

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

ZI (Zona Integritas) adalah predikat yang diberikan kepada lembaga/instansi yang pimpinan dan jajarannya dilibatkan untuk mencapai Kawasan Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani (WBBM). Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 10 Tahun 2019, yang merupakan revisi terbaru dari Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pedoman Pembangunan ZI menuju WBK dan WBBM di lingkungan Kementerian/Lembaga Pemerintah Daerah, merupakan kebijakan yang mengatur pembangunan ZI menuju WBK dan WBBM di lingkungan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah. Pembangunan ZI ini merupakan upaya Kementerian PAN dan RB untuk mendukung upaya pemerintah dalam memerangi korupsi dan reformasi birokrasi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Pembangunan ZI menuju WBK dan WBBM wajib diterapkan di berbagai lembaga/instansi pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Salah satu lembaga/instansi pemerintah yang menerapkan program ZI WBK dan WBBM tersebut adalah Kementerian Agama. Program ini menjadi prioritas Kementerian Agama sejak Menteri Agama berkomitmen

untuk membangun ZI pada bulan Desember tahun 2012 dengan diterbitkannya Instruksi Menteri Agama nomor 1 Tahun 2012 mengenai Pelaksanaan Pembangunan Zona Integritas menuju WBK dan WBBM di lingkungan Kementerian Agama. Upaya tersebut merupakan wujud dari implementasi Peraturan Kementerian PAN dan RB Nomor 20 Tahun 2012.

Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat sendiri telah melakukan upaya pencegahan korupsi dan reformasi birokrasi sejak tahun 2010 yang dilatar belakangi oleh Keputusan Menteri Agama RI Nomor 153 Tahun 2009 mengenai Reformasi Birokrasi Departemen Agama yang menginstruksikan agar Menteri Agama melakukan percepatan reformasi birokrasi. Dengan diterbitkannya Peraturan Kementerian PAN dan RB Nomor 20 Tahun 2012 mengenai Pedoman Pembangunan ZI menuju WBK dan WBBM serta Instruksi Menteri Agama Nomor 1 Tahun 2012 mengenai Pelaksanaan Pembangunan ZI menuju WBK dan WBBM di lingkungan Kementerian Agama, dalam rangka reformasi birokrasi, Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat berdedikasi penuh untuk berpartisipasi dalam program pembangunan nasional ZI menuju WBK dan WBBM. Namun, pembangunann ZI menuju WBK dan WBBM sebagai upaya menghindari korupsi dan reformasi birokrasi, dinilai lemah kinerjanya, dan keberhasilan secara keseluruhan masih kurang optimal. Hal tersebut dapat disebabkan dari lima hal.

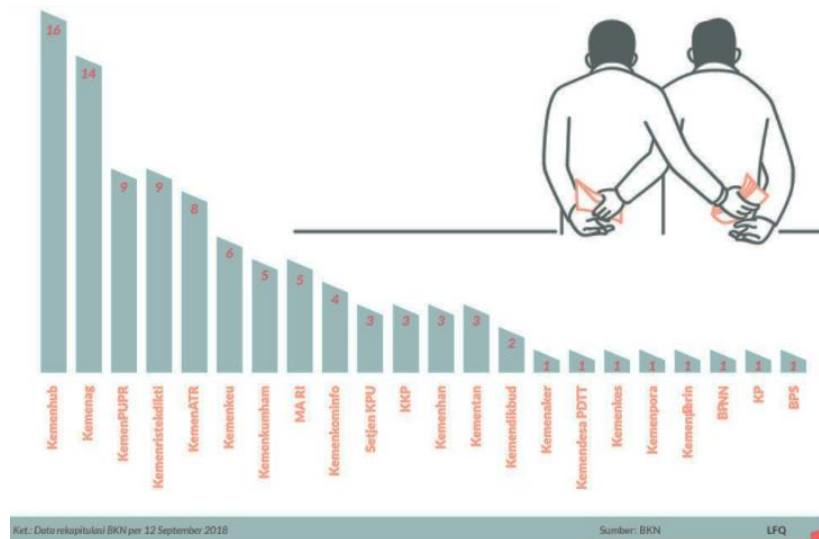
Pertama, karakteristik organisasi yaitu Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat memiliki satuan kerja yang cakupannya luas sehingga rantai penyebaran/pembagian tanggungjawabnya pun luas serta masih terdapat SOP yang

saling tumpang tindih. Kedua, sumber daya yaitu kurangnya personil pegawai dan terhambatnya optimalisasi sarana pelayanan publik karena banyaknya jumlah pegawai pensiun dan pembengkakan kebutuhan anggaran pemeliharaan gedung/bangunan beserta perangkat dan fasilitas didalamnya yang belum memenuhi kebutuhan ideal. Ketiga, sikap implementor yaitu lemahnya komitmen implementor dalam membangun ZI serta kurangnya profesionalitas pegawai dalam memberikan pelayanan menunjukkan bahwa kurangnya tingkat pengawasan yang dilakukan. Keempat, komunikasi antar organisasi dan kegiatan implementor yaitu minimnya publikasi dan komunikasi kepada masyarakat mengenai pembangunan ZI menuju WBK dan WBBM terutama kejelasan mengenai proses pelaksanaan pembangunan zona integritas. Kelima, pengaruh lingkungan sosial dan politik. Masyarakat Jawa Barat memiliki budaya dan karakteristik yang beragam. Hal ini menjadi penghambat dalam membangun ZI karena konflik yang sering terjadi serta rendahnya tingkat toleransi yang dimiliki. Selain itu, tingkat literasi yang rendah dan adanya anggapan bahwa Kementerian Agama yang digambarkan sebagai “Kain Putih” sehingga posisinya sangat sensitif dan paling sering disorot apabila muncul suatu ketidaksesuaian atau permasalahan. Semua permasalahan di atas berakibat pada menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat pada profesionalitas/kinerja yang dilakukan oleh ASN yang bekerja di lingkungan Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat sehingga sampai saat ini cukup sulit bagi Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat untuk mencapai predikat zona integritas menuju WBK dan WBBM.

Kementerian Agama sendiri merupakan kementerian yang berada di dalam pemerintahan Indonesia yang membidangi urusan agama. Kementerian yang bermoto “Ikhlas Beramal” ini sering menjadi sorotan kasus korupsi. Menurut Detik.com dalam situsnya <https://news.detik.com/berita/d-5282119/kpk-tahan-eks-pejabat-kemenag-tersangka-kasus-korupsi-rp-16-miliar> pada bulan Desember 2020 lalu, KPK telah menahan Undang Sumantri, mantan pejabat di Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama, yang merupakan tersangka dalam kasus korupsi pengadaan pada Madrasah Tsanawiyah (MTS) dan Madrasah Aliyah (MA). Bukan hanya kali ini saja disorot perihal kasus korupsi, di tahun sebelumnya kasus korupsi memang sudah merebak di kementerian ini. Menurut Tribun News dalam situsnya <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/03/24/korupsi-korupsi-di-pusaran-kementerian-agama> pada 24 Maret 2019 di tahun - tahun sebelumnya (2006, 2011-2012, 2014, dan 2020) kasus pungli hingga korupsi mulai dari penyalahgunaan BPIH dan dana abadi umat, korupsi pengadaan Al-Quran, perlengkapan laboratorium madrasah, penyalahgunaan dana operasional menteri, dan kasus jual beli jabatan yang telah merugikan negara hingga ratusan milyar.

Gambar 1.1

Rekapitulasi PNS yang Terlibat Tipikor Berdasarkan Kementerian/Lembaga

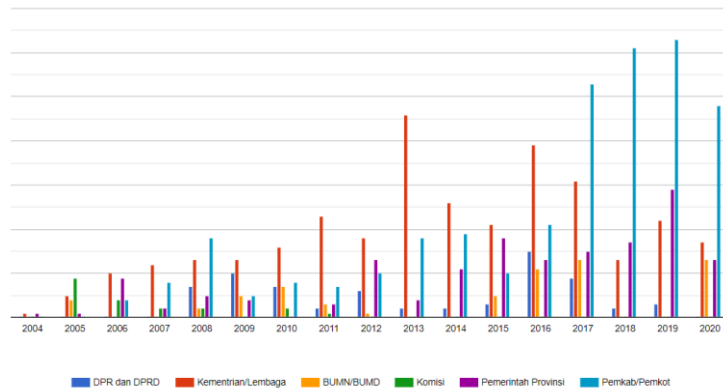


Sumber: <https://tirto.id/kementerian-dan-lembaga-mana-yang-jadi-sarang-para-pns-korupsi-cZvp#top>

Menurut Detik.com dalam situsnya [https://news.detik.com/berita/d-4475403/korupsi-merajalela-kemenag-harus-direvolusi-mental?\\_ga=2.74057301.658796641.1613454238-1239750172.1587884890](https://news.detik.com/berita/d-4475403/korupsi-merajalela-kemenag-harus-direvolusi-mental?_ga=2.74057301.658796641.1613454238-1239750172.1587884890), pada 20 Maret 2019 Kementerian Agama adalah kementerian dengan jumlah ASN tertinggi kedua yang terlibat dalam tuduhan korupsi, yaitu berjumlah 14 orang (berdasarkan catatan BKN per 12 September 2018). Menurut Muzakir, pakar hukum UII, untuk mengatasi korupsi yang sudah mengakar di Kementerian Agama, diperlukan penanganan ekstra dan revolusi mental bagi pegawainya supaya korupsi tidak terulang.

Gambar 1.2

Grafik Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Instansi



Sumber: <https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-instansi>

Menurut Gambar 1.1 KPK membagi Tindak Pidana Korupsi menjadi lima kategori: TPK berdasarkan Instansi, TPK berdasarkan Jenis Perkara, TPK Berdasarkan Profesi/ Jabatan, TPK Berdasarkan Perkara Inkracht, dan TPK Berdasarkan Wilayah. Data dari Komisi Pemberantasan Korupsi mengenai tindak pidana korupsi berdasarkan instansi, praktik korupsi di kementerian/lembaga cukup tinggi di rentang tahun 2005 – 2019. Berdasarkan pada tabel 1.1 terlihat bahwa kementerian/lembaga menempati posisi kedua terbanyak dalam tindak pidana korupsi sebanyak 382 kasus. Posisi pertama dipegang oleh pemkab/pemkot sebanyak 409 kasus.

Tabel 1.1  
Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Instansi

Instansi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Jumlah
DPR/DPRD	7	2	16	2	2	3	15	9	4	7	0	74
Kementerian/Lembaga	16	23	18	46	26	21	39	31	47	44	17	382
BUMN/BUMD	7	3	1	0	0	5	11	13	5	17	13	86
Komisi	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20
PenreintahProvinsi	0	3	13	4	11	18	13	15	29	11	13	152
Penkab/Pemkot	8	7	10	18	19	10	21	53	144	66	48	409
<b>Jumlah</b>	<b>40</b>	<b>39</b>	<b>48</b>	<b>70</b>	<b>58</b>	<b>57</b>	<b>99</b>	<b>121</b>	<b>199</b>	<b>145</b>	<b>91</b>	<b>1123</b>

Sumber: <https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-instansi>

Pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan baru di dalam birokrasi sebagai tanggapan atas meningkatnya jumlah tindak pidana korupsi, salah satunya adalah *Grand Design* Reformasi. Sebagai bagian dari upaya mewujudkan reformasi birokrasi yang lebih besar, Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 81 Tahun 2010. terarah dan berjangka panjang. *Grand Design* Reformasi tersebut dilaksanakan oleh seluruh kementerian di bawah arahan tim nasional reformasi birokrasi, dengan melibatkan berbagai elemen terkait koordinasi wakil presiden, seperti Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemen PAN dan RB) sebagai pembina, Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan (BPKP) sebagai penjamin mutu, serta Kementerian Keuangan selaku pengampu urusan keuangan dan remunerasi berbasis kinerja. Sasaran atau capaian strategis yang ingin dicapai adalah terselenggaranya negara yang bebas korupsi, peningkatan kapasitas dan akuntabilitas, serta penguatan orientasi terhadap peningkatan pelayanan publik.

Program Reformasi Birokrasi di Indonesia telah dilaksanakan sejak tahun 2010, namun sampai saat ini birokrasi di Indonesia masih belum mengalami perubahan yang signifikan. Hal ini tergambar dari persepsi buruk masyarakat terhadap birokrasi Indonesia yang didasari oleh kenyataan bahwa birokrat/pejabat publik tidak berperilaku sebagaimana mestinya. Para pejabat publik masih sering lalai dalam melakukan pekerjaannya. Selain itu, masih ada kecurangan-kecurangan yang sering dilakukan dalam memberikan pelayanan publik. Diperlukan adanya perubahan *mindset* pejabat publik dari kekuasaan menjadi melayani sepenuh hati. Masyarakat merupakan sumber kekuasaan yang terikat pada birokrasi pemerintah, yang harus diwaspadai oleh para pejabat publik. Kekhawatiran utama dalam pelayanan publik antara lain korupsi, kolusi, dan nepotisme, sehingga pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat tidak lagi menjadi prioritas utama.

Adanya isu-isu tersebut di atas, penting bagi kita untuk memahami bagaimana implementasi pembangunan ZI, khususnya di Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat, sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul “Implementasi Pembangunan ZI Menuju WBK dan WBBM di Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat”.



## **1.2 Fokus Penelitian dan Perumusan Masalah**

### **1.2.1 Fokus Penelitian**

Dalam penelitian kualitatif, fokus penelitian harus diperhatikan. Fokus penelitian berfungsi untuk mempertajam dan memberikan batasan dan arahan pada penelitian.

Fokus dalam penelitian ini adalah mengenai pelaksanaan atau implementasi dari pembangunan ZI menuju WBK dan WBBM di Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat dengan standar dan sasaran kebijakan, karakteristik organisasi pelaksana, pemanfaatan sumber daya yang dimiliki, komunikasi yang akurat dan konsisten, sikap para implementor terhadap kebijakan, serta adanya dukungan dari lingkungan sosial, budaya, dan ekonomi.

### **1.2.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana pelaksanaan pembangunan ZI menuju WBK dan WBBM di Kanwil Kemenag Provinsi Jawa Barat?”.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi pembangunan ZI menuju WBK dan WBBM di Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat.

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

### **1.4.1 Kegunaan Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi informasi, wawasan, dan bahan untuk penggunaan metodologi penelitian, khususnya di bidang administrasi publik, dalam hal implementasi kebijakan antikorupsi dan reformasi birokrasi di lingkungan pemerintahan. Hal ini juga dapat dimanfaatkan sebagai sumber data pembandingan untuk penelitian selanjutnya.

### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

Secara praktis, penelitian ini dimaksudkan untuk menjadi bahan pertimbangan dan sumbangan pemikiran yang bermanfaat, khususnya dalam hal pemberantasan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik dalam implementasi pembangunan ZI menuju WBK dan WBBM.