisi A DPRD DKI yang ikut serta dalam rombongan peninjauan tersebut menggambarkan keadaan itu sebagai kesepakatan yang cacad sejak awalnya. Oleh karena sebagian besar yang diizinkan menghuni sewa tidak lengkap persyaratan awalnya, sedangkan mereka menyewa huni disana maka berarti mereka secara sah berstatus sebagai penghuni penyewa. Hal itu oleh Djenny Suharso dikatakan merupakan suatu proses yang cacad sejak awalnya. Selanjutnya Djenny menandakan, setelah menyaksikan alih fungsi unit hunian menjadi tempat berjualan, bahkan ada yang dijadikan tempat ibadah, bahwa setiap ruang di rumah susun sewa murah Melati tidak boleh diubah peruntukannya sehingga apabila ada yang berubah, jelas melanggar peraturan.

Anggota Komisi A DPRD yang lain yang turut dalam peninjauan H. Mansyur Achmad menyatakan bahwa karena semua rusun susun sewa murah di DKI Jakarta adalah aset pemerintah daerah DKI Jakarta, maka persewaan dan penghuniannya harus sesuai dengan ketentuan Gubernur DKI Jakarta Nomor 375 Tahun 1988 tentang pengelolaan rumah susun sewa murah tersebut. Adanya penyimpangan yang terjadi disebabkan karena adanya upaya mendapatkan uang sogok.

## 3. Pertukaran Kepentingan

Jauh sebelum berbagai dinas pemerintah di Republik Indonesia memainkan peran yang semakin beragam dalam pelayanan publik, masalah

1 M. Lipsky, 1980, *Street Level Bureaucracy*, New York, Russel Sage Foundation.

2 Kunarto, 1999, *Kejahatan Berdimensi Baru*, Jakarta, PT. Cipta Manunggal, hlm.75.

3 Ross, 1997, *Control Social*, New York, Russel Sage Foundation, hlm.451.



peran unit-unit birokrasi berkaitan dengan pelayanan publik telah ditelaah oleh Blau dalam karyanya *Exchange and Power in Social Life*. Blau<sup>4</sup> menyatakan bahwa ada dua jenis pertukaran sosial yang dialami dan dilakukan oleh manusia, yaitu pertukaran sosial secara bebas dan pelayanan publik, yang memiliki sifat umum yang sama, yaitu mengharap orang lain menyediakan barang atau jasa yang dibutuhkan seseorang. Namun, di dalam pertukaran sosial yang bersifat pelayanan publik, pihak dinas atau institusi yang melayani menyanggah kekuasaan menentukan siapa yang mendapat pelayanan dan siapa yang tidak. Di dalam posisi "diatur", pihak yang menginginkan pelayanan bersedia menundukkan diri kepada aturan main yang ditetapkan agen pelayanan publik tersebut. Keadaan seperti itu oleh Richard Emerson<sup>5</sup> disebut *power dependent relations*.

Ke seratus kasus yang berhasil penulis kumpulkan selama survei lapangan ke rumah susun sewa murah Melati jelas menguatkan saling hubungan pertukaran sosial dengan adanya unsur kuasa di tangan pihak Pengurusan. Hal itu membuktikan bahwa pendapat Blau, walau telah berusia 50 tahun, masih saja berlaku di Indonesia. Pertukaran yang tidak seimbang itu terjadi karena keterbatasan sumber daya yang hendak diperoleh calon penghuni penyewa (*supply-demand mismatch*). Pihak Pengurusan rumah susun sewa murah Melati telah memanfaatkan keadaan seperti demikian untuk mengupayakan agar para pengguna layanan publik yang mereka layani bersedia memberikan uang suap atau uang pelicin, yang merupakan salah satu praktek korupsi, walau berskala receh (*petit corruption*).

Kasus yang penulis temukan dengan nilai nominal uang sogok yang tertinggi telah dialami oleh Bapak H, usia 28 tahun asal Badan-Siapi-api, Sumatera Utara. Ia harus bersedia membayar 17 juta rupiah bagi mendapatkan hak untuk menyewa huni unit hunian tipe 54. Uang suap sebanyak itu dimaksudkan agar pihak Pengurusan mengurus KTP DKI untuk bapak H. sehingga ia memenuhi salah satu syarat untuk menjadi penghuni penyewa. Sedangkan 25 buruh bengkel, pemegang Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) yang juga menghuni sewa kemudian diusir pihak Pengurusan, walau saat mereka diterima untuk menyewa huni

telah memberikan uang pelicin sebesar dua setengah juta rupiah, untuk dapat menetap di lantai 2 Blok D, rumah susun sewa murah Melati.

Pelanggaran lain yang paling banyak terjadi dan dilakukan oleh para penghuni penyewa adalah memasang keramik, yang dimaksudkan untuk membuat unit hunian lebih nyaman. Pihak Pengurusan telah membiarkan praktek itu dan memungut uang "damai" dengan jumlah yang bervariasi antara dua puluh ribu rupiah dan lima ratus ribu rupiah. Satu-satunya pelanggaran mengubah konstruksi bangunan adalah menggabungkan tiga unit hunian menjadi satu kemudian dijadikan warung makan telah memberi peluang kepada pihak Pengurusan untuk memungut uang "damai" lima belas juta rupiah.

Besarnya uang suap yang bervariasi seperti dijelaskan di atas jelas mengindikasikan kuasa dari pihak Pengurusan di dalam menentukan imbalan dari pelayanan publik sesuai dengan kebijakan mereka sendiri, menyimpang dari ketentuan formil yang berlaku.

Sebuah kasus tunggal tentunya tidak dapat dijadikan acuan untuk melakukan generalisasi dari beragam variasi dari praktek pelayanan publik oleh agen atau institusi birokrasi yang menyanggah kebijakan (*discretion*). Namun, kasus tunggal seperti praktek pertukaran sosial di rumah susun sewa murah Melati, yang telah terjadi selama lebih dari dua puluhan tahun, dapat dijadikan pemberi pelajaran (*lessons learned*) tentang salah satu kenyataan pelayanan publik yang pada hakekatnya merugikan publik, dalam hal ini mereka yang tergolong berpenghasilan rendah. Berlanjut kasus semacam itu, sementara bertambahnya bidang-bidang pelayanan publik yang dimaksudkan oleh pemerintah Republik Indonesia sebagai sarana untuk memberantas kemiskinan sebagaimana yang masih ditanggung oleh sebagian rakyat Indonesia seharusnya memberi kepada kita umpan balik (*feedback*) tentang betapa rawannya kehidupan berbangsa dan bernegara di masa mendatang.

Kebijakan yang disandang birokrat tingkat bawah (*street level bureaucracy*) seperti dijelaskan di atas, bila dipandang dari sudut pandang kriminologi merupakan keberhasilan dari birokrat tingkat bawah memperjuangkan kepentingan mereka melalui instrumen kebijakan yang

4 P.M.Blau, 1964, *Exchange and Power in Social Life*, New York, John Willey & Sons.

5 Richard Emerson, 1993, *Power and Social Life*, New York, Political Studies, hal 59.



menyimpang dari ketentuan hukum yang berlaku. Keadaan seperti demikian menuntun Chambliss dan Seidman<sup>6</sup> untuk menyatakan, *both in structure and in function the law operates in the interests of power groups. The public interests is represented only to the extent it coincides with interests of those power groups.*

Terlepas dari niat baik DPR dan pemerintah Republik Indonesia untuk menyediakan payung hukum bagi pelayanan publik yang lebih baik, seperti terbukti dengan adanya RUU Administrasi Pemerintahan dan RUU Pelayanan Publik, praktek pelayanan publik perlu dikaji dari kenyataan yang ada, terutama pada skala unit pelayanan publik tingkat paling bawah, dengan mencermati hukum menurut formulasinya (*law in books*) berbanding hukum dalam penerapannya (*law in action*).

### C. Simpulan

Bertolak dari data dan pembahasan tersebut di atas menunjukkan bahwa adanya ketidaksiharasan antara kebijakan pemerintah dalam bentuk UU No.16 Tahun 1985 tentang Rumah Bertingkat, serta peraturan pelaksanaannya Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.375 Tahun 1988 tentang Pedoman Pengelolaan Penghunian dan Persewaan Rumah Sewa/Rumah Sewa Bertingkat Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan implementasinya di lapangan. Pengelola Rumah Sewa membuka peluang terjadinya penyimpangan terhadap ketentuan penghunian rumah sewa dengan melakukan pungutan untuk kepentingan pribadi. Perilaku demikian sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Lipsky bahwa dalam melaksanakan tugas hariannya para birokrat tingkat bawah mempunyai kebijakan yang berpotensi untuk menyimpang secara aktif maupun pasif demi keuntungan pribadi. Kemudian apa yang dilakukan oleh penghuni dan pengelola rumah susun sesuai dengan teori pertukaran sosial dari Blau bahwa pihak penguasa mempertukarkan pelayanan dengan imbalan dari pihak pengguna layanan publik.

### DAFTAR PUSTAKA

Alatas, 1987, Korupsi : Sifat, Sebab dan Fungsi, Terjemahan Nirwono, Jakarta : LP3ES.  
Anwar Hj. Malik, 2006, Sejarah Pembangunan

Rumah Susun Sewa Murah Melati, Wawancara 29 Agustus 2006.  
Blau, P.M., 1984, Exchange and Power in Social Life, New York : John Willey & Sons.  
Chambliss, William J., dan Robert B. Seidman, 1971, Law Order and Power, Massaschusetts : Addison-Wesley.  
Lipsky, M., Street Level Bureaucracy, New York : Russel Sage Foundation.  
Pemerintah Republik Indonesia, 1985, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.  
SK Gubernur DKI Jaya Nomor 375 Tahun 1988 tentang Pengelolaan, Penghunian dan Persewaan Rumah Sewa Bertingkat.  
Harian Suara Pembaruan, 18 Oktober, 2004.

6 Chambliss dan Seidman, 1971, Law Order and Power, Massaschusetts, Addison- Wesley, 1971, hlm 184.