

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan oleh G. Scanlan dari *Reader in Law, City University*, tahun penelitian 2004, dengan judul *The control of corruption*, menggunakan metode Review, menghasilkan temuan berikut, *The present role of corruption in English law, pointing out that there is actually no offence of corruption, nor of fraud, although there is a draft bill to establish the general offence of fraud; the link of corruption with bribes or gifts seems to permeate all relevant statutory offences. Suggests that it is possible to follow the example of fraud, provide a new definition and draft a general offence of corruption. Outlines what this new concept of corruption would be: the perversion of a person's integrity in the performance of a public duty. Develops the concept by considering the aims and purposes of the person's office, the mens rea (ie guilty intent) of the proposed offence, examples of forms of conduct covered by the proposed offence, and principal and secondary parties. Moves on to possible objections to the proposed offence on the grounds of human rights violation, and to the status of the proposed offence. Concludes that a statutory offence of corruption could be drafted in a way that did not lead to uncertainty or unfairness in its prosecution, and that it would be a powerful weapon against dishonesty.*

Penelitian yang dilakukan oleh Maurice Yolles dan Ousanee Sawagvudcharee, dengan tahun penelitian 2013, berjudul *Understanding Corruption*, menggunakan metode *Case Study*, menemukan hasil sebagai berikut, *Dealing with corruption is essential for the health of social agents no matter what their political, social or economic nature is. A generic theory of corruption is explored that stems from the connection between ideology and ethics. It shows that political, economic and social dimensions of activity can all contribute to processes of corruption when a complexity of ideological/ethical interconnections becomes pathological. Without adopting ethical, honesty, social responsibility and moral issues in practice, corruption cannot be eradicated. In addition, a public servant dimension of activity can also be involved in contributing to process of corruption when a complexity of ideological/ethical interconnections becomes pathological for future consideration. An Illustration of the issues that are involved is provided by a*

brief examination of the Thai police, the Ratchadaphesek Road case and the Reformation Plan for the State Railway of Thailand.

Adam Graycar, tahun penelitian 2014, dengan judul penelitian *Awareness of corruption in the community and public service: A Victorian study*, menggunakan metode Behaviours Observation, menghasilkan temuan sebagai berikut, *Corruption hurts the public and undermines government. This study of perceptions of corruption in Victoria shows that the community believes corruption is on the increase, yet this view is not shared by public servants. In general corruption is not on the radar of senior Victorian public servants. There are more perceptions of corruption in line agencies than in central agencies. Behaviours most commonly suspected and observed were hiring family and friends, conflict of interest, abuse of discretion and abuse of information. One- third of public servants surveyed thought there were opportunities for bribery, yet only 4% had suspected bribery and less than one per cent had personally observed it. Almost half do not believe they would be protected from victimisation should they report corruption. The data reported here poses challenges in thinking about corruption when devising integrity standards in the public service.*

Penelitian yang dilakukan oleh Adam Graycar, di tahun penelitian 2017, dengan judul *Corruption: Classification and analysis*, dengan menggunakan metode *framework for the analysis of corruption which identifies types, activities, sectors and places (TASP)*. Penelitian ini menghasilkan temuan sebagai berikut, *Corruption demoralises government and weakens the whole endeavour of policy formulation and its implementation. It diminishes services and causes fiscal stress, but most of all it undermines trust and corrodes legitimate community expectations. Corruption takes many forms and is found in many contexts. With the TASP framework identified or suspected corruption in any setting can be analysed as a precursor to the controls and processes that are most appropriate for the control and modification of corrupt behaviour, which ideally can enhance public sector performance. The TASP framework assists in pinpointing the nature, location and context of public sector corruption, and illustrates more precisely where the risks of corrupt activity might arise. This paper demonstrates, with empirical work from New York City and the State of Victoria in Australia (Australia's second most populous state), that more precise classification and characterisation of the nature and types of corrupt activity is an essential*

precondition to the development and design of targeted anti-corruption measures. The questions that this paper seeks to address are what is the nature of public sector corruption in all its varieties, where might it be located (whether agency or place specific or across public and private sectors or otherwise) whether and how corruption may be measured, and what sorts of risks are perceived for potential corruption in public services.

Gerald E Caiden, tahun penelitian 1991, dengan judul *What really is public maladministration?* menggunakan metode Observasi, dari penelitian ini menemukan sebagai berikut, *The United States most public arrangements now hum along at such a satisfactory level that they are taken for granted and rarely questioned. Public administration ensures that the things governments want done do get done reasonably well. Indeed, it works so well that most people don't have to think about it at all until and unless they object to what government is trying to do or not, they run foul of public administration or emergencies slatter the complacency. Otherwise, when public administration falters, mostly it manages to detect its own malfunctioning and, frequently, institutionalised fail-safe procedures kick in for instantaneous correction. Most people's well-being would be impossible without such high levels performance. But public administration does go wrong, sometimes horrendously wrong. Things don't get done at all or are done so badly that everybody gets upset. Malfunctioning goes undetected far too long. The fail-safe devices do not operate or prove to be inadequate. No matter how well-performing an administrative system may be, how pleased people might be with it and how difficult it is to conceive of improving it, somewhere things are wrong, mistakes are being made and justifiable grievances are being ignored. The fact is that much administrative wrong occurs, warning go unheeded, evidence is suppressed, correctable errors are ignored, and too little is done too late to avert avoidable tragedy.*

Penelitian yang dilakukan oleh Patria de Lancer Julnes, Manuel Villoria, pada tahun 2014, dengan judul *Understanding and addressing citizens' perceptions of corruption: the case of Spain*, menggunakan metode Seeks to Answer Two Important Questions Model, menghasilkan temuan sebagai berikut, *Current theories and approaches to study and combat corruption have questionable applicability in countries with low systemic corruption and high perceptions of corruption. Further, the circular nature of corruption requires a more nuanced understanding of the complexities*

involved. We argue that understanding the determinants of perceptions of corruption, defined in more refined ways, holds promise in suggesting solutions for reducing corruption. To that end, we developed a model that seeks to answer two important questions: (1) what factors influence citizen perceptions of corruption, and how do they differ in relation to two different sets of government actors? And (2) in what ways might factors affecting perceptions of corruption interact to yield moderated relationships? Using the responses to a survey from 2500 citizens in Spain in 2009, we tested the model and found that personal characteristics, attitudes and media exposure have predicted differences in accounting for perceptions of corruption for different government actors. Beyond these direct findings, analysis of interactions of these explanatory factors revealed moderated relationships that have additional implications for public administrators and scholars interested in curbing corruption.

Robin J. Kempf, dalam tahun penelitian 2015, judul penelitian *Crafting accountability policy: Designing offices of inspector general*, menggunakan metode *both original qualitative and quantitative data*, menghasilkan temuan penelitian sebagai berikut, *Offices of Inspectors General (OIGs) promise increased accountability from governmental actors. OIGs do so by monitoring governmental programs and operations and providing their findings to legislative or executive decision makers and/or the public. These offices have enjoyed a particular popularity in the United States in the last 40 years; however a close examination of these OIGs demonstrates that, particularly on the state and local levels, there is vast variation in their designs. Using both original qualitative and quantitative data this paper examines the extent to which OIGs on the state and local levels vary from an archetypal OIG. The paper demonstrates that while design variations occur as the new institution is adopted in new places, sometimes deviations from the archetype are attributable to an intentional effort, based on a recognition of and reaction to the potential power of an OIG structured according to a theoretically ideal model, to restrict the office in ways that have the potential to undercut effectiveness.*

Gabriel Kuris, dalam tahun penelitian 2015, yang berjudul *Watchdogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth?* Menggunakan metode *documented experiences of dozens*, penelitiannya menghasilkan temuan sebagai berikut, *Anti-corruption advocates worldwide deride*

“toothless” anti-corruption agencies and demand agencies “with teeth,” meaning strong law enforcement powers. However, there are drawbacks to such powers. This paper draws from the documented experiences of dozens of anti-corruption agencies worldwide to show that law enforcement powers are not determinative of agency effectiveness, nor are they always helpful. Rather, both “guard dog” agencies, which use law-enforcement powers to address crimes of corruption directly, and “watchdog” agencies, which merely uncover and report corruption issues, face unique challenges and constraints. An anti-corruption agency’s powers may influence its strategic response to its operating environment, but ultimately are less critical to corruption reduction than other factors such as independence, political will, and the reliability of partner institutions.

Jonathan Rose, dalam tahun penelitian 2017, penelitiannya berjudul *The Meaning of Corruption: Testing the Coherence and Adequacy of Corruption Definitions*, menggunakan metode *different variety critically reviews*, menghasilkan temuan penelitian sebagai berikut, *Corruption is one of the most important issues facing the world today, yet despite its importance, there remains significant confusion about exactly what corruption is. A multitude of definitions have been advanced, but there remains an inability to offer an authoritative definition. While this could be merely a reflection of trivial variations on the same theme, it is possible that it reflects substantive disagreements that may suggest that the current understanding of the conceptual nature of corruption is inadequate for the purposes to which it is put. This article critically reviews a variety of different approaches to defining and conceptualising corruption, suggesting potential areas of weakness in the definitions. The article then applies these definitions against a series of scenarios of putatively corrupt behaviour in an attempt to map the scope of the definitions. This analysis finds limited agreement between definitions about which behaviours ought to be classified as corrupt, which in turn reveals a limited ability to apply the concept of corruption definitively. Given the substantive importance of corruption, and the political importance of corruption evaluations, it appears that current understandings of corruption are not adequate.*

Penelitian Ivan P. Yamshchikov, Aleksandra Detkova dan Alexey Tikhonov, tahun penelitian 2017, dengan judul penelitian *Government and Corruption: Scylla and Charybdis*, penelitian ini menggunakan metode

comparative model, dengan temuan hasil penelitian sebagai berikut, Using public sector employment and corruption perception data for 72 countries across the world, this article demonstrates that despite common notion countries with “smaller” governments do not tend to have lower corruption. Under general assumptions, one can demonstrate that there is an optimal size of public sector employment corresponding to the highest capital intensity. The model has several implications: lower optimal sizes of governments for labor intensive countries and higher sizes for capital intensive ones, possibility to reduce corruption paying a cost of suboptimal output, and a higher “price” of an oversized government for labor intensive countries.

Penelitian dari Michael T. Rock, pada tahun 2009, yang berjudul *Corruption and Democracy*, menggunakan metode empirical tests models, menghasilkan temuan sebagai berikut, Most models and empirical tests of the relationship between corruption and democracy assume corruption falls as democracy matures. Yet recent theoretical developments and case evidence suggest an inverted U relationship between the two, although so far no one has tested for this relationship. By drawing on a panel data set covering a large number of countries between 1982–1997, substantial empirical support is found for an inverted U relationship between the durability (age) of democracy and corruption. Fortunately, the turning point in corruption occurs rather early in the life of new democracies – between 10–12 years.

Penelitian dari Samodra Wibawa, Arya Fauzy F.M., dan Ainun Habibah, Fisipol UGM, tahun 2012 dengan judul *Efektivitas Pengawasan Pungutan Liar Di Jembatan Timbang*. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus dengan obyek penelitian pembayaran ilegal di Karasidenan Surakarta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa petugas yang melakukan pengawasan terhadap agen transportasi jembatan belum efektif karena pengendalian internal kurang didukung oleh kontrol eksternal dari lembaga luar serta dari pengguna layanan jembatan timbang itu sendiri. Implikasi dari hasil penelitian ini menunjukkan perlunya kerjasama semua pihak yang terkait untuk bekerja sama untuk mematuhi aturan, sehingga pembayaran ilegal yang merajalela di stasiun timbang dapat diminimalkan.

Penelitian yang dilakukan oleh Dewa Jaya Ferogusta, tahun 2009 dengan judul *Pengawasan Terhadap Pengemudi atau Perusahaan Angkutan Barang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Studi di Jembatan Timbang Batu Layang Kota*

Pontianak) menggunakan metode penelitian hukum normatif sosiologis diperoleh temuan sebagai berikut: bahwa berdasarkan data yang didapat bahwa pelanggaran-pelanggaran yang terjadi terhadap ketentuan pengangkutan muatan barang oleh pengemudi kendaraan angkutan barang umum memang terjadi penurunan, namun jumlah pelanggaran yang terjadi di Jembatan Timbang Batu Layang masihlah tinggi, yang berarti menunjukkan bahwa pengawasan terhadap pengangkutan barang di Jembatan Timbang Batu Layang di Kota Pontianak belumlah Optimal. Bahwa dalam hal penanggulangan terhadap penyebab terjadinya kelebihan muatan barang yang diangkut oleh kendaraan angkutan barang umum diantaranya secara preventif adalah dengan secara rutin melakukan razia atau pemeriksaan yang dikoordinasikan bersama dengan anggota DLLAJ kepada khususnya kendaraan angkutan barang umum yang disinyalir melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan mengenai aturan standarisasi pengangkutan barang oleh kendaraan angkutan barang umum. Secara represif, terhadap pengemudi kendaraan angkutan barang umum yang tertangkap tangan melakukan pelanggaran sebagaimana yang dimaksud di atas, maka oleh petugas yang berwenang akan di data kemudian akan diberikan peringatan atau teguran agar tidak melakukan kesalahan yang sama dan apabila pada pemeriksaan selanjutnya tertangkap lagi maka pengemudi tersebut ditindak dan diproses sesuai ketentuan yang berlaku. Bahwa faktor-faktor menjadi Penghambat Dalam Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Kelebihan Muatan Oleh Pengemudi Atau Perusahaan Angkutan Umum Barang Di Jembatan Timbang Batu Layang Kota Pontianak adalah Masih banyaknya pungli akibat dari mekanisme pengawasan yang tidak berjalan dengan efektif dan Kurangnya pengawasan terhadap evaluasi dan penataan dari sisi pelaksanaan operasional jembatan timbang Oleh Instansi terkait.

Penelitian dari Pasaribu, Hiras tahun 2009 dengan judul Pengaruh Komitmen, Persepsi, dan Penerapan Pilar Dasar Total Quality Management Terhadap Manajerial (Survey pada BUMN Manufaktur di Indonesia) yang bertujuan untuk menemukan pengaruh komitmen pimpinan puncak dan persepsi manajer divisi mengenai TQM serta penerapan pilar dasar total quality management (TQM) terhadap kinerja manajerial pada BUMN manufaktur di Indonesia dengan menggunakan metode populasi survei terhadap 28 BUMN manufaktur di Indonesia. Data yang digunakan terdiri dari data primer yang diperoleh melalui kuesioner dan data sekunder yang

mendukung penelitian tersebut. Pengujian hipotesis dilakukan dengan menggunakan Path Analysis. Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa: (1) Terdapat korelasi antara komitmen pimpinan puncak, persepsi manajer divisi mengenai TQM, dan penerapan pilar dasar TQM pada BUMN manufaktur di Indonesia; (2) Secara simultan dan parsial komitmen pimpinan puncak, persepsi manajer divisi mengenai TQM, dan penerapan pilar dasar TQM berpengaruh terhadap kinerja manajerial.

Penelitian yang dilakukan oleh Deyv Ch. Rumambi pada tahun 2014 dengan judul *Korupsi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana keberadaan korupsi dalam perspektif hukum administrasi negara dan bagaimana strategi pemberantasan korupsi dalam perspektif hukum administrasi Negara. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normative. Hasil dari penelitiannya adalah 1. Korupsi yang mengatasnamakan kebijakan publik, baik yang dikeluarkan dari lembaga legislatif, eksekutif, maupun lembaga-lembaga pembuat keputusan yang ada di Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan juga lembaga perbankan adalah modus operandi korupsi yang paling canggih saat ini. Sebagai subjek hukum, selaku pemikul hak-hak dan kewajiban, pejabat pemerintahan dapat melakukan tindakan-tindakan hukum berdasarkan kemampuan atau kewenangan yang dimilikinya. 2. Strategi pemberantasan korupsi dalam perspektif hukum administrasi negara meliputi beberapa bidang perubahan, yakni sebagai berikut: kepemimpinan atau pemerintahan yang baik; program publik di mana perubahan akan program-program publik akan memperkecil insentif untuk memberi suap dan memperkecil jumlah transaksi dan memperbesar peluang bagi warga masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik; perbaikan organisasi pemerintah di mana perlu perubahan pada cara pemerintah menjalankan tugasnya sehari-hari; penegakan hukum.

Penelitian dari Soebagyo Brotosedjati tahun 2011 dengan judul *Kompetensi, Motivasi Kerja dan Kinerja Pengawas TKSD*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh kompetensi kesupervisian pada motivasi kerja, dan pengaruh motivasi kerja pada kinerja pengawas. Sampel penelitian sejumlah 198 pengawas TK-SD se eks-karesidenan Surakarta. Data dikumpulkan dengan angket, dianalisis dengan teknik analisis jalur menggunakan komputer program SPSS 17.00. Hasil penelitian membuktikan kompetensi kesupervisian dipengaruhi oleh diklat, pengalaman kerja, beban

kerja, dan sistem penilaian. Motivasi kerja secara langsung maupun tidak langsung dipengaruhi oleh diklat, pengalaman kerja, beban kerja, sistem penilaian, dan kompetensi kesupervisian. Kinerja pengawas TK-SD secara langsung maupun tidak langsung dipengaruhi oleh diklat, pengalaman kerja, beban kerja, sistem penilaian, kompetensi kesupervisian, dan motivasi kerja. Kompetensi kesupervisian paling besar pengaruhnya terhadap kinerja pengawas TK-SD.

Penelitian yang dilakukan oleh Sofyan M. Saleh tahun 2012 dengan judul Pengaruh Muatan Truk Berlebih Terhadap Biaya Pemeliharaan Jalan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah simulasi pergerakan barang pada jaringan hipotetikal dengan sistem multimoda/intermoda (jalan, kereta api, dan laut) dengan asumsi bahwa semua prasarana tersedia sesuai dengan kapasitas dan biaya masing-masing moda, seperti dapat dilihat pada Tabel 1. Asumsi pada jaringan hipotetikal tersebut adalah pergerakan barang dari A ke C sebesar 1500 ton/jam, dan jumlah yang sama dari B ke C. Pergerakan dari A dan B menuju ke C, dan sebaliknya, akan memilih moda dan rute dengan user equilibrium, artinya setiap user akan memilih biaya transport termurah dengan waktu terpendek. Untuk mengetahui pilihan user terhadap rute dan moda yang dipilih dilakukan pembebanan jaringan (trip assignment) dengan perangkat lunak komputer program SATURN. Khusus untuk moda jalan dilakukan dua opsi, yaitu: (1) pada beban normal (sesuai jumlah berat ijin, JBI), dan (2) dengan asumsi beban berlebih 50% dari JBI. Semua sarana dan prasarana diasumsikan memenuhi persyaratan perawatan dan pemeliharaan yang baku, dan khusus untuk prasarana jalan diasumsikan dengan perawatan rutin dan berkala yang terjadwal dan yang mempengaruhi masa layan dalam tinjauan ini hanya dengan indikator kekasaran permukaan (IRI). Hasil temuan penelitiannya adalah Muatan truk berlebih sangat berpengaruh terhadap daya rusak jalan. Kerusakan jalan berbanding lurus terhadap persentase kelebihan muatan bila dibandingkan dengan muatan sesuai jumlah beban ijin (JBI). Muatan truk berlebih mencapai 50% mempengaruhi biaya pemeliharaan jalan hingga 2,5 kali terhadap rencana biaya pemeliharaan rutin per tahun dalam rentang waktu masa layan. Kerusakan jalan yang ditimbulkan oleh truk dengan muatan berlebih 50% meningkatkan biaya transportasi barang sebesar Rp. 45/ton km, sehingga berakibat pada ekonomi biaya tinggi.

Penelitian dari Widarnato, Agustinus pada tahun 2012 dengan judul Pengawasan Internal, Eksternal, dan Kinerja Pemerintah Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh pengawasan internal dan pengawasan eksternal terhadap kinerja Pemerintah Kota Bandung dan mengembangkan konsep pengawasan, sehingga diperoleh strategi dalam meningkatkan fungsi pengawasan internal dan pengawasan eksternal agar mampu mendorong pencapaian target kinerja Pemerintah Kota Bandung. Penelitian ini menggunakan metode eksplanatif. Populasi penelitian adalah seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Bandung berjumlah 84 SKPD. Seluruhnya diteliti sebagai penelitian sensus. Analisis data menggunakan Analisis Jalur, sehingga dapat dijelaskan pengaruh langsung dan pengaruh tidak langsung dari variabel bebas terhadap variabel tidak bebas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan internal dan pengawasan eksternal secara bersama-sama mempunyai pengaruh cukup kuat terhadap kinerja Pemerintah Kota Bandung. Pelibatan faktor-faktor luar selain teknik pengawasan internal dan pengawasan eksternal merupakan aplikasi konsepsi dari functional theories. Dalam kerangka middle range theories di bidang manajemen pemerintahan, penelitian lanjutan diharapkan tetap dititikberatkan pada evaluasi kinerja dalam arti outcomes.

2.2. Teori dan Konsep

2.2.1. Kebijakan Publik

2.2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik menunjuk pada keinginan penguasa atau pemerintah yang idealnya dalam masyarakat demokratis merupakan cerminan pendapat umum (opini publik). Untuk mewujudkan keinginan tersebut dan menjadikan kebijakan tersebut efektif, maka diperlukan sejumlah hal: pertama, adanya perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga dapat diketahui publik apa yang telah diputuskan; kedua, kebijakan ini juga harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya; ketiga, diperlukan adanya kontrol publik, yakni mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui apakah kebijakan ini dalam pelaksanaannya mengalami penyimpangan atau tidak.

Menurut Ealau dan Kenneth Prewitt yang dikutip Charles O. Jones, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku

yang konsisten dan berulang, baik oleh yang membuatnya maupun oleh mereka yang mentaatinya.

a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide it. (Charles O Jones, 1970)

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memberikan definisi kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini bisa amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat.

Kebijakan dalam maknanya yang seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu program, mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana. (Solichin Abdul Wahab, 2004: 2)

Carl Friedrich mengatakan bahwa kebijakan publik adalah berbagai tindakan secara terangkai berurutan hasil dari saran atau usulan, bisa perorangan, bisa kelompok, juga bisa oleh pemerintahan pada sebuah lingkup tertentu yang mengetengahkan berbagai halangan dan berbagai peluang bagi pelaksanaan usulan kebijakan itu untuk mencapai tujuan.

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. (Carl J. Friedrich, 1963: 79 dalam Joko Widodo, 2007)

Pendapat mengenai kebijakan publik oleh Carl Friedrich ini dalam Widodo menyatakan bahwa:

Dalam kebijakan yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objektive*) atau kehendak (*purpose*). (Joko Widodo, 2007)

Kebijakan ini adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Menurut W.N. Dunn, menyatakan bahwa kebijakan publik (*Public policy*) adalah:

Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk bertindak yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah (William N. Dunn, 2000: 132)

Definisi kebijakan publik juga diberikan oleh pakar yang lain, hal mana menurut Jenkins dinyatakan sebagai berikut:

Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling terkait yang ditetapkan oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi di mana keputusan-keputusan itu pada dasarnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor. (W.I. Jenkins, 1978)

George C. Edwards III dan Ira Sharkansky mendefinisikan kebijakan publik sebagai perbuatan pemerintah.

Suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan. Terlihat bahwa kebijakan publik memiliki kata kunci “tujuan”, “nilai-nilai”, dan “praktik”. Kebijakan publik selalu memiliki tujuan. Definisi kebijakan publik yang menggunakan sudut pandang *Decision Making*. (George C. Edwards III & Ira Sharkansky, 1978 dalam Suwitri, 2008)

Hal ini juga serupa dengan yang dinyatakan oleh pakar kebijakan publik, David Easton:

Bahwa kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah/paksa kepada seluruh masyarakat. (David Easton, 1953)

Hal serupa mengenai kebijakan publik dinyatakan oleh Thomas R. Dye, dengan pendapatnya yakni bahwa:

Kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan. (Thomas R. Dye, 1992)

George C. Edwards III & Ira Sharkansky menyatakan pendapatnya yaitu:

kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan publik itu berupa sasaran atau

tujuan program-program pemerintah. (George C. Edwards III & Ira Sharkansky, 1978)

Dalam hal memilih dan melakukan suatu perbuatan untuk mencapai tujuannya, maka pemerintah menurut pernyataan Dye bahwa:

apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya. Dan kebijakan publik harus meliputi semua tindakan pemerintah jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Hal yang tidak dilakukan pemerintah juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai dampak yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan. Baik yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan pasti terkait dengan satu tujuan sebagai komponen penting dari kebijakan. (Thomas R. Dye, 1992: 12)

Kebijakan publik menurut Thomas R. Dye adalah diam ataupun bergeraknya pemerintah seperti yang dikatakan berikut:

Kebijakan publik adalah “segala yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan perbedaan yang dihasilkannya (*what government did, why they do it, and what differences it makes*)”. (Thomas R. Dye, 1992:12)

Dalam pemahaman bahwa “keputusan” termasuk juga ketika pemerintah memutuskan untuk “tidak memutuskan” atau memutuskan untuk “tidak mengurus” suatu isu, maka pemahaman ini juga merujuk pada definisi Thomas R. Dye yang menyatakan bahwa:

Kebijakan publik merupakan “segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah”. (Thomas R. Dye, 1992:12)

Senada dengan definisi Dye, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky juga menyatakan bahwa:

Kebijakan publik merupakan apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau dalam *policy statement* yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah. (George C. Edwards III & Ira Sharkansky, 1978)

Dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik juga menyentuh nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Berdasarkan definisi-definisi kebijakan publik yang dipaparkan di atas, maka kebijakan publik memiliki konsep-konsep sebagai berikut:

- a. Kebijakan publik berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktik/pelaksanaannya.
- b. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta.
- c. Kebijakan publik tersebut menyangkut pilihan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

2.2.1.2. Implementasi Kebijakan

Tema penelitian ini adalah mengenai implementasi kebijakan publik tentang Pembentukan Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar di Jawa Timur. Oleh karena kompleksitas dari cakupan kebijakan Saber Pungli ini sangat luas maka di dalam penelitian ini digunakan faktor-faktor yang terdiri atas gabungan berbagai teori dari pakar-pakar implementasi kebijakan publik. Di antaranya adalah model implementasi dari George C. Edward III yakni faktor yang terdiri dari sumber daya, disposisi, struktur birokrasi, ditambah dengan faktor karakter lembaga pelaksana implementasi (implementor) dari model implementasi Repley, serta ditambah lagi dengan faktor komunikasi antar organisasi, faktor Standard dan Sasaran, serta faktor kondisi sosial, ekonomi, dan politik dari model implementasi kebijakan oleh Donald Van Mater *and* Carl Van Horn.

Sebagaimana yang kita ketahui bersama bahwa implementasi kebijakan berisi formulasi kebijakan yang lebih sederhana dan operasional, bagaimana sebuah kebijakan publik dapat dieksekusi dalam formula implementasi kebijakan tersebut berupa tujuan, sasaran dan hasilnya yang ingin dicapai. Dalam implementasi kebijakan ini membutuhkan sarana (*mean*) yang tepat agar tujuan, sasaran dan hasilnya dapat dicapai secara maksimal. Sarana tersebut di antaranya adalah, siapa yang mengeksekusi kebijakan (*who*), bagaimana kebijakan itu dieksekusi (*how*), kapan kebijakan itu dieksekusi (*when*) dan di mana kebijakan dieksekusi (*where*). Semua itu terformulasi dengan baik sehingga mudah dipahami oleh pelaksana kebijakan.

Menurut Bridgman & Davis, Fenn, dan Turner & Hulme dalam Badjuri dan Yuwono, terdapat beberapa pelajaran yang bisa diambil dari kesuksesan sebuah kebijakan, yaitu:

1. Jika kebijakan publik didesain tidak berdasar kerangka dan acuan teori yang kuat dan jelas, maka implementasinya akan terganggu.
2. Antara kebijakan dan implementasi harus disusun suatu korelasi yang jelas sehingga konsekuensi yang diinginkanpun jelas.
3. Implementasi kebijakan publik akan gagal jika terlalu banyak lembaga yang bermain.
4. Sosialisasi kebijakan kepada mereka yang akan melaksanakan kebijakan sangatlah penting karena akan sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi.
5. Evaluasi kebijakan secara terus menerus (monitoring) terhadap sebuah kebijakan sangatlah krusial karena sebuah kebijakan akan berevolusi menjadi baik dan efisien jika ada evaluasi yang terus menerus dan berkesinambungan.
6. Untuk berhasil dengan baik, pembuat kebijakan publik harus menaruh perhatian yang sama terhadap implementasi dan perumusan kebijakan. (Badjuri dan Yuwono, 2002: 113-129)

Graeme Hugo dalam Yuwono, menyatakan bahwa:

Terlalu banyak bukti yang menunjukkan bahwa kebijakan publik di Indonesia sebagian besar perhatian ditujukan pada bagaimana kebijakan publik dibuat, bukan pada bagaimana implementasi kebijakan dikelola dan diawasi dengan baik. (Yuwono, 2002)

Implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh faktor komunikasi.

Menurut Robbins dinyatakan bahwa:

Komunikasi meliputi "transfer maupun pemahaman makna". (Robbins, 2008: 5)

Komunikasi menurut pendapat Keith Davis yang dikutip dalam Mangkunegara dinyatakan bahwa:

"communication is the transfer of information and understanding from one person to another person" Komunikasi adalah pemindahan informasi dan pemahaman dari satu orang ke orang lain. (Mangkunegara, 2001)

Beda halnya dengan pendapat Edwin B. Flippo, arti komunikasi menurutnya dalam Mangkunegara adalah:

“Communication is the act of inducing others to interpret an idea in the manner intended by the speaker or writer” Komunikasi adalah aktivitas yang menyebabkan orang lain menginterpretasikan suatu ide yang dimaksudkan oleh pembicara atau penulis. (Mangkunegara, 2001: 145)

Hampir serupa dengan pendapat Robbins, menurut pendapat Suwanto komunikasi adalah:

“proses memberi dan menerima informasi sampai pada pemahaman makna”. (Suwanto, 1999: 165)

Dalam sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan pelaksanaan kebijakan tersebut hari demi hari sehingga menuju kinerja kebijakan. Implementasi tersebut dapat melibatkan banyak aktor kebijakan sehingga sebuah kebijakan bisa menjadi rumit. Kerumitan dalam tahap implementasi kebijakan bukan hanya ditunjukkan dari banyaknya aktor kebijakan yang terlibat, namun juga faktor-faktor yang terkait di dalamnya.

Subarsono menyebutkan beberapa teoritisi implementasi kebijakan yang menyebutkan berbagai macam faktor tersebut.

Pakar-pakar tersebut antara lain: George C. Edwards III, Merilee S. Grindle, Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, Donald Van Meter dan Carl Van Horn, Cheema dan Rondinelli, dan David L. Weimer dan Aidan R. Vining. (Subarsono, 2005)

Sebagaimana model implementasi kebijakan dari George C. Edwards III, terdapat empat komponen dalam sumber daya, yaitu staff/sumber daya manusia, informasi, kewenangan, dan fasilitas. Dalam bidang kebijakan publik, George C. Edwards III menyebutkan macam-macam sumber daya yaitu:

Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation; the authority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land, and supplies) in which or with which to provide services (George C. Edwards III, 1980).

Dari George C. Edwards III itu disimpulkan bahwa sumber daya adalah penyediaan suatu hal pada suatu negara, organisasi, atau individu yang dapat berupa staf/tenaga kerja, informasi, kewenangan, dan fasilitas. Dikatakan lebih lanjut, bahwa terdapat empat faktor yang menjadi bagian dari sumber daya yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu:

- a) Staff
- b) Informasi
- c) Kewenangan/otoritas
- d) Fasilitas.

Menurut George C. Edwards III, staff barangkali merupakan sumber daya paling penting dalam mengimplementasikan kebijakan. Dikatakannya dua hal yang perlu diperhatikan dalam manajemen sumber daya manusia: Ukuran/jumlah staf, bila kekurangan jumlah staf merupakan penghambat dalam implementasi kebijakan. Karena sebagian kebijakan biasanya melibatkan aktifitas yang tersebar di banyak bidang, maka staff dalam jumlah besar merupakan hal yang penting dalam melaksanakan suatu kebijakan. Selanjutnya skill/keterampilan staf, biasanya semakin teknis suatu kebijakan maka kebijakan tersebut makin membutuhkan staf yang makin terspesialisasi. Kurangnya staf yang memiliki keterampilan yang diperlukan akan menghambat implementasi kebijakan.

Menurut George C. Edwards III informasi merupakan hal yang kritis kedua pada faktor sumber daya dalam implementasi. Permasalahan yang timbul karena sumber daya informasi dalam implementasi kebijakan: *Knowing what to do* / tahu apa yang harus dilakukan. Kurangnya pengetahuan mengenai hal apa yang harus dilakukan untuk mengimplementasikan kebijakan menyebabkan tertundanya pelaksanaan kewajiban atau bahkan kebuntuan pelaksanaan. Hal ini dicontohkan oleh Edwards III dalam kebijakan yang melibatkan teknologi baru yang membuat implementor harus mencari informasi terlebih dahulu tentang apa yang harus dilakukan. Dan *Monitoring compliance* / pengawasan pelaksanaan, Informasi/data mengenai pelaksanaan kebijakan kadang sulit didapatkan. (George C. Edwards III, 1980: 80)

Kewenangan merupakan hal penting dalam pelaksanaan kebijakan. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan sebagai pengaruh dari kewenangan/otoritas dalam implementasi kebijakan: Praktik kewenangan,

kadang implementor tidak memiliki kewenangan dalam wujud surat kewenangan, atau implementor punya kewenangan tetapi terbatas. Penarikan dana, pelaksanaan kebijakan kadang terkendala dengan siapa yang berwenang untuk menarik dana bagi pelaksanaan suatu kegiatan. Kadang penarikan dana juga terkendala dengan prioritas program lain yang ditekankan oleh pihak yang memiliki kewenangan lebih tinggi. Pihak lain yang juga memiliki kewenangan, implementasi kebijakan terbatas pada pihak lain yang juga memiliki kewenangan. Ketika terdapat diskresi yang menyimpang, pihak-pihak yang memeriksa kadang merasa segan menerapkan sanksi. Penggunaan sanksi, sanksi atau hukuman yang berat dapat meningkatkan efektifitas implementasi. Sebagai contoh pemotongan anggaran bila terjadi pelanggaran atau ketidakpatuhan pelaksanaan kebijakan. Orientasi pelayanan, kurangnya kewenangan yang efektif mengakibatkan petugas yang seharusnya merupakan badan pengatur/*regulatory* berubah menjadi cenderung berorientasi pelayanan/*service*. Salah satu sebabnya adalah agar timbul kemauan/*good will* dari implementor.

Menurut George C. Edwards III kurangnya bangunan, peralatan, suplai, dapat menghalangi implementasi kebijakan.

Keterbatasan anggaran, sistem pelelangan yang rumit, dan oposisi publik juga menyebabkan keterbatasan pemenuhan fasilitas. (George C. Edwards, 1980: 77-78)

Lebih lanjut mengenai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dari disposisi pelaksana, George C. Edwards III menjelaskan:

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dari disposisi pelaksana.

- a) Efek dari disposisi
- b) Masalah staf di birokrasi
- c) Insentif (George C. Edwards III, 1980: 90-114)

Dalam penjabaran faktor disposisi ini George C. Edwards III menjelaskan bahwa:

Banyak kebijakan yang jatuh dalam zona ketidakpedulian (*zone of indifference*) karena orang-orang yang seharusnya melaksanakan perintah memiliki perbedaan pandangan/ketidaksetujuan dengan kebijakan yang dilaksanakan. Sebagai akibat dari disposisi implementor

ini terdapat kemelesetan/*slippage* antara kebijakan dan implementasi. (George C. Edwards III, 1980)

Lebih jauh mengenai faktor disposisi ini George C. Edwards III menyebutkan bahwa:

Salah satu permasalahan yang menyebabkan ketidakpedulian adalah *parochialism*. *Parochialism* timbul sebagai akibat orang yang bekerja dan menghabiskan sebagian besar karirnya di suatu lembaga pemerintah. Seringkali orang-orang dalam organisasi tersebut berusaha mempertahankan *status quo* dari organisasinya dan berseberangan dengan kebijakan yang ada. Kepentingan organisasi sebagai wujud dari *parochialism* ini seringkali didahulukan daripada kebijakan yang ada. Dikarenakan terdapat perbedaan cara pandang dari masing-masing organisasi, maka disposisi dari organisasi tersebut mempengaruhi implementasi kebijakan pada organisasi itu. (George C. Edwards III, 1980:90)

Permasalahan-permasalahan karakter pelaksana kebijakan ini juga oleh George C. Edwards III ditunjukkan bahwa:

Permasalahan lain timbul bila ternyata staf pelaksana yang seharusnya mengimplementasikan kebijakan ternyata tidak mau mengimplementasikan kebijakan sesuai perintah yang sebenarnya. Ditambah lagi posisi staf tersebut ternyata tidak bisa/sulit digantikan. (George C. Edwards III, 1980)

George C. Edwards III memberi contoh kasus untuk permasalahan ini adalah permasalahan pergantian personel yang sulit dilakukan dikarenakan adanya perjanjian politik, atau sistem kepegawaian di pemerintah yang lebih mudah mempromosikan dari pada memecat.

Mengganti personel pelaksana implementasi (implementor) adalah pekerjaan yang sulit, karena itu George C. Edwards memberikan alternatif lain yaitu dengan memberikan insentif tambahan untuk memberikan motivasi bagi implementor dalam melaksanakan tugasnya. Menurut George C. Edwards III:

Dua permasalahan utama dari struktur birokrasi adalah prosedur operasional standar (SOP = *Standard Operating Procedure*) dan fragmentasi. SOP adalah respon yang timbul dari implementor untuk

menjawab tuntutan-tuntutan pekerjaan karena kurangnya waktu dan sumber daya serta kemauan adanya keseragaman dalam operasi organisasi yang kompleks dan tersebar luas. (George C. Edwards, 1980: 107)

George C. Edwards III juga menjelaskan bahwa SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin mengambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi.

Untuk mengatasi kebuntuan implementasi karena adanya resistensi dari pelaksana, Edwards III menawarkan dua alternatif solusi. Alternatif pertama adalah dengan pergantian personel, sedangkan alternatif kedua adalah dengan memanipulasi insentif. Alternatif pertama menurut Edwards III cenderung lebih sulit daripada alternatif kedua. Edwards III menyatakan:

Changing the personnel in government bureaucracies is difficult, and it does not ensure that the implementation process will proceed smoothly. Another potential technique to deal with the problem of implementors' dispositions is to alter the dispositions of existing implementors through the manipulation of incentives. Since people generally act in their own interest, the manipulation of incentives by high-level policymakers may influence their actions ... (Edwards III, 1980: 107).

Alternatif kedua ini sering kita jumpai dalam manajemen organisasi. Organisasi yang mengutamakan kinerja seperti di dalam perusahaan seringkali memberikan kenaikan gaji yang berbeda antar karyawan. Karyawan yang memiliki kinerja lebih bagus akan mendapatkan kenaikan gaji yang lebih besar daripada karyawan yang memiliki kinerja di bawahnya.

Faktor berikutnya yang dikemukakan George C. Edwards III adalah struktur birokrasi. George C. Edwards III menyatakan bahwa:

dua sub variabel yang memberikan pengaruh besar pada birokrasi adalah *Standard Operating Procedures (SOP)* dan fragmentasi. (George C. Edwards III, 1980: 125)

Mengenai SOP, George C. Edwards III, menjelaskannya sebagai:

“The former develop as internal responses to the limited time and resources of implementors and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia”. (George C. Edwards III, 1980: 225)

SOP merupakan respon yang timbul dari implementor untuk menjawab tuntutan-tuntutan pekerjaan karena kurangnya waktu dan sumber daya serta kemauan adanya keseragaman dalam operasi organisasi yang kompleks. SOP ini sering kita jumpai dalam pelayanan masyarakat pada organisasi-organisasi pelayanan publik. Standarisasi SOP sudah menjadi isu lama pada organisasi swasta/*private sector*, dan kemudian diimplementasikan pula pada organisasi-organisasi pelayanan publik. Di satu sisi SOP ini memberikan sisi positif yaitu kejelasan bagi publik dalam standar pelayanan yang dapat mereka harapkan, sedangkan di sisi lain standar pelayanan yang mekanistik dapat pula membuat publik merasa dibeda-bedakan.

Mengenai fragmentasi, George C. Edwards III, menjelaskan:

“The latter results primarily from pressures outside bureaucratic units as legislative committees, interest groups, executive officials, state constitutions and city charters, and the nature of broad policies influence the organization of public bureaucracies”. (George C. Edwards III, 1980:125)

Dalam bahasa yang lebih singkat, George C. Edwards III, mendefinisikan fragmentasi sebagai

“...the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units”. Dengan kata lain, fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab dari suatu kebijakan pada beberapa unit organisasi. (George C. Edwards III, 1980: 134)

Faktor berikutnya adalah Karakter Lembaga Pelaksana. Hal mana menurut Ripley dalam Budi Agustomo, dinyatakan implementasi kebijakan akan berjalan dengan baik dan menghasilkan hasil yang optimal ditentukan oleh karakter lembaga pelaksana implementasi kebijakan. Oleh karena implementasi kebijakan pada dasarnya adalah proses interaksi penentuan tujuan dan tindakan-tindakan yang berupa program dan kegiatan yang telah ditetapkan, maka interaksi tersebut akan dipengaruhi oleh faktor internal dan

eksternal. Kondisi internal, terkait dengan pelaku pelaksana kebijakan, organisasinya (karakter, budaya, kinerja, koordinasi) dan biaya dan elemen pendukung lainnya yang dibutuhkan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Sedangkan faktor eksternal, meliputi dukungan sistem politik, misalnya lembaga parlemen untuk dukungan politik, lingkungan sosial dan opini publik terhadap kebijakan.

Menurut Ripley dalam Budi Winarno, faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dilihat dari karakter lembaga pelaksana kebijakan sebagai berikut:

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan akan berjalan dengan baik dan menghasilkan hasil yang optimal, yakni karakter lembaga pelaksana implementasi kebijakan yang terdiri dari kompetensi dan besarnya staf, tingkat kendali hierarkhi, pengambilan keputusan, dukungan politik terhadap pelaksanaan kebijakan, tingkat keterbukaan komunikasi dalam implementasi dan keterkaitan formal dan non formal lembaga pelaksana dengan pembuat kebijakan dan penegak hukum. (Budi Winarno: 2008)

Faktor berikutnya adalah Standar dan Sasaran kebijakan. Menurut Donald Van Meter *and* Carl Van Horn standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.

Faktor berikutnya, masih menurut Donald Van Meter *and* Carl Van Horn adalah kondisi lingkungan sosial-ekonomi dan politik, tempat kebijakan itu diimplementasikan.

Kondisi lingkungan ini dapat berupa sumberdaya ekonomi yang tersedia dalam lingkungan masyarakat, opini publik terhadap kebijakan, sikap elit dan kelompok sasaran terhadap kebijakan dan sejauh mana kelompok kepentingan/sasaran itu diorganisasi (Van Meter dan Van Horn, 1975:4722).

Menurut Jan Erik Lane, Model *bottom-up*/sintesis dalam penentuan teori ataupun konsep penelitian semacam ini lebih menguntungkan manakala kebijakan bersifat desentralisasi dan dampak kebijakan diarahkan bagi kelompok sasaran tertentu.

Model *top-down* menekankan tanggung jawab, sementara *bottom up* menekankan pada kepercayaan. (Erik Lane, 1995)

Hal ini sangat bersesuaian, yang mana dalam penelitian dengan tema Saber Pungli ini karakteristiknya adalah juga *synthesis*, di mana kebijakan yang datangnya sentralistis dari pusat kekuasaan pemerintah ini dikombinasikan dalam praktek pelaksanaannya yang desentralistis hingga pada tingkat Kabupaten/Kota.

Dari berbagai uraian mengenai teori-teori implementasi kebijakan di atas, maka peneliti ingin melakukan penelitian dengan menggunakan faktor-faktor gabungan atas teori George C. Edward III yakni faktor yang terdiri dari sumber daya, disposisi, struktur birokrasi, ditambah dengan faktor karakter lembaga pelaksana implementasi (implementor) dari teori Repley, serta ditambah lagi dengan faktor komunikasi antar organisasi, Standard dan Sasaran serta faktor kondisi sosial, ekonomi, dan politik dari teori Van Meter and Van Horn.

2.2.2. Konsep Clean Government

Menurut Budiono, *Clean government* berasal dari kata bahasa Inggris yang bila diterjemahkan secara harfiah dalam bahasa Indonesia berarti “pemerintah yang bersih”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia:

Pemerintah adalah sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan; menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya. (Menurut Budiono, 2001)

Menurut Budiono, juga menyatakan bahwa:

Istilah *clean government* pada dasarnya menunjukkan pada penyelenggara pemerintahan yang mendapatkan amanat dan tanggung jawab bersama elemen terkait untuk merumuskan kebijakan dan melakukan tindakan atau cara untuk mengarahkan, mengendalikan dan menyelesaikan masalah masyarakat dalam suatu negara. (Budiono, 2001)

Dalam pasal 1 ayat (1) dan pasal 2 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggara negara yang bersih dan bebas

dari korupsi kolusi dan nepotisme, berkaitan dengan *clean government*, disebutkan bahwa penyelenggara negara adalah:

- 1) Pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif
- 2) Pejabat negara yang menjalankan fungsi legislatif
- 3) Pejabat negara yang menjalankan fungsi yudikatif
- 4) Pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 5) Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan ketentuan *clean government* sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat (2) dan ayat (7) UU No. 28 tahun 1999 adalah penyelenggara negara yang:

1. Menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara yang bersih.
2. Bebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme
3. Bebas dari perbuatan tercela lainnya.
4. Menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum.

Sementara, dalam Ketetapan MPR RI Nomor XI/ MPR/1998 tentang penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi kolusi dan nepotisme, Pasal 2 disebutkan:

1. Penyelenggaraan negara pada lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertanggungjawab kepada masyarakat bangsa dan negara.
2. Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut, penyelenggaraan negara harus jujur adil terbuka dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktik korupsi kolusi dan nepotisme

Merujuk pada kriteria-kriteria tersebut di atas, maka Budiono (2001) mengartikan *clean government* sebagai para penyelenggara pemerintahan, baik eksekutif, legislatif, yudikatif maupun pejabat lain yang diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan suatu negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara yang bersih, serta memiliki iktikad baik untuk membangun negara dan bangsanya dengan tetap menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum.

Adapun asas-asas umum penyelenggaraan *clean government* adalah:

1. Asas kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan peraturan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
4. Asas keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak pribadi, golongan dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan *clean government* yang kedua menyebutkan tentang penyelenggara negara yang bebas dari korupsi kolusi dan nepotisme. Bahkan, dalam literatur lain, istilah *clean government* hanya dikonsepsikan sebagai pemerintah yang bersih dari unsur KKN.

Menurut Doddy Wuryanto mengenai perspektif *clean government* ini ia memandang bahwa:

Agenda *clean government* dari perspektif pemberantasan korupsi. Hal tersebut menandakan pentingnya unsur ini sebagai karakter utama pemerintah yang bersih yang dapat diukur dengan tolok ukur yang jelas. (Doddy Wuryanto, 2001)

2.2.3. Konsep Good Governance

Konsep mengenai *governance* menurut pendapat Budiono dalam kamus, dikatakan bahwa:

Konsep “*governance*” bukan merupakan konsep baru. Ia telah ada sepanjang sejarah peradaban manusia. Dalam pembahasan sederhana, *governance* berarti proses pembuatan kebijakan dan proses implementasinya. Kata *governance* dapat digunakan dalam berbagai konteks: pemerintahan korporasi, pemerintahan internasional, pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal. (Budiono, 2001)

Adapun menurut Nicole Maldonado Bank Dunia mendefinisikan *good governance*, sebagai,

“The exercise of political power to manage a nation’s affairs. The way state power is used in managing economic and social reshourches for development of society”. (Nicole Maldonado, 2010)

Fokus analisis atas pelaku *good governance* terdiri atas, pertama, negara, yang dijabarkan dalam eksekutif, legislatif dan yudikatif serta militer. Kedua, masyarakat sipil, terdiri atas LSM, ormas, media massa, asosiasi berdasarkan profesionalitas, kelompok-kelompok agama dan lain-lain. Dan ketiga, pasar ekonomi. Ketiga pelaku *good governance* saling berinteraksi dan saling mempengaruhi satu sama lain sesuai dengan kapasitasnya masing-masing.

Untuk dapat dikatakan sebagai *good governance*, maka tidak boleh ada satu pihak yang memegang kontrol penuh atas semuanya, sehingga tercipta keseimbangan antar ketiganya dengan memegang prinsip-prinsip dasar; akuntabilitas, partisipasi dan transparansi. Prinsip-prinsip tersebut harus diterjemahkan ke dalam relasi antara negara, masyarakat sipil dan pasar ekonomi.

Good governance adalah sebuah gambaran ideal tentang bagaimana mengelola negara dan aspek-aspek terkait lain yang ada di dalamnya. Akan tetapi sangat sulit untuk mewujudkannya secara komprehensif tanpa didukung oleh infrastruktur dan suprastruktur di dalamnya. (lihat bagan) Ekologi Pemerintahan.

Dalam hal konsep *good government*, Nicole Maldonado menjelaskan dalam dokumen sebagai berikut:

Kebijakan UNDP disebutkan bahwa suatu tata pemerintahan dapat disebut sebagai *good governance* apabila memiliki ciri-ciri:

1. Mengikutsertakan semua pihak
2. Transparan dan bertanggungjawab
3. Efektif dan adil
4. Menjamin adanya supremasi hukum
5. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat
6. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumberdaya pembangunan.

Berlaku atau tidaknya *good governance* dalam suatu negara dapat dilihat dari sembilan tolok ukur yang menjadi unsur-unsurnya di bawah ini:

1. Partisipasi, dari semua warga negara baik langsung atau melalui lembaga perwakilan yang dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif
2. Supremasi hukum, dimana kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu terutama hukum yang menyangkut hak asasi manusia.
3. Transparansi, dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Dimana informasi dari seluruh proses pemerintahan tersedia dan dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan dalam kapasitas yang memadai untuk dapat dipantau.
4. Cepat tanggap dalam melayani semua pihak yang berkepentingan
5. Membangun konsesus yang menyeluruh bagi kelompok-kelompok masyarakat, kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur dalam upaya menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda
6. Kesetaraan antara pria dan wanita dalam hal kesempatan untuk memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
7. Efektif dan efisien untuk membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dengan menggunakan seoptimal mungkin sumber-sumber daya yang ada.
8. Bertanggungjawab baik kepada masyarakat atau lembaga-lembaga yang berkepentingan. (Nicole Maldonado, 2010)

2.2.4 Konsep Pungutan Liar

Secara umum Pungutan Liar atau sering disingkat dengan istilah Pungli diartikan sebagai pungutan yang dilakukan secara tidak sah atau melanggar aturan, oleh dan untuk kepentingan pribadi oknum petugas. Pungli adalah

penyalahgunaan wewenang, tujuannya untuk memudahkan urusan atau memenuhi kepentingan dari si pembayar pungutan. Jadi pungli melibatkan dua pihak (pengguna jasa dan oknum petugas), melakukan kontak langsung untuk melakukan transaksi rahasia maupun terang-terangan. Oleh sebab itu, pungli pada umumnya terjadi pada tingkat lapangan, dilakukan secara singkat dengan imbalan langsung (biasanya berupa uang).

Tingginya tingkat ketidakpastian pelayanan sebagai akibat adanya prosedur pelayanan yang panjang dan melelahkan menjadi penyebab dari semakin banyaknya masyarakat yang menyerah ketika berhadapan dengan pelayanan publik yang korupsi. Hal ini merupakan salah satu faktor yang menyebabkan masyarakat cenderung semakin toleran terhadap praktik Pungutan Liar dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Menurut Komisi Pemberantasan Korupsi, pungli termasuk gratifikasi yang merupakan kegiatan melanggar hukum, dalam hal ini diatur dalam Undang-Undang No.20 Tahun 2001 Tentang Tindak Pidana Korupsi. Sesuai Undang-Undang tersebut, pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara yang melakukan gratifikasi adalah pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Dalam rumusan korupsi pada Pasal 12 huruf e UU No. 20 Tahun 2001 berasal dari Pasal 423 KUHP yang dirujuk dalam Pasal 12 UU No.31 Tahun 1999 sebagai tindak pidana korupsi, yang kemudian dirumuskan ulang pada UU No.20 Tahun 2001 (Tindak Pidana Korupsi), menjelaskan definisi pungutan liar adalah suatu perbuatan yang dilakukan pegawai negeri atau penyelenggara yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri.

Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan seseorang melakukan pungutan liar, yaitu:

1. Penyalahgunaan wewenang. Jabatan atau kewenangan seseorang dapat melakukan pelanggaran disiplin oleh oknum yang melakukan pungutan liar.

2. Faktor mental. Karakter atau kelakuan dari pada seseorang dalam bertindak dan mengontrol dirinya sendiri.
3. Faktor ekonomi. Penghasilan yang bisa dikatakan tidak mencukupi kebutuhan hidup tidak sebanding dengan tugas/jabatan yang diemban membuat seseorang terdorong untuk melakukan pungli.
4. Faktor kultural & Budaya Organisasi. Budaya yang terbentuk di suatu lembaga yang berjalan terus menerus terhadap pungutan liar dan penyuaipan dapat menyebabkan pungutan liar sebagai hal biasa.
5. Terbatasnya sumber daya manusia.
6. Lemahnya sistem kontrol dan pengawasan oleh atasan.

Dalam kasus tindak pidana pungutan liar (pungli) sudah jelas diatur dalam Undang-Undang No.20 Tahun 2001 Tentang Tindak Pidana Korupsi. Sesuai UU tersebut, pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara yang melakukan gratifikasi adalah pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Selain diatur didalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi, dalam kasus tindak pidana pungutan liar tidak secara pasti dalam KUHP, namun demikian pungutan liar dapat disamakan dengan perbuatan pidana penipuan, pemerasan dan korupsi yang diatur dalam KUHP sebagai berikut:

1. Pasal 368 KUHP: "Barang siapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, memaksa orang lain dengan kekerasan atau ancaman kekerasan, untuk memberikan sesuatu barang, yang seluruhnya atau sebagian adalah milik orang lain, atau supaya memberikan hutang maupun menghapus piutang, diancam, karena pemerasan, dengan pidana penjara paling lama sembilan tahun".
2. Pasal 415 KUHP: "Seorang pegawai negeri atau orang lain yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum terus-menerus atau untuk sementara waktu, yang dengan sengaja menggelapkan uang atau surat-surat berharga yang disimpan karena jabatannya, atau membiarkan uang atau surat berharga itu diambil atau digelapkan oleh orang lain, atau menolong sebagai pembantu dalam melakukan

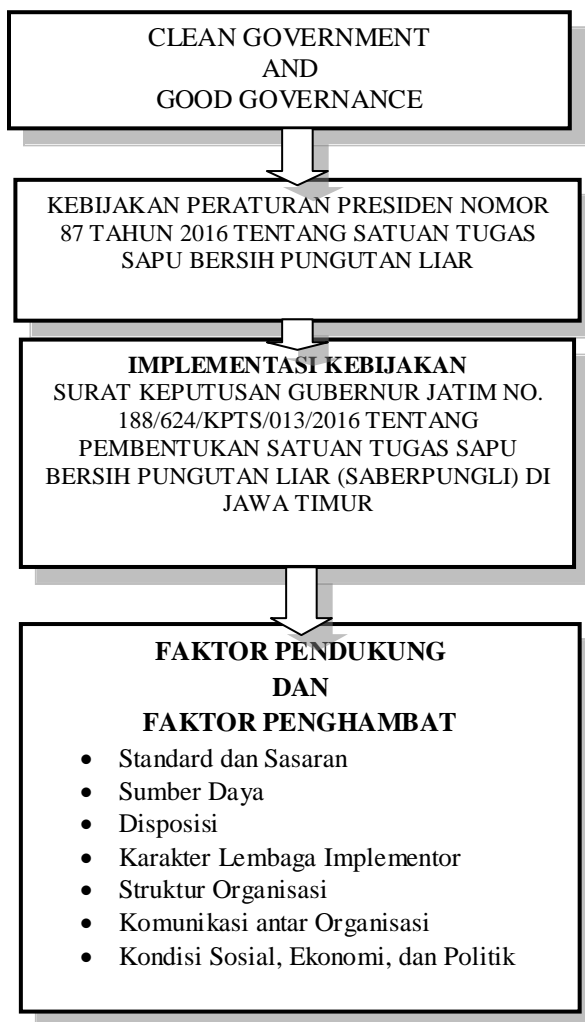
perbuatan tersebut, diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun".

3. Pasal 418 KUHP: "Seorang pegawai negeri yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau sepatutnya harus diduganya, bahwa hadiah atau janji itu diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya, atau yang menurut pikiran orang yang memberi hadiah atau janji itu ada hubungan dengan jabatannya, diancam dengan pidana penjara paling lama enam bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah".
4. Pasal 423 KUHP: "Pegawai negeri yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa orang lain untuk menyerahkan sesuatu, melakukan suatu pembayaran, melakukan pemotongan terhadap suatu pembayaran atau melakukan suatu pekerjaan untuk pribadi sendiri, dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya enam tahun".

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar (SABER PUNGLI) telah diterbitkan oleh presiden RI. Berdasarkan perpres ini, pemerintah RI telah memberikan legalitas kepada SATGAS SABER PUGLI untuk memberantas praktek PUNGLI di Indonesia. SATGAS SABER PUNGLI memiliki 4 fungsi, yakni Intelijen, pencegahan, sosialisasi, penindakan serta yustisi. SATGAS SABER PUNGLI diberikan kewenangan untuk melaksanakan Operasi Tangkap Tangan (OTT).

2.3. Kerangka Pemikiran

Dari landasan teori dan konsep di atas maka dapatlah dibuat kerangka pemikiran dalam penelitian ini sebagai berikut pada halaman di bawah ini:



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran Penelitian

Dari gambar kerangka pemikiran penelitian di atas, maka dapat diuraikan alur pemikiran peneliti melalui bagan-bagan pada kerangka tersebut, bahwa yang mendasari seluruh kebijakan pusat berupa Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 maupun kebijakan daerah berupa Surat Keputusan Gubernur Jatim No. 188/624/KPTS/013/2016 tentang Pembentukan Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar adalah merupakan semangat pemerintah untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*Clean Government*) serta tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Untuk itu diperlukan implementasi kebijakan yang berupa Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 dan Surat Keputusan Gubernur Jatim No. 188/624/KPTS/013/2016 yang keberhasilan maupun kegagalannya dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi faktor Standard dan Sasaran, faktor Komunikasi antar Organisasi, faktor Sumber Daya, faktor Disposisi, faktor Struktur Organisasi, faktor Karakter Lembaga Implementor, dan faktor Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Politik.