

## BAB 2

### KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### 2.1 Kajian Pustaka

##### 2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu memiliki fungsi agar peneliti mendapatkan bahan perbandingan dan acuan. Selain itu, untuk mencegah adanya anggapan yang salah bahwa penelitian ini sebanding dengan yang lain. Maka, peneliti mencantumkan hasil-hasil penelitian sebelumnya dalam tinjauan literatur ini.

1) Romi Nugroho (2016)

Penelitian Romi Nugroho yang berjudul “*Optimalisasi Pembangunan ZI Menuju Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bebas Melayani (WBBM) Pada Lembaga Pelayanan Pertanahan*”. Pendekatan kualitatif deskriptif digunakan dalam penelitian ini. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji hal-hal apa saja yang dapat dilaksanakan melalui Perancangan ZI sehingga mampu memperoleh predikat Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bebas Melayani (WBBM) pada lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa,  
(1) Pembangunan di Kementerian Agraria dan Tata

Ruang/Badan Pertanahan Nasional memiliki potensi dengan kualitas pelayanan memumpuni dan memiliki komitmen menghadirkan pelayanan prima, meskipun jumlahnya tidak banyak; (2) Usulan beberapa unit kerja (Kantor Pertanahan) sebagai *pilot project* ZI akan menjadi kesempatan yang baik bagi unit kerja tersebut maupun unit kerja lainnya yang belum diusulkan. Selain itu dapat dimanfaatkan untuk melengkapi kekurangan dari segi infrastruktur pendukung; (3) Pengisian Lembar Kerja Evaluasi (LKE) yang terdiri dari 6 unsur proses dan 2 unsur hasil dapat dicoba secara mandiri, sehingga dapat diketahui kelebihan dan kekurangan yang dimiliki. Hasil penilaian sendiri ini kemudian dapat dijadikan bahan perbaikan guna menyongsong penilaian yang sesungguhnya untuk menuju WBK dan WBBM. (Nugroho R. , 2016)

2) Emma Himayaturohmah (2019)

Penelitian Emma Himayaturohmah yang berjudul “*Analisis Problematika Penerapan Zona Integritas Di Balai Diklat Keagamaan Aceh, Bandung, Makassar, dan Papua*”. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan multikasus. Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran yang relatif lengkap dengan problematika yang dihadapi oleh Balai Diklat Keagamaan dalam mengimplementasikan ZI di lingkungannya dan langkah untuk mengatasinya.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa penerapan ZI di lingkungan Balai Diklat Keagamaan terdapat

berbagai kendala. Pertama, tidak tuntasnya sosialisasi, karena kurangnya wawasan dan pemahaman mengenai apa, mengapa, bagaimana, dan dengan cara apa ZI diimplementasikan di lingkungan unit kerja mereka. Kedua, tidak adanya evaluasi secara berkala sehingga tidak dapat mengidentifikasi secara dini potensi permasalahan yang akan muncul. Ketiga, minimnya infrastruktur pendukung yaitu baik di Balai Diklat Keagamaan Papua maupun Balai Diklat Keagamaan Aceh belum memiliki gedung sendiri sehingga pelaksanaan pembangunan ZI tidak berjalan secara optimal. Keempat, komitmen organisasi terhadap pembangunan ZI masih lemah. Kelima, kepemimpinan puncak yang belum terlihat dapat dijadikan “*role model*” atas penerapan prinsip-prinsip dasar tegaknya ZI institusi. (Himayaturohmah, 2019)

3) Julia Hapsari, Hartuti Purnaweni, Budi Puspo Puryadi (2019)

Penelitian Julia Hapsari, Hartuti Purnaweni, Budi Puspo Puryadi yang berjudul “*Implementasi Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi Dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani Di BBWS Pemali Juana Semarang*”. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi pembangunan ZI di BBWS Pemali Juana Semarang dan permasalahan apa yang menghambatnya untuk menjadi Kawasan Bebas Korupsi dan Wilayah Pelayanan Birokrasi yang Bersih.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa implementasi pembangunan ZI di BBWS Pemali Juana Semarang, belum sepenuhnya berjalan dengan optimal, karena masih belum bisa mencapai beberapa tujuan yang telah tercantum dalam Peraturan Menteri PAN dan RB No.52 tahun 2014. Hal ini disebabkan karena dua dari lima indikator pembangunan ZI menuju WBK dan WBBM, seperti pelaporan monitoring dan evaluasi yang didasarkan pada pembuatan Sasaran Kerja Pegawai (SKP) setiap enam bulan, masih belum baik karena kurang pedulinya pegawai dalam mendukung pembuatan SKP, pegawai yang lalai dalam pengerjaan pengisian SKP, bahkan pengerjaan SKP dibebankan pada satu orang saja.

Hambatan yang dialami adalah staf tidak memiliki pengetahuan yang lengkap tentang bagaimana memberikan layanan dasar kepada masyarakat. Beberapa staf masih salah dalam memahami informasi yang diberikan oleh pimpinan, sehingga terjadi kesalahan saat berkomunikasi dengan masyarakat. Sumber daya manusia yang dimiliki masih kurang responsif, dan aturan masih belum diterapkan dengan optimal. Banyaknya kegiatan di luar tugas pokok yang mengganggu pekerjaan menjadi penyebab target SKP pegawai sulit tercapai. (Julia Hapsari, 2019)

Tabel 1.1  
Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan				Lokus Penelitian
			Teori yang Digunakan	Pendekatan	Metode	Teknis Analisis	
1.	Romi Nugroho (2016)	“ <i>Optimalisasi Pembangunan ZI Menuju Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bebas Melayani (WBBM) Pada Lembaga Pelayanan Pertanahan</i> ”	Sistem Integritas Nasional, 3 (tiga) dimensi dalam pilar yang menjadi penopang bagi Sistem Integritas Nasional oleh <b>Jeremy Pope (2000)</b>	Kualitatif	Deskriptif	Analisis data model Miles dan Huberman: a. Reduksi data b. Penyajian data c. Kesimpulan dan Verifikasi	Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional
2.	Emma Himayatu-rohmah (2019)	“ <i>Analisis Problematika Penerapan ZI Di Balai Diklat Keagamaan Aceh, Bandung, Makassar, dan Papua</i> ”	Survei integritas organisasi (revolusi mental) yang dikeluarkan oleh <b>Peraturan Menteri Ripan Reformasi Birokrasi</b> dan 8 area ZI.	Kualitatif	Multikasus	a. Kajian Pustaka b. Analisis deskriptif c. Wawancara mendalam d. Diskusi terfokus	Balai Diklat Keagamaan Aceh, Bandung, Makassar Dan Papua
3.	Julia Hapsari, Hartuti Purnaweni, Budi Puspo Puryadi (2019)	“ <i>Implementasi ZI Menuju Wilayah Bebas Korupsi Dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani Di BBWS Pemali Juana Semarang</i> ”	<i>Implementasi kebijakan menurut <b>Edward III</b></i>	Kualitatif	Deskriptif	Analisis data model Miles dan Huberman: a. Reduksi data b. Penyajian data c. Kesimpulan dan Verifikasi	BBWS Pemali Juana Semarang

Sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti saat ini adalah sebagai berikut:

1. Penelitian Neva Elysia Adiwinata (2021)

Penelitian Neva Elysia Adiwinata berjudul “*Implementasi Pembangunan ZI WBK dan WBBM di Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat*”. Data penelitian ini dikumpulkan dalam bentuk gambar dan kata-kata, yang selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif pendekatan kualitatif. Untuk mengumpulkan data, peneliti lakukan dengan cara observasi, studi pustaka, wawancara, dan dokumentasi. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi dari pembangunan ZI WBK dan WBBM di Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat.

Tabel 2.2  
Penelitian Sekarang

Nama	Judul	Teori yang Digunakan	Metode dan Pendekatan	Teknik Analisis	Lokus Penelitian
Neva Elysia Adiwinata (2021)	<i>Implementasi Pembangunan ZI WBK dan WBBM di Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat</i>	Model Implementasi Kebijakan menurut <b>Van Meter dan Van Horn</b>	Deskriptif Kualitatif	Analisis data model Miles dan Huberman: 1) Reduksi data 2) Penyajian data 3) Kesimpulan dan Verifikasi	Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat

### 2.1.2 Teori Administrasi Publik

Manusia merupakan makhluk sosial, yang artinya manusia tidak dapat bertahan hidup sendirian tanpa bantuan dan bekerjasama dengan manusia lainnya. Ilmu administrasi hadir untuk memenuhi kebutuhan manusia baik sebagai individu maupun sebagai kelompok. Administrasi sebagai ilmu adalah konsep yang relatif baru di masyarakat, yang baru berkembang sebagai bagian dari ilmu sosial, yang tumbuh di Indonesia berdasarkan prinsip-prinsip universal, namun harus beradaptasi dengan konteks dan kondisi negara. Mencatat, menulis surat, mengetik, membuat agenda, dan ketatausahaan lainnya merupakan contoh kegiatan administrasi.

Menurut **Habert A. Simon** yang dikutip oleh **Inu Kencana Syafiie** dalam bukunya yang berjudul “**Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia**”, mengungkapkan bahwa “*Administration can be defined as the activities of groups cooperating to accomplish common goals*”. (Syafiie, 2016)

Simon mengatakan bahwa administrasi dapat didefinisikan sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama. Selain itu peneliti membutuhkan pemahaman mengenai unsur-unsur administrasi agar kehidupan berjalan ke arah yang lebih baik dan sejahtera. Dengan demikian, maka perlu adanya pengelolaan, penataan, perencanaan, pengaturan, serta pengarahan semua potensi yang dimiliki manusia dan sumber daya lainnya agar tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dapat tercapai.

Menurut **Sondang P. Siagian** yang dikutip oleh **Beddy Iriawan Maksudi** dalam bukunya **Dasar-Dasar Administrasi Publik (2017:28)** mendefinisikan administrasi sebagai berikut:

“Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”. (Maksudi, 2017)

Definisi di atas menyatakan bahwa administrasi terdiri dari berbagai aspek, antara lain adanya proses pengambilan keputusan, adanya dua orang atau lebih, dan adanya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Administrasi menurut **G. Kartasapoetra** yang dikutip oleh **Akadun** dalam bukunya **Administrasi Perusahaan Negara (2019:38)** mengemukakan bahwa administrasi adalah:

“Suatu alat yang dapat dipakai menjamin kelancaran dan keberesan bagi setiap manusia untuk melakukan perhubungan, persetujuan, dan perjanjian atau lain sebagaimana antara sesama manusia dan/atau badan hukum yang dilakukan secara tertulis”. (Akadun, 2019)

Teori di atas mengatakan bahwa selain bertujuan untuk mencapai tujuan, administrasi juga menjadi alat yang dapat dipakai untuk menjamin kelancaran untuk melakukan perhubungan, persetujuan, dan perjanjian yang dilakukan oleh sesama manusia, manusia dan badan hukum, serta antar badan hukum yang dilakukan secara tertulis.



Pengertian administrasi menurut **The Liang Gie** yang dikutip oleh **Inu Kencana Syafiie** dalam bukunya **Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (2016:4)** bahwa “Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu”. (Syafiie, 2016)

Teori di atas dapat disimpulkan bahwa administrasi adalah suatu proses pencapaian tujuan yang dilakukan oleh sekelompok orang yang saling bekerja sama. Selain itu, administrasi memiliki unsur-unsur tertentu, yaitu adanya sekelompok orang, adanya tujuan yang hendak dicapai, adanya tugas/pekerjaan yang harus dilaksanakan, serta adanya alat-alat dan perlengkapan untuk melaksanakan tugas/pekerjaan tersebut.

Administrasi tidak lepas dari kehidupan bernegara. Kegiatan administrasi selalu dilakukan dalam kehidupan bernegara yaitu dengan tujuan mengatur masyarakat dan sumber daya yang dimilikinya agar tercapai cita-cita yang diinginkan oleh suatu negara. Kegiatan administrasi dalam mengatur suatu negara dipelajari dalam Ilmu Administrasi Negara.

Istilah Administrasi Negara ini lahir di sekitar tahun 1956 bersamaan dengan lahirnya Lembaga Administrasi Negara (LAN). "*Public*" berasal dari bahasa Latin "*Poplicus*," yang berasal dari kata bahasa Inggris "*Populus*," yang berarti "rakyat." "Administrasi" juga berasal dari bahasa Latin, dan terdiri dari kata "*ad*" yang berarti "*intens*" dan "*ministratre*" yang berarti "melayani", dengan demikian administrasi berarti "melayani secara intensif".

Pengertian administrasi publik menurut **Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro** yang dikutip oleh **Inu Kencana Syafie** dalam bukunya **Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (2016:32)** mendefinisikan:

- 1) *“Public Administration is cooperative group effort in public setting.*
- 2) *Public Administration covers all three branches: executive, legislative, and judicial, and their interrelationships*
- 3) *Public Administration has an important role formulating of public policy and is thus a part of the political process.*
- 4) *Public Administration is closely associated with numerous private groups and individuals in providing services to the community.*
- 5) *Public Administration is in different in significant ways from private administration”.*(Syafie, 2016)

Menurut Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro, administrasi negara adalah: (1) kerja sama kelompok dalam pemerintahan; (2) meliputi tiga cabang pemerintahan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif, dan hubungan-hubungannya; (3) memainkan peran penting dalam perumusan kebijakan publik/negara dan dengan demikian merupakan bagian dari proses politik; dan (4) Sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat; (5) Dalam beberapa hal berbeda dengan administrasi privat (swasta).

Menurut **Beddy Irawan Maksudi** dalam bukunya **Dasar-Dasar Administrasi Publik** mendefinisikan:

“Administrasi Publik adalah suatu keseluruhan proses kerja sama secara rasional yang dilakukan aparatur negara/pemerintah di mana sumber daya dan personel

publik diorganisir dan dikoordinasikan dalam rangka pelaksanaan kebijakan yang berkaitan dengan hal-hal tujuan negara dan penyelenggaraan berbagai kebutuhan publik” (Maksudi, 2017)

Singkatnya, administrasi publik adalah proses kolaboratif yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang memiliki bagian dalam mengelola urusan negara sebagai sarana untuk melaksanakan kebijakan publik untuk mencapai tujuan negara. Administrasi publik juga dapat dipahami sebagai bentuk hubungan pemerintah dengan masyarakat yang dilakukan dalam rangka meningkatkan responsibilitas melalui penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat serta membentuk lembaga pemerintah yang efektif, efisien, dan akuntabilitas.

Menurut **Sedarmayanti** dalam bukunya yang berjudul “**Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan**” bahwa pelaksanaan reformasi dapat dibantu oleh administrasi publik, yaitu dengan membangun sistem yang mampu mewujudkan tujuan bangsa Indonesia yaitu kesejahteraan dan keadilan. Demokrasi, yang didukung oleh faktor-faktor lain seperti globalisasi dan desentralisasi, berperan dalam melaksanakan tujuan reformasi dalam administrasi publik. (Sedarmayanti, 2017)

### **2.1.3 Teori Kebijakan Publik**

Dalam kehidupan sosial suatu negara, aturan sangat diperlukan untuk memastikan bahwa warga negara tidak saling merugikan. Misalnya di suatu desa yang tidak memiliki aturan mengenai batas-batas kepemilikan lahan sehingga

dapat menyebabkan warga desa dengan seenaknya menggunakan lahan milik warga lain. Tentu saja hal tersebut dapat merugikan warga lain dan menimbulkan adanya ketidakteraturan dalam menjalani kehidupan bersama. Kehidupan bersama harus diatur, oleh peraturan yang mengikat (berlaku mengikat semuanya) dengan ganjaran sanksi bagi yang melanggarnya.

### **2.1.3.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan merupakan suatu alat untuk mengatur kehidupan bersama yang membutuhkan proses secara hati-hati dan terkontrol dalam pencapaian keberhasilannya. Kebijakan harus bebas dari campur tangan politis karena pada dasarnya kebijakan dibuat untuk kepentingan bersama dan demi tujuan bersama. Hal ini juga tak lepas dari kehidupan bermasyarakat dan bernegara, di mana diperlukan adanya aturan yang mengatur agar kehidupan bermasyarakat dapat berjalan dengan aman, damai, dan tentram. Aturan tersebut sederhananya merupakan pemahaman dari kebijakan publik.

Menurut **Carl I. Friedrich** yang dikutip oleh **Riant Nugroho** dalam bukunya yang berjudul “**Public Policy**” mengatakan bahwa:

“Kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu”. (Nugroho R. , 2018)

Kebijakan publik, menurut Friedrich, adalah tindakan yang diambil oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu, serta

ancaman dan peluang yang ada. Artinya, ada kebijakan, maka akan berlaku ancaman sanksi jika tidak mengikutinya, dengan tujuan mengatur, memanfaatkan, dan mengatasi potensi dan hambatan yang ada.

Kebijakan menurut **Laswell** yang dikutip oleh **Wayne Parsons** dalam bukunya berjudul “**Public Policy**” mengungkapkan “Kata ‘Kebijakan’ (*policy*) umumnya dipakai untuk menunjukkan pilihan terpenting yang diambil baik dalam kehidupan organisasi atau privat.” (Parsons, 2017).

Kebijakan harus bebas dari konotasi kata politis yang sering diyakini mengandung makna keberpihakan yang diakibatkan oleh adanya kepentingan. Menurut **Endang Soetari** yang dikutip oleh **Sahya Anggara** dalam bukunya yang berjudul “**Kebijakan Publik**” kebijakan adalah “Sebuah ketetapan berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan.” (Anggara, 2014)

### **2.1.3.2 Proses Kebijakan Publik**

Kebijakan bukanlah hal yang bisa dibuat dan dilaksanakan secara sembarangan dan tak terkendali. Hal ini dikarenakan kebijakan menentukan masa depan bersama dan dibutuhkan proses untuk menciptakan suatu kebijakan yang baik dan benar serta dapat mencapai tujuan. Pemahaman dasar proses kebijakan menurut **Riant Nugroho** dalam bukunya yang berjudul **Public Policy**:

Gambar 2.1  
Dasar Proses Kebijakan



Sumber: Riant Nugroho dalam bukunya Public Policy

Dari Gambar tersebut dapat dijelaskan dalam urutan sebagai berikut:

1. Terdapat isu kebijakan. Disebut isu apabila bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seorang, dan memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan. Isu kebijakan terdiri dari dua jenis, yaitu *problem* dan *goal*. Artinya, kebijakan publik dapat berorientasi kepada permasalahan yang muncul pada kehidupan publik, dan dapat pula berorientasi kepada *goal* atau tujuan yang hendak dicapai pada kehidupan publik. Pada saat itu, sebagian besar kebijakan publik mengacu kepada permasalahan daripada antisipasi ke depan, dalam bentuk *goal oriented policy*, sehingga dalam banyak hal kita melihat kebijakan publik yang berjalan tertatih-tatih di belakang masalah publik yang terus bermunculan dan akhirnya semakin tak tertangani.
2. Isu kebijakan ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan

- ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya, termasuk pimpinan.
3. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik ini dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
  4. Namun di dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan, diperlukan tindakan pengendalian, yang mencakup monitoring, evaluasi, dan pengendalian, sebagai sebuah siklus baru sebagai penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan baik dan benar pula.
  5. Implementasi kebijakan bermuara kepada output yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.
  6. Di dalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk dampak kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut. (Nugroho R. , 2018)

Menurut **Harold Laswell** yang dikutip oleh **Erwan Agus Purwanto** dan **Dyah Ratih Sulistyastuti** dalam bukunya yang berjudul **Implementasi Kebijakan Publik**, terdapat beberapa tahapan dalam kebijakan publik yaitu *agenda setting*, formulasi, legitimasi, implementasi, evaluasi, reformulasi, dan transmisi (Purwanto & Sulistyastuti, 2015)

Dapat kita pahami bahwa adanya kegagalan dalam implementasi kebijakan maka artinya perlu dipahami kembali bagaimana proses implementasi kebijakan sesungguhnya berjalan. Dengan memahami proses implementasi yang berjalan, maka dapat dirumuskan rekomendasi yang tepat digunakan untuk memperbaiki proses implementasi yang lebih baik.

#### 2.1.4 Teori Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik sebagai proses politik dan administrasi terdiri dari tiga dimensi pokok yaitu perumusan, implementasi, dan pengendalian. Kebijakan tanpa implementasi, berarti kebijakan tersebut tanpa arti apa-apa. Kebijakan diciptakan untuk diimplementasikan. **Riant Nugroho** dalam bukunya yang berjudul “**Public Policy**” mengatakan bahwa “Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.” (Nugroho R. , 2018)

Pernyataan diatas menjelaskan bahwa implementasi merupakan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya. **Wayne Parsons** dalam bukunya yang berjudul “**Public Policy**” mengatakan sejak periode pasca Perang Dunia II kata “kebijakan” atau “*policy*” mengandung makna kebijakan sebagai *rationale*, yaitu sebuah manifestasi dari penilaian yang penuh pertimbangan. “Sebuah kebijakan adalah usaha untuk mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan.” (Parsons, 2017)

Pembuatan kebijakan tidak hanya berakhir setelah kebijakan disetujui, seperti yang dikatakan **Anderson** yang dikutip oleh **Wayne Parsons** bahwa “Kebijakan dibuat saat ia sedang diatur dan diatur saat sedang dibuat.” (Parsons, 2017)

Proses kebijakan tidak semata-mata berakhir pada proses legitimasi. Setelah disetujui, kebijakan harus dapat dilaksanakan/diimplementasikan agar tujuan dari pembuatan kebijakan tersebut tercapai. Implementasi sendiri dapat



dimaknai sebagai menjalankan suatu kebijakan, memenuhi janji-janji yang dinyatakan di dalam dokumen kebijakan, menghasilkan luaran sebagaimana tujuan dari kebijakan, menyelesaikan misi yang harus diwujudkan sesuai tujuan kebijakan. Hal ini sejalan dengan **Warwick** yang dikutip oleh **Erwan Agus Purwanto** bersama **Dyah Ratih Sulistyastuti** dalam bukunya yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Publik”** bahwa:

*“Implementation means transaction. To carry out a program, implementers must continually deal with tasks, environments, clients, and each other. The formalities of organization and the mechanics of administration are important as background, but the key to success is continual coping with contexts, personalities, alliances, and events. And crucial to such adaptation is the willingness to acknowledge and correct mistakes, to shift directions, and to learn from doing. Nothing is more vital to implementation than self-correction, nothing more lethal than blind perseverance.”* (Purwanto & Sulistyastuti, 2015)

**Erwan Agus** dan **Dyah Ratih** menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran dalam upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. (Purwanto & Sulistyastuti, 2015)

#### **2.1.4.1 Model-Model Implementasi Kebijakan**

**Riant Nugroho** dalam bukunya yang berjudul **“Public Policy”** terdapat beberapa model-model implementasi kebijakan. Model implementasi kebijakan menurut **Mazmanian dan Sabatier** menyatakan terdapat tiga variabel dalam implementasi kebijakan yaitu:

- 1) *Independent*, mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
- 2) *Intervening*, variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar, dan variabel diluar kebijakan yang mempenaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen & kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
- 3) *Dependent*, tahapan dalam proses implementasi yang berkenaan dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.(Nugroho R. , 2018)

### Model Implementasi Kebijakan menurut **George Edward III**

terdapat empat indikator agar implementasi kebijakan menjadi efektif yaitu:

- 1) Komunikasi, terdiri dari ukuran–ukuran dan tujuan–tujuan kebijakan dipahami oleh individu–individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan.
- 2) Sumber daya, terdiri dari jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan. Sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, dan adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana serta sarana dan prasarana.
- 3) Disposisi, mencakup respon implementor terhadap kebijakan, kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelak-

sana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, serta intensitas respon.

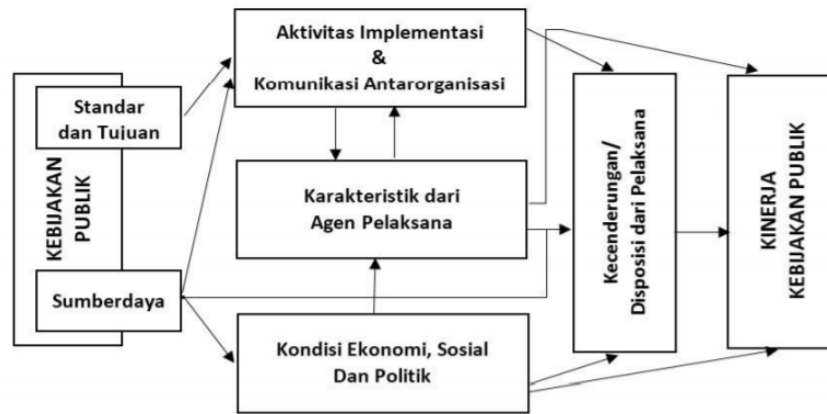
- 4) Struktur Birokrasi, yang mencakup kesesuaian karakteristik dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan, kesesuaian norma-norma dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan, dan kesesuaian pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. (Nugroho R. , 2018)

Menurut **Van Meter** dan **Van Horn**, berbagai variabel mempengaruhi implementasi kebijakan, antara lain standar dan sasaran kebijakan, sumber-sumber kebijakan, karakteristik organisasi implementor, komunikasi antar organisasi dan kegiatan implementor, sikap para implementor, kondisi sosial, ekonomi, dan politik.

- 1) Standar dan sasaran kebijakan, realistis versus utopis (Pemahaman implementor terhadap standar dan tujuan kebijakan).
- 2) Sumber-sumber kebijakan, kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.
- 3) Karakteristik organisasi implementor, prosedur-prosedur kerja standar (SOP: *Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi.
- 4) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan implementor, ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan.
- 5) Sikap para implementor, penerimaan *versus* penolakan, bergantung pada pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan pribadi dan organisasinya.
- 6) Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik, lingkungan eksternal kebijakan publik, mendukung *versus* menekan. (Nugroho R. , 2018)

Gambar 2.2

## Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn



Sumber: Van Meter & Van Horn dalam (Nugroho R. , 2018)

Karena variabel-variabel yang ada dapat menunjukkan permasalahan yang lebih mendalam dan menjawab permasalahan peneliti mengenai implementasi ZI menuju WBK dan WBBM di Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat, maka peneliti memilih model implementasi kebijakan Van Meter & Van Horn sebagai penilaian utama pada penelitian ini.

### 2.1.5 Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani (WBBM)

Menurut Peraturan Menteri PAN dan RB Republik Indonesia No. 20 tahun 2012 Tentang Pedoman Umum Pembangunan ZI menuju Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani (WBBM), WBK dan WBBM merupakan predikat yang diberikan kepada instansi pemerintah yang pimpinan dan pegawainya berdedikasi untuk mencapai WBK dan WBBM

melalui reformasi birokrasi, khususnya dalam pemberantasan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik. WBK merupakan predikat yang diberikan kepada satuan kerja/wilayah yang memenuhi sebagian besar manajemen perubahan, penataan manajemen, penataan sistem pengelolaan SDM, penguatan pengawasan, dan penguatan akuntabilitas kinerja. WBBM merupakan predikat yang diberikan kepada satuan kerja/daerah yang memenuhi sebagian besar persyaratan manajemen perubahan, pengaturan manajemen, pengaturan sistem manajemen SDM, pengawasan, akuntabilitas kinerja, dan kualitas pelayanan publik. (RB P. P., 2014)

Sejak tahun 2009, pelaksanaan reformasi birokrasi dilakukan dan terus dijalankan secara konsisten dan berkelanjutan. Atas dasar pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut, presiden mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 81 tahun 2010 mengenai *Grand Design* Reformasi Birokrasi Nasional. Presiden Joko Widodo juga telah menekankan reformasi birokrasi sebagai salah satu prioritas kerja dalam visi Indonesia Maju 2019-2024. Untuk mendukung visi Indonesia Maju, Kementerian PAN dan RB sebagai motor penggerak reformasi birokrasi telah mengambil langkah konkrit berupa kebijakan pembangunan ZI. ZI menjadi model bagi unit kerja yang tidak melakukan tindakan KKN seperti pemerasan, calo, suap, dan kekuasaan, serta memberikan pelayanan yang cepat, baik dan langsung bermanfaat bagi masyarakat.

Di dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 10 tahun 2019, dijelaskan bahwa penancangan pembangunan ZI dimulai dengan deklarasi/pernyataan dari instansi/lembaga yang

menyatakan bahwa instansi/lembaga tersebut telah siap membangun ZI. Pencanangan pembangunan ZI dilakukan secara terbuka dan diketahui publik sehingga semua pihak termasuk masyarakat dapat memantau, mengawasi, dan berpartisipasi dalam program kegiatan reformasi birokrasi, khususnya di bidang pencegahan korupsi dan peningkatan pelayanan publik. Selanjutnya, Menteri PAN dan RB menyaksikan penandatanganan piagam oleh pimpinan dan mengumumkan pembangunan ZI.

Pembangunan ZI difokuskan pada dua komponen, yaitu komponen pengungkit dan komponen hasil. Berikut adalah gambar yang menunjukkan hubungan masing-masing komponen dan indikator pembangun komponen:

Gambar 2.3

### Komponen Pengungkit dan Hasil



Sumber: Peraturan Menteri PAN & RB No. 10 Tahun 2019

Implementasi manajemen perubahan, penataan manajemen, penataan manajemen SDM, penguatan akuntabilitas kinerja, penguatan pengawasan, dan peningkatan kualitas pelayanan publik merupakan komponen pengungkit yang

diharapkan dapat menghasilkan target pemerintahan yang bersih, bebas KKN, serta peningkatan kualitas pelayanan publik, seperti yang ditunjukkan pada diagram. Penilaian program-program dalam setiap komponen pengungkit dan komponen hasil diukur melalui indikator-indikator yang dinilai mewakili program tersebut. Dengan menilai indikator tersebut, diharapkan dapat memberikan gambaran pencapaian usaha yang berdampak pada tercapainya sasaran.

Hasil kinerja lembaga dalam pelaksanaan pembangunan ZI kemudian akan memasuki berbagai tahapan seleksi seperti gambar berikut.

Gambar 2.4

#### Tahapan Seleksi Menuju WBK dan WBBM



Sumber: <https://www.youtube.com/watch?v=UP30Gj-xoMQ>

Tahap seleksi internal yang dilakukan oleh Tim Penilai Internal (TPI) yang kemudian diusulkan ke Kementerian PAN dan RB selaku Tim Penilai Nasional (TPN). Tahap seleksi pendahuluan dilakukan TPN secara administratif atas kertas kerja penilaian. Tahapan survei online, khusus untuk unit kerja pelayanan tertentu dilakukan verifikasi lapangan dengan *mystery solver*. Survei online akan menghasilkan indeks persepsi kualitas layanan dan indeks persepsi

anti korupsi yang menjadi indikator kunci dalam pelulusan WBK dan WBBM. Sedangkan hasil *mystery solver*, akan menjadi bagian proses *clearance* saat penilaian akhir. Adanya pandemi *Covid 19* di tahun ini *desk* evaluasi dilakukan secara virtual dan dilanjutkan evaluasi lapangan oleh TPN yang dilakukan untuk menguji berbagai praktik unggulan yang ada. Kemudian TPN memberikan rekomendasi mengenai hal-hal yang perlu diperbaiki juga memperhatikan unit kerja dalam menjaga protokol kesehatan. Selain itu, TPN juga melakukan pengecekan dari berbagai sumber seperti adanya pengaduan masyarakat, media sosial, *clearance* dari KPK, Ombudsman, Kompolnas, Komisi Kejaksaan, Komisi Yudisial, Bareskrim POLRI, dan TPI dari masing-masing instansi pemerintah. Seluruh hasil evaluasi akan dibahas melalui rapat panel untuk memastikan kualitas evaluasi sesuai standar. Proses evaluasi didokumentasikan dalam kertas kerja dan hasil evaluasi. Unit kerja yang memenuhi kriteria WBK dan WBBM diumumkan dan diberikan penghargaan pada rangkaian acara peringatan hari anti korupsi sedunia.

## **2.2 Kerangka Berpikir**

Kerangka pemikiran adalah suatu penjelasan sementara terhadap adanya gejala-gejala yang menjadi obyek permasalahan. Lebih lanjut, kerangka pemikiran mengacu pada teori yang peneliti gunakan untuk menjawab masalah penelitian sesuai dengan aturan atau landasan penelitian yang disusun dalam suatu pola pemikiran.



Tindak kasus KKN yang semakin menjamur di Indonesia terutama di lingkungan pemerintahan yaitu kementerian, mendorong pemerintah untuk melakukan percepatan pemberantasan kasus korupsi dan reformasi birokrasi dengan mengeluarkan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2004 mengenai Percepatan Pemberantasan Korupsi melalui program WBK dan *Grand Design* Reformasi Birokrasi Nasional melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 81 Tahun 2010 sebagai upaya pelaksanaan reformasi birokrasi yang lebih terarah dan berkesinambungan. Pelaksanaan *Grand Design* ini dilakukan oleh seluruh kementerian yang berada di bawah pengelolaan tim nasional reformasi birokrasi dengan melibatkan berbagai elemen yang berhubungan dengan tata koordinasi wakil presiden, salah satunya Kementerian PAN dan RB sebagai pembina. Atas dasar itulah Kementerian PAN dan RB mengeluarkan Peraturan Menteri PAN & RB No. 20 Tahun 2012 mengenai pedoman pembangunan ZI WBK dan WBBM.

Untuk mengatasi permasalahan korupsi dan peningkatan pelayanan publik di Kementerian Agama, Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat berkomitmen untuk melaksanakan pembangunan ZI menuju WBK dan WBBM di lingkungan Kementerian Agama sesuai Peraturan Menteri PAN & RB No. 20 Tahun 2012.

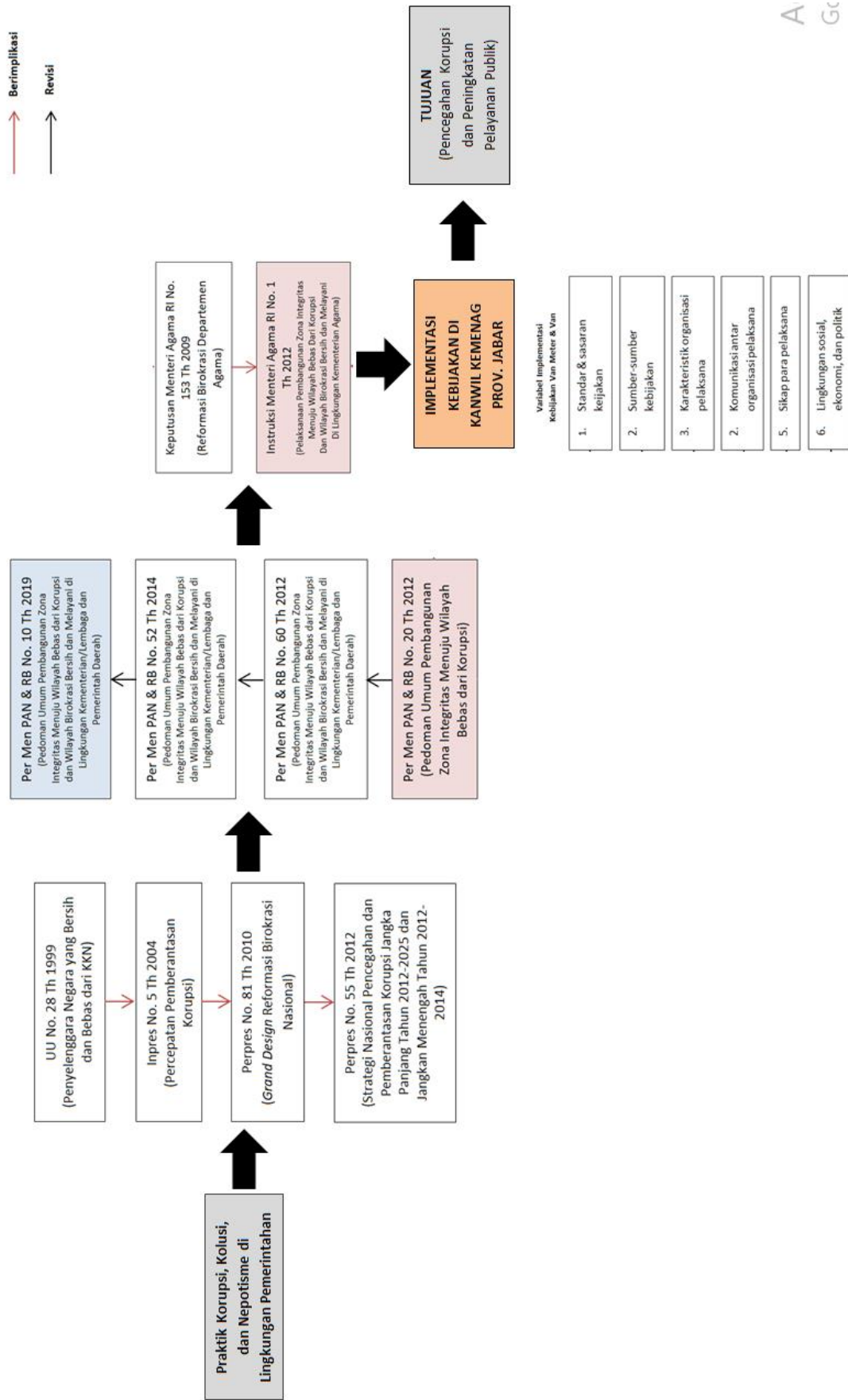
Untuk mengetahui sejauh mana implementasi Pembangunan ZI WBK dan WBBM di Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat, perlu dilakukan analisis secara sistematis dan mendalam. Peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn karena teori tersebut paling relevan dan sesuai dengan permasalahan yang peneliti identifikasi. Peneliti meyakini dengan

menggunakan teori ini akan dapat lebih memahami bagaimana implementasi pembangunan ZI menuju WBK dan WBBM di Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat.

Agar kerangka berpikir di atas dapat mudah dipahami dan dimengerti, maka peneliti menggambarkan kerangka berpikir sebagai berikut:

Gambar 2.5

Model Kerangka Berpikir



Sumber: Hasil Olahan Peneliti, 2021

