repository.ub.ac.id

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *WHISTLEBLOWING SYSTEM* DI KOTA MALANG

(STUDI PADA INSPEKTORAT KOTA MALANG)

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk menempuh ujian sarjana Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**

Disusun Oleh:

Rizky Hasudungan Siregar
125030507111037

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI

JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK

MINAT ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

MALANG

2018

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

## TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan Majelis Penguji Skripsi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

| | |
|---|---|
| Hari | : Kamis |
| Tanggal | : 20 Desember 2018 |
| Jam | : 10.00 WIB |
| Skripsi Atas Nama | : Rizky Hasudungan Siregar |
| Judul | : Implementasi Kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang (Studi Pada Inspektorat Kota Malang) |

**Dan dinyatakan LULUS**

## MAJELIS PENGUJI

Komisi Pembimbing

**Dr. Alfi Haris Wanto, M.AP., MMG**
**NIP. 19810601 200501 1 005**

Penguji I

**M. Chazienul Ulum, S.Sos., MPA**
**NIP. 19740614 200501 1 001**

Penguji II

**Dr. Farida Nurani, S.Sos., M.Si**
**NIP. 19700721 200501 2 001**

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

**TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI**

Judul : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *WHISTLEBLOWING SYSTEM* DI KOTA MALANG (STUDI PADA INSPEKTORAT KOTA MALANG)

Disusun oleh : RIZKY HASUDUNGAN SIREGAR

NIM : 125030507111037

Fakultas : ILMU ADMINISTRASI

Jurusan : ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

Minat : PEMERINTAHAN

Malang, 22 November 2018

Komisi Pembimbing

**Alfi Haris Wanto, M.AP, M.MG, D. Pol.Sc**
**NIP. 198106012005011005**

BRAWIJAYA

KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
Jl. MT. Haryono 163, Malang 65145, Indonesia
Telp. : +62-341-553737, 568914, 558226 Fax : +62-341-558227
http://fia.ub.ac.id E-mail: fia@ub.ac.id

# PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 Ayat 2 dan pasal 70).

Malang, 1 Desember 2018

Mahasiswa

**RIZKY HASUDUNGAN SIREGAR**
**NIM. 125030507111037**

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMUADMINISTRASI
Jl. MT. Haryono 163, Malang 65145, Indonesia
Telp. : +62-341-553737, 568914, 558226 Fax : +62-341-558227
http://fia.ub.ac.id E-mail: fia@ub.ac.id

# SURAT KETERANGAN REVISI

Yang bertanda tangan di bawah ini, Komisi Pembimbing dari mahasiswa :
Nama : Rizky Hasudungan Siregar
NIM ; 125030507111037
Konsentrasi : Administrasi Pemerintahan
Judul Skripsi : Implementasi Kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang

Hari/Tanggal ujian skripsi : Kamis, 20 Desember 2018

Telah merevisi skripsinya sesuai saran-saran perbaikan dari majelis penguji.
Demikian surat keterangan ini kami buat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

| No. | Nama | Pembimbing/Penguji | Tanda Tangan |
|---|---|---|---|
| 1. | Dr. Alfi Haris Wanto, M.AP., MMG | Ketua Komisi Pembimbing | |
| 2. | Dr. Farida Nurani, S.Sos., M.Si | Penguji I | |
| 3. | Moch. Chazienul Ulum, S.Sos., MPA | Penguji II | |

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

**LEMBAR PERSEMBAHAN**

**KUPERSEMBAHKAN KARYAKU KEPADA KELUARGAKU YANG SELALU MEMBERIKAN DUKUNGAN SEMANGAT SERTA DOA KEPADAKU**

1. **AYAH SAYA ALM. ILYAS SIREGAR**
2. **IBU SAYA RABIAH**
3. **KAKAK SAYA INDRA SAOLOAN SIREGAR**
4. **KAKAK SAYA INDRI PURNAMAWATI**
5. **ADIK SAYA RIZKA FEBRIANA SIREGAR**



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

# RINGKASAN

Rizky Hasudungan Siregar. 2018. **Implementasi Kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang (Studi Pada Inspektorat Kota Malang)**. Skripsi. Minat Pemerintahan. Ketua Pembimbing, Dr. Alfi Haris Wanto, M.Ap., MMG

Implementasi kebijakan *Whistleblowing System* merupakan suatu strategi dalam bidang pelayanan publik yang bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan pegawai pemerintah dalam kegiatan pengawasan dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Penelitian ini didasarkan pada penerapan kebijakan *Whistleblowing System* pada Kota Malang. Kota Malang merupakan salah satu kota di Jawa Timur yang telah menerapkan *Whistleblowing System*, sebagai salah satu bentuk peran serta masyarakat, *Whistleblowing System* dapat diterapkan sebagai wujud pembangunan Zona Integritas menuju wilayah bebas dari korupsi. Melalui *Whistleblowing System*, masyarakat/pegawai pemerintah Kota Malang dapat berpartisipasi dalam mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi di Kota Malang.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Fokus penelitian ini mengenai proses implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang. Proses implementasi kebijakan dilihat dari variabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur organisasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kota Malang cukup berhasil dalam implementasi kebijakan *Whistleblowing System* berdasarkan Peraturan Wali Kota Malang Nomer 76 Tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi.

Kata Kunci: implementasi, implementasi kebijakan, *whistleblowing system*



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

## SUMMARY

Rizky Hasudungan Siregar. 2018. **Implementation of Whistleblowing System Policy in Malang City (A Study at Malang City Inspectorate).** Administration Government Program. Supervisor Alfi Haris Wanto, M.AP., MMG., D.Pol. Sc

The implementation of the Whistleblowing System policy is a strategy in the sector of public services that aims to increase participation of community and government employees in monitoring activities to prevent and eradicate corruption. Malang City is one of the cities in East Java that has implemented a Whistleblowing System, as one form of community participation, the Whistleblowing System can be implemented as a form of development of the Integrity Zone towards a region free from corruption.

This qualitative research used descriptive study by focused on the implementation of the Whistleblowing System in Malang City and implementation support and inhibitors factors. Data were comprised of primary and secondary data, collected by interview, observation and documentation. The implementation process is seen through the George C. Edward III implementation approach model with 4 variables, namely communication, resources, disposition, and organization structure.

The results found that Malang City was quite successful in implementing the Whistleblowing System policy based on the Malang Mayor's Regulation Number 76 of 2015 concerning Whistleblowing System Guidelines on Alleged Corruption Crimes. Malang City has implemented a Whistleblowing System that aims to increase community participation in the prevention and eradication of corruption.

**Keywords:** implementation, policy implementation, whistleblowing system



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

# KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi berjudul **"Implementasi Kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang (Studi Pada Inspektorat Kota Malang)"**. Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar sarjana Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan atau dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph.D selaku Ketua Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
3. Bapak Dr. Alfi Haris Wanto, M.AP., MMG selaku Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk memberikan ilmu serta saran selama membimbing saya.
4. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis.



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

5. Seluruh pegawai Inspektorat Kota Malang yang telah memberikan ijin untuk melaksanakan penelitian dan waktunya dalam memberikan informasi terkait penelitian ini.
6. Seluruh masyarakat sekitar Kota Malang yang telah memberikan informasi terkait penelitian ini.

Demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang bersifat membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan. Atas segala bimbingan dan bantuan yang telah diberikan selama penyusunan karya tulis ini, penulis sampaikan terimakasih.

Malang, 1 Desember 2018

Penulis

repository.ub.ac.id

# DAFTAR ISI

**HALAMAN MUKA (COVER)** ..... **i**
**TANDA PENGESAHAN** ..... **ii**
**TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI** ..... **iii**
**PERNYATAAN ORISINILITAS SKRIPSI** ..... **iv**
**LEMBAR PERSEMBAHAN** ..... **v**
**RINGKASAN** ..... **vi**
**SUMMARY** ..... **vii**
**KATA PENGANTAR** ..... **viii**
**DAFTAR ISI** ..... **x**
**DAFTAR GAMBAR** ..... **xii**
**DAFTAR TABEL** ..... **xiii**

**BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang ..... 1
B. Rumusan Masalah ..... 9
C. Tujuan Penelitian ..... 9
D. Kontribusi Penelitian ..... 10
E. Sistematika Penulisan ..... 10

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

A. Administrasi Publik ..... 12
B. Kebijakan Publik ..... 13
   1. Definisi Kebijakan Publik ..... 13
   2. Implementasi Kebijakan Publik ..... 15
   3. Model Implementasi Kebijakan ..... 18
C. Konsep Pengawasan ..... 29
D. Pemerintah Daerah ..... 32
   1. Definisi Pemerintah Daerah ..... 32
   2. Peran Pemerintah Daerah ..... 33
E. Pelayanan Publik ..... 35
   1. Definisi Pelayanan Publik ..... 35
   2. Kualitas Pelayanan Publik ..... 38

**BAB III METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian ..... 40
B. Fokus Penelitian ..... 41
C. Lokasi & Situs Penelitian ..... 42
D. Jenis & Sumber Data ..... 42
E. Instrumen Penelitian ..... 43
F. Teknik Pengumpulan Data ..... 44
G. Analisa Data ..... 45



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

**BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian .....47
1. Gambaran Umum Kota Malang .....47
2. Gambaran Umum Inspektorat Kota Malang .....56
B. Penyajian Data Fokus Penelitian.....62
1. Implementasi Peraturan Walikota Nomor 76 Tahun 2015 .....62
a) Komunikasi .....62
b) Sumber Daya .....67
c) Disposisi .....72
d) Struktur Birokrasi .....75
2. Faktor Yang Menjadi Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang .....78
a) Faktor Pendukung .....79
b) Faktor Penghambat.....83
C. Analisis Data dan Pembahasan .....86
1. Implementasi Kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang .....86
a) Komunikasi .....88
b) Sumber Daya .....92
c) Disposisi .....96
d) Struktur Birokrasi .....100
2. Faktor Yang Menjadi Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang ....103
a) Faktor Pendukung .....104
b) Faktor Penghambat.....108

**BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....112
B. Saran.....117

**DAFTAR PUSTAKA.....119**



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

## DAFTAR GAMBAR


| No. | Judul | Halaman |
|---|---|---|
| 1. | Model Pendekatan Implementasi Menurut George C. Edward III | 18 |
| 2. | *Component of Data Analysis (Interactive Model)* | 41 |
| 3. | Peta Administrasi Kota Malang | 51 |
| 4. | Struktur Organisasi Inspektorat Kota Malang | 60 |
| 5. | Sosialisasi Program *Whistleblowing System* Tahun 2015 | 61 |
| 6. | Sosialisasi yang dilakukan oleh Inspektorat Kota Malang | 63 |
| 7. | Tamu Undangan Sosialisasi Inspektorat Kota Malang | 63 |
| 8. | Struktur Organisasi Inspektorat Kota Malang | 74 |
| 9. | Hasil Analisis Temuan Data di Lapangan Berdasarkan Teori George C. Edward III (1980) | 105 |




UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

# DAFTAR TABEL

**No.** **Judul** **Halaman**

1. Peta Korupsi di Kota Malang ..... 2
2. Data *Whistleblowing System* di Kota Malang ..... 3
3. Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Golongan Kepangkatan dan Jenis Kelamin di Kota Malang Tahun 2016 ..... 6
4. Jumlah Penduduk Per Kecamatan Tahun 2017 ..... 54
5. Kepadatan Penduduk Per Kecamatan Tahun 2017 ..... 55
6. Rekapitulasi Jumlah Barang Inspektorat Kota Malang Tahun 2017 .... 71



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

# BAB I

# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Berkaitan dengan masalah penyelenggaraan Negara dan pemerintahan yang terjadi, pemerintah berusaha melakukan pengawasan dalam praktek pelayanan publik di Indonesia guna menanggulangi masalah ditingkat nasional maupun lokal. Pengawasan pelayanan publik merupakan tanggung jawab dari berbagai pihak. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa: "Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal" ayat tersebut menjelaskan bahwa fungsi pengawasan dalam pelayanan publik dapat dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Pengawas internal berfungsi sebagai fungsi pengawasan pada level dasar, karena pengawas internal berada di dalam instansi diharapkan dapat lebih banyak mengetahui seluk beluk dan karakter pelaksana pelayanan publik beserta potensi penyimpangan yang mungkin terjadi, jika fungsi pengawasan oleh pengawas internal gagal bereaksi atau berfungsi dengan baik, maka harus ada peran dari fungsi pengawasan level lanjutan, yakni pengawasan eksternal.

Di Kota Malang tindak pidana korupsi merupakan suatu hal yang menjadi perhatian utama baik dari masyarakat maupun lembaga swadaya masyarakat di Kota Malang. Korupsi yang terjadi di kota malang sudah mencapai tahap yang sangat mekhawatirkan sehingga perlu adanya kontrol baik dari masyarakat maupun lembaga swadaya masyarakat sebagai salah satu unsur dalam penegakan hukum.



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah kasus ataupun dugaan tindak pidana korupsi oleh *Malang Corruption Watch* dan Inspektorat Kota Malang hingga tahun 2017 sebagai berikut:

**Tabel 1. Peta Korupsi di Kota Malang**

| Nama Kasus | Deskripsi | Sumber | Perkembangan Kasus |
|---|---|---|---|
| Dugaan Korupsi Proyek Paku Jalan Kota Malang | Terdapat dugaan penggelembungan harga dalam proses pengaduan paku jalan Kota Malang | Temuan MCW | Dihentikan oleh kejansaan karena dianggap tidak terdapat kerugian negara |
| Korupsi Jembatan Kedungkandang | Terdapat perbuatan melawan hukum dalam proses pemilihan rekanan dan pelaksanaan proyek | Temuan MCW | Telah ditangani oleh KPK |
| Dugaan Korupsi Pengadaan Lahan RSUD Kota Malang | Terdapat dugaan penggelembungan harga dalam proses Pengadaan Lahan RSUD Kota Malang | Temuan MCW | Kejaksaan menghentikan penyelidikan karena menganggap proses penjualan telah dilaksanakan sesuai aturan |
| Dugaan Korupsi Penggandaan Buku Kurikulum 2013 di PPPPTKBOE | Terdapat dugaan penggelembungan harga dalam proses penggandaan buku kurikulum 2013 di PPPPTKBOE | Pengaduan | Ditangani oleh polres |
| Dugaan Korupsi Proyek Pembangunan Drainase Jl. Tidar dan bondowoso-kalimetro | Terdapat putusan perdata terkait kasus ini | Temuan MCW | Belum ada tindak lanjut dari penegak hukum |

| Nama Kasus | Deskripsi | Sumber | Perkembangan Kasus |
|---|---|---|---|
| Suap Penetapan APBD 2015 | Terjadi suap dalam penetapan KUA PPAS Tahun Anggaran 2015 | Pengaduan | Telah ditangani oleh KPK |
| Dugaan Korupsi Kendaraan Dinas Pada 4 SKPD | Terdapat 56 kendaraan dinas yang tidak terdeteksi keberadaannya | Temuan MCW | Telah disampaikan kepada pihak kepolisian, namun belum ada perkembangan |
| Dugaan Korupsi Kube | Diduga terjadi pungutan/pemotongan atas dana KUBE (Kelompok Usaha Bersama) oleh oknum Dinas Sosial | Pengaduan | Penyidikan |
| Korupsi Pasar Kasin | Dugaan Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa rehabilitasi pasar 2016 | Pengaduan | Sudah ditetapkan tersangka kepala UPT. Pasar Kasin |

**Sumber:** ***Malang Corruption Watch*** **2017**

**Tabel 2. Data *Whistleblowing System* di Kota Malang**

| Tahun Aduan | Jenis Aduan | Pengadu/Pelapor | Modus Pungli |
|---|---|---|---|
| 2016 | Pungli biaya pendidikan | Orang Tua Siswa | Pungutan Infaq Pendidikan Setiap Bulan di SMP Ma'arif Janti |
| 2016 | Pungli PPDB | Orang Tua Siswa | Pungutan Sebesar 3,5 Juta untuk SPP dan seragam di SMK 1 Kota Malang |
| 2016 | Pungli PPDB | Orang Tua Siswa | Pungutan dari pihak sekolah kepada orang tua siswa sebesar Rp.255.000,- untuk daftar ulang dari kelas VIII ke kelas IX dan sebesar Rp.165.000,- untuk dafar ulang bagi siswa kelas VII ke kelas VIII |

| Tahun Aduan | Jenis Aduan | Pengadu/Pelapor | Modus Pungli |
|---|---|---|---|
| 2016 | Pungli PPDB | Orang Tua Siswa | Pungutan untuk uang gedung & tarikan untuk pengambilan raport siswa di SDN 3 Purwodadi |
| 2016 | Pungli PPDB | Orang Tua Siswa | Pungutan di SDN 5 Merjosari untuk pembayaran peralatan/perlengkapan sekolah, tabungan wajib untuk sekolah sebesar Rp.20.000,- |
| 2017 | Pungli PPDB | Orang Tua Siswa | Pihak sekolah SMPN 2 menawarkan kursi bagi siswa yang mau membayar biaya uang gedung Rp.900.000,-, SPP Rp.40.000,-, & uang bangku min. Rp.300.000,- bagi siswa yang rendah nilainya |

**Sumber: Inspektorat Kota Malang 2018**

Korupsi merupakan gejala masyarakat yang dapat dijumpai disetiap bidang kehidupan masyarakat baik dibidang ekonomi, hukum, sosial budaya maupun politik. Fakta adanya sejarah membuktikan bahwa hampir setiap negara dihadapkan pada masalah korupsi (Evi Hartanti:2005). Masalah korupsi sebenarnya bukanlah masalah baru di Indonesia, karena sudah ada sejak era tahun 1950-an. Bahkan berbagai kalangan menilai bahwa korupsi telah menjadi bagian dari kehidupan, menjadi suatu sistem dan menyatu dengan penyelenggaraanpemerintahan negara (Chaerudin:2008). Pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa korupsi adalah setiap orang yang secara melawan

hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Masyarakat memiliki hak untuk melakukan pengawasan karena penyelenggaraan pemerintahan dan penyelenggaraan Negara pada hakikatnya didasarkan atas mandat yang diberikan oleh rakyat melalui Pemilihan umum. Sebagaimana dalam pasal 41 ayat (3) Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, yang menyatakan bahwa: "Masyarakat dapat berperan serta mempunyai hak dan tanggung jawab dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi". Berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi, antara lain menetapkan Program Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) yang mewajibkan penerapan sistem penanganan pengaduan di Indonesia (*Whistleblowing System*).

*Whistleblowing System* (WBS) dilakukan sebagai wujud komitmen untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN dan merupakan sistem pelaporan pelanggaran dalam rangka memberikan kesempatan kepada ASN dan masyarakat untuk dapat menyampaikan laporan mengenai dugaan pelanggaran tersebut berdasarkan bukti-bukti yang dapat dipertanggungjawabkan serta dengan niat baik demi meninggkatkan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintah dalam pelayanan kepada masyarakat. Disamping itu, dengan adanya WBS maka akan mendorong pengungkapan penyimpangan atau penyalahgunaan kewenangan dan meningkatkan sistem pengawasan yang memberikan perlindungan kepada *Whistleblower*.

Suatu organisasi hendaknya menyadari bahwa setiap pegawai merupakan sumber informasi yang berharga yang dapat dimanfaatkan untuk mengenali adanya permasalahan, mampu untuk menanganinya dan mencegahnya sebelum permasalahan tersebut menyebabkan kerusakan besar atau membahayakan reputasi organisasi atau stakeholders. Singkatnya, *Whistleblowing System* hendaknya dapat memberikan rasa aman dan nyaman dengan adanya jaminan kerahasiaan. Termasuk jaminan bagi pegawai atau ASN sebagai pelapor yang memberikan laporan dengan benar dapat tetap memperoleh jaminan terhadap status kepegawaian dan karir mereka. Berikut adalah data ASN yang merupakan sasaran dari kebijakan *Whistleblower System* di Kota Malang:

**Tabel 3. Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Golongan Kepangkatan dan Jenis Kelamin di Kota Malang Tahun 2016**

| Golongan | Laki-Laki | Perempuan | Jumlah Total |
|---|---|---|---|
| I/a | 24 | 0 | 24 |
| I/b | 139 | 3 | 142 |
| I/c | 383 | 17 | 400 |
| I/d | 115 | 3 | 118 |
| **Golongan I** | **661** | **23** | **684** |
| II/a | 449 | 23 | 528 |
| II/b | 335 | 100 | 435 |
| II/c | 594 | 304 | 898 |
| II/d | 124 | 151 | 275 |
| **Golongan** | **Laki-Laki** | **Perempuan** | **Jumlah Total** |
| **Golongan II** | **1502** | **634** | **2136** |
| III/a | 297 | 615 | 912 |
| III/b | 357 | 487 | 844 |
| III/c | 266 | 339 | 605 |
| III/d | 327 | 435 | 762 |
| **Golongan III** | **1247** | **1876** | **3123** |
| IV/a | 484 | 992 | 1476 |
| IV/b | 109 | 290 | 399 |
| IV/c | 19 | 15 | 34 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| IV/d | 2 | 0 | 2 |
| IV/e | 0 | 0 | 0 |
| **Golongan IV** | **614** | **1297** | **1911** |
| **Total** | **4024** | **3830** | **7854** |

**Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Malang 2018**

Pemerintah Kota Malang sebagai lembaga pemerintah daerah yang memiliki kewenangan sesuai dengan yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, telah berusaha menjalankan urusan wajib dan urusan pilihan sesuai ketentuan dan sesuai kewenangan yang dimiliki. Meskipun masih adanya keluhan pelanggan terhadap lambatnya pelayanan, tidak konsisten dan tidak samanya persepsi petugas pelayanan, namun pemerintah secara terus menerus untuk meningkatkan kemampuan dan profesionalitas pegawai pada pelayanan publik dan mengubah mindset pegawai dari budaya feodal/dilayani menjadi budaya melayani.

Menyadari bahwa pengaduan dari masyarakat atas dugaan terjadinya tindak pidana korupsi merupakan salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam pengawasan dan perlu mendapatkan tanggapan secara cepat, tepat dan dapat dipertanggungjawabkan, serta menyadari bahwa sebagai wujud pembangunan Zona Integritas menuju Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan Wiliyah Birokrasi, Bersih dan Melayani (WBBM), perlu mendorong peran serta pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Malang dalam upaya pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TPK) maka pemerintah Kota Malang menetapkan Peraturan Walikota nomor 76 tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi. Dengan tujuan untuk mendorong peran serta pejabat/pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Malang dan masyarakat sebagai pelapor dalam upaya pencegahan dan

pemberantasan tindak pidana korupsi serta penyalahgunaan wewenang oleh pejabat/pegawai Pemerintah Kota Malang atas layanan yang diberikan.

Pelapor pelanggaran (*whistleblower*) dapat menyampaikan pengaduan secara langsung maupun tidak langsung kepada Pemerintah Kota Malang melalui pengaduan yang difasilitasi oleh Inspektorat atau melalui fasitas yang diberikan oleh Pemerintah Kota Malang melalui laman *sambat.malangkota.go.id*. Melalui diterapkan *Whistleblower System* diharapkan peran aktif oleh ASN dan masyarakat demi menciptakan iklim yang kondusif untuk mencegah korupsi (*clean government*), memperkuat akuntabilitas yang akhirnya menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) serta menunjang keberhasilan penerapan reformasi birokrasi di Pemerintah Kota Malang.

Penyelenggaraan Negara khususnya penyelenggaraan pemerintah tanpa disertai kontrol oleh masyarakat akan cenderung represif sehingga dalam jangka panjang bukan saja kurang memperoleh dukungan tetapi juga tidak memberi kesejahteraan kepada rakyatnya. Pengawasan oleh masyarakat akan dapat mencegah instabilitas, penyalahgunaan wewenang serta disintegrasi. Berbagai penyimpangan yang terjadi dalam birokrasi, salah satu penyebab adalah lemahnya sistem pengawasan. Kelemahan sistem pengawasan mendorong tumbuhnya perilaku koruptif atau perilaku negatif lainnya yang semakin lama semakin menjadi, sehingga berubah menjadi sebuah kebiasaan. Karena itu, perubahan perilaku koruptif aparatur harus pula diarahkan melalui perubahan atau penguatan sistem pengawasan. Program penguatan pegawasan yang efektif di lingkungan pemerintah

diwujudkan dengan membangun transparansi tata kelola pemerintah dan menjalankan reformasi birokrasi.

Penjelasan latar belakang diatas memicu penulis untuk mengangkat tema terkait peningkatan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang dalam upaya membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya dengan memanfaatkan *Whistleblowing System* (WBS). Dengan seperti itu penulis berniat untuk mengangkat judul "Implementasi Kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang (Studi Pada Inspektorat Kota Malang)"

## B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang?
2. Apa saja faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang?

## C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang diajukan diatas, tujuan penelitian ini dapat dirinci sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis bagaimana implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang.
2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang.

## D. Kontribusi Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan antara lain sebagai berikut:

1. Kontribusi Akademis
   a. Sebagai suatu nilai dari ilmu yang telah didapat dalam melakukan sebuah penelitian mengenai implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang yang bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang hasil penelitian yang ingin diteliti.
   b. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan wacana tentang *Whistleblowing System.*
2. Kontribusi Praktis

   Hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan sebuah informasi dan pengetahuan mengenai implementasi kebijakan *Whistleblowing System.*

## E. Sitematika Penulisan

Sistematika penulisan terdiri dari:

**BAB I: PENDAHULUAN**

Bab berisi latar belakang penulisan skripsi, rumusan masalah, tujuan dilakukannya penelitian dan manfaat penelitian.

**BAB II: TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan tentang teori-teori yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan judul. Teori ini didapat dari hasil studi kepustakaan dari beberapa literature.

**BAB III: METODE PENELITIAN**

Bab ini mengemukakan fokus penelitian, pemilihan lokasi dan situ penelitian, jenis dan sumber data, teknik dan pengumpulan data, instrument pengumpulan data dan analisis data.

**BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menguraikan gambaran umum, penyajian data serta analisis data.

**BAB V: PENUTUP**

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan beserta uraian yang berhubungan dengan penelitian.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

# BAB II

# TINJAUAN PUSTAKA

## A. Administrasi Publik

Administrasi menurut Siagian (2004:2) merupakan proses kerja sama secara menyeluruh antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Selanjutnya menurut Makmur (2012:17) administrasi merupakan sasaran pemikiran manusia dalam menggerakkan berbagai aktivitas dengan menggunakan berbagai sumber kekuatan dalam organisasi. Dari kedua pendapat diatas dapat disimpulkan administrasi merupakan proses kerjasama antara dua orang atau lebih dengan tindakan yang rasional untuk mencapai tujuan organisasi dengan menggunakan sumber kekuatan baik sarana dan prasarana yang ada di dalam organisasi. Unsur-unsur administrasi menurut Siagian (2004:3) yang diantaranya: 1) dua orang manusia atau lebih; 2) tujuan; 3) tugas yang hendak dilaksanakan; serta 4) sarana dan prasarana tertentu. Tanpa adanya unsur-unsur tersebut, tujuan yang ada dan dikehendaki sebelumnya tidak akan tercapai. Rangkaian kegiatan kerjasama sekelompok orang yang dilakukan dalam administrasi membutuhkan sebuah wadah yakni organisasi untuk mencapai tujuan tertentu secara efisien.

Publik menurut Scott M. Cutlip dan Allen H. Center dalam Syafri (2012:15) adalah kelompok individu yang terikat oleh kepentingan bersama dan berbagi rasa atas dasar kebersamaan. Dalam konteks organisasi publik digolongkan menjadi publik internal yakni publik dalam lingkungan suatu instansi/perusahaan, dan



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

publik eksternal yakni publik diluar organisasi, instansi/perusahaan, yang memiliki kepentingan dengan instansi/perusahaan (Syafri, 2012:16). Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan publik merupakan sekelompok orang yang memiliki kepentingan masing-masing sebagai anggota dari warga masyarakan dalam negara.

Administrasi publik menurut Nigro dan Nigro dalam Syafri (2012:12) merupakan usaha kerja sama kelompok dalam kerangka organisasi negara yang meliputi ketiga cabang eksekutif, legislatif, dan yudisial/yudikatif serta hubungan timbal balik antara ketiganya. Administrasi memiliki peran penting dalam pembuatan kebijakan publik sehingga merupakan bagian dari proses politik yang berbeda secara signifikan dengan administrasi swasta serta berhubungan erat dengan sejumlah kelompok swasta dan individu dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya menurut Herbert A. Simon dalam Indradi (2010:117) administrasi publik merupakan kegiatan sekelompok orang dalam mengadakan usaha kerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Melihat kedua definisi diatas dapat disimpulkan, administrasi publik merupakan kegiatan kerjasama sekelompok orang yang berbeda dalam kerangka organisasi negara untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

## B. Kebijakan Publik

### 1. Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan terjemahan dari kata *policy* yang berasal dari bahasa Inggris. Kata *policy* diartikan sebagai sebuah rencana kegiatan atau pernyataan mengenai tujuan-tujuan, yang diajukan atau diadopsi oleh suatu pemerintahan,

partai politik, dan lain-lain. Kebijakan juga diartikan sebagai pernyataan-pernyataan mengenai kontrak penjaminan atau pernyataan tertulis. Pengertian ini mengandung arti bahwa yang disebut kebijakan adalah mengenai suatu rencana, pernyataan tujuan, kontrak penjaminan dan pernyataan tertulis baik yang dikeluarkan oleh pemerintah, partai politik, dan lain-lain. Dengan demikian siapapun dapat terkait dalam suatu kebijakan.

James E. Anderson (Holt, Rinehart and Winston:1979) memberikan pengertian kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa kebijakan dapat berasal dari seorang pelaku atau sekelompok pelaku yang berisi serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan ini diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku dalam rangka memecahkan suatu masalah tertentu. James E. Anderson secara lebih jelas menyatakan bahwa yang dimaksud kebijakan adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Pengertian ini menurutnya berimplikasi:

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan,
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah,
3. Kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah,

4. Kebijakan bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu,
5. Kebijakan, dalam arti positif, didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

**2. Implementasi Kebijakan Publik**

Pemahaman umum mengenai implementasi kebijakan dapat diperoleh dari pernyataan Grindle (1980: 7) bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran. Jika pemahaman ini diarahkan pada lokus dan fokus (perubahan) dimana kebijakan diterapkan akan sejalan dengan pandangan Van Meter dan van Horn yang dikutip oleh Parsons (1995: 461) dan Wibawa, dkk., (1994: 15) bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh (organisasi) pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan.

Sedangkan pengertian implementasi kebijakan menurut Edward III adalah sebagai berikut:

> "*policy implementation as we have seen is the stage of policy making between the establishment of a policy such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule and the*

> *consequences of the policy for the people whom it affects".* (Edward III, 1980:1).

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat. Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan van Horn (Grindle, 1980: 6) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan.

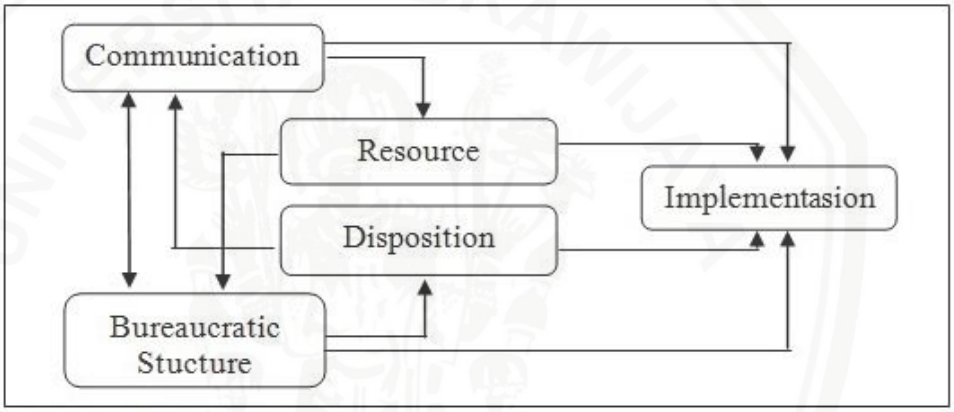
Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno (2002), menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah:

> "Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai actor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan". (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:101-102)."

Definisi diatas menekankan bahwa implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat dapat berupa Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan bernegara. Berdasarkan

pengertian implementasi kebijakan diatas, maka George Edward III mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu (Edward III, 1980:10):

1. Comunication/komunikasi
2. Resources/sumber daya
3. Disposition/disposisi,
4. Bureaucratic Structure/struktur birokrasi.




Sumber: George C. Edward III, (1980:148)

**Gambar 1. Model Pendekatan Implementasi Menurut George C. Edward III**

### 3. Model Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Dalam mengkaji implementasi kebijakan publik, Edward III mulai dengan mengajukan dua pertanyaan, yakni:

1. What is the precondition for successful policy implementation?

2. What are the primary obstacles to successful policy implementation?

George C. Edward III berusaha menjawab dua pertanyaan tersebut dengan mengkaji empat faktor atau variabel dari kebijakan yaitu komunikasi (communications), sumber daya (resources), sikap (dispositions atau attitudes) dan struktur birokrasi (bureucratic structure). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan yang dijelaskan oleh Edward III (1980) dalam buku *Implementing Public Policy* dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor diatas, adapun faktor keberhasilan suatu implementasi kebijakan yaitu: **Kesatu** *Communication* menurut Edward III adalah:

> *"The first requirement for effective policy implementation is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be transmitted to appropriate personal before they can be followed. Naturally, these communications need to be accurate, and they must be accurately perceived by implementors. many obstacles lie in the path of transmission of implementation communications". (Edward III, 1980:17)*

Jadi berdasarkan pengertian George C. Edwards III, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat.

Menurut Agustino (2006:157) "komunikasi merupakan salah-satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik".

Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang akan mereka kerjakan. Infromasi yang diketahui para pengambil keputusan hanya bisa didapat melalui komunikasi yang baik. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengkur keberhasilan variabel komunikasi. Edward III dalam Agustino (2006:157-158) mengemukakan tiga variabel tersebut yaitu:

1. Transmisi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdirtorsi di tengah jalan.
2. Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (street-level-bureaucrats) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua.
3. Konsistensi. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Berdasarkan penjelasan teori diatas maka faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi dalam implementasi kebijakan harus adanya kejelasan petunjuk dalam implementasi kebijakan dan konsistensi dalam menjalankan sebuah kebijakan. Dengan terpenuhinya ketiga faktor pendukung komunikasi maka akan tercapainya sebuah implementasi kebijakan yang baik dan sesuai tujuan yang telah ditetapkan.

Faktor **Kedua** *Resourcrces* dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut menurut Edward III adalah:

> *"No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personel responsible out policies lack the resources to do an affective job, implementation will not be effective. 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 intended; and facilities (including buildings equipment, land and supplies) in which or with which to provide service will mean that laws will not be provided, and reasonable regulations will not be developed". (Edward III, 1980:53)*

Menurut George C. Edward III bahwa sumber-sumber yang dapat menentukan keberhasilan pelaksanaan adalah salah satunya sumber daya yang tersedia, karena menurut George C Edward III sumber daya merupakan sumber penggerak dan pelaksana. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan proses pelaksanaan, sedangkan sumber daya merupakan keberhasilan proses implementasi yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu.

Edwards III (1980:11) mengkategorikan sumber daya organisasi terdiri dari: "*Staff, information, authority, facilities; building, equipment, land and supplies*". Edward III mengemukakan bahwa sumberdaya tersebut dapat diukur dari aspek kecukupannya yang didalamnya tersirat kesesuaian dan kejelasan: "*Insufficient resources will mean that laws will not be enforced, services will not be provided and reasonable regulation will not be developed* ".

Menurut Edward III dalam Agustino (2006:158-159), sumberdaya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari:

1. Staf. Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (street-level bureaucrats). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah-satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan.
2. Informasi. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
3. Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang

lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.

4. Fasilitas. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Berdasarkan penjelasan diatas maka faktor-faktor pendukung sumberdaya menjadi bagian penting apabila sebuah implementasi ingin tercapai dengan tersedianya pekerja, penjelasan mengenai sebuah kebijakan dijalakan, kewenangan yang dimiliki dan kelengkapan sarana dan prasaran menjadi faktor dari sumber daya dalam mencapai implementasi kebijakan dalam melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

Faktor **Ketiga** *Dispositions* dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut Edward III adalah:

> *"The dispositions or attiudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. if implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of policies. one of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. another reason is the complexity of the policies themselves. the way in which implementors exercise their direction, however, depends in large part upon their dispositions toward the*

> *policies. their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies effecting their organizational and personal interests". (Edward III, 1980:89).*

Menurut George C. Edward III, disposisi atau sikap para pelaksana adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan. Jika pelaksanaan ingin efektif, maka para pelaksana tidak hanya harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor pelaksana. Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari disposisi (karakteristik agen pelaksana).

Menurut Edward III dalam Winarno (2005:142-143) mengemukakan "kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah-satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif". Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak terhadap implementasi kebijakan karena konflik kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius.

Bentuk penolakan dapat bermacam-macam seperti yang dikemukakan Edward III tentang "zona ketidakacuhan" dimana para pelaksana kebijakan melalui keleluasaanya (diskresi) dengan cara yang halus menghambat implementasi kebijakan dengan cara mengacuhkan, menunda dan tindakan penghambatan lainnya. Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2006:162):

> "sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat top down yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan".

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustino (2006:159-160) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

1. Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.
2. Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

Berdasarkan penjelasan diatas bahwa dalam mendukung Dispositions dalam kesuksesan implementasi kebijakan harus adanya kesepakatan antara pembuat kebijakan dengan pelaku yang akan menjalankan kebijakan itu sendiri dan bagaimana mempengaruhi pelaku kebijakan agar menjalakan sebuah kebijakan tanpa keluar dari tujuan yang telah ditetapkan demi terciptanya pelayanan publik yang baik.

Faktor **Keempat** dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut Edward III *Bureaucratic structure* adalah:

> *"Policy implementors may know what to do and have sufficient desire and resources to do it, but they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve. two prominent characteristics of bureaucracies are standard operating prosedurs (SOPs) and fragmentation. the former develop as internal respons 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". (Edward III, 1980:125)*

Menurut George C. Edward III, walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika strukur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalanya pelaksanaan kebijakan.

Berdasakan penjelasan di atas, maka memahami struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Menurut Edwards III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: "*Standard Operational Procedure* (SOP) dan fragmentasi".

*Standard operational procedure* (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas". (Winarno, 2005:150). Ukuran dasar SOP atau prosedur kerja ini biasa digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum diberbagai sektor publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

Berdasakan hasil penelitian Edward III yang dirangkum oleh Winarno (2005:152) menjelaskan bahwa:

> "SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi".
>
> "Namun demikian, di samping menghambat implementasi kebijakan SOP juga mempunyai manfaat. Organisasi-organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar atas program yang bersifat fleksibel mungkin lebih dapat menyesuaikan tanggung

> jawab yang baru daripada birokrasi-birokrasi tanpa mempunyai ciri-ciri seperti ini".

Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi. Edward III dalam Winarno (2005:155) menjelaskan bahwa "fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi". Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan.

Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Berikut hambatan-hambatan yang terjadi dalam fregmentasi birokrasi berhubungan dengan implementasi kebijakan publik (Budi Winarno, 2005:153-154):

> "Pertama, tidak ada otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan karena terpecahnya fungsi-fungsi tertentu ke dalam lembaga atau badan yang berbeda-beda. Di samping itu, masing-masing badan mempunyai yurisdiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terlantarkan dalam berbagai agenda birokrasi yang menumpuk".
>
> "Kedua, pandangan yang sempit dari badan yang mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemumgkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan".

*Bureaucratic structure* adalah sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya

kelemahan dalam struktur birokrasi dan adanya *standard operating procedure* (SOP) standar operasi prosedur dalam rutinitas sehari-hari dalam menjalankan impelementasi kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik dan penyebaran tanggung jawab (fragmentation) atas kebijakan yang ditetapkan.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program – program atau melalui formulasi kebijakan privat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

## C. Konsep Pengawasan

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melaului pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisian. Bahkan melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan pekerjaan sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang telah terjadi dalam pelaksanaan pekerjaan tersebut. Pengawasan atau yang dalam bahasa Inggris disebut controlling berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin

agar penyelenggaraan kegiatan sesuai dengan rencana. Jika dikaitkan dengan hukum pemerintahan, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap tindak pemerintah/aparat administrasi berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku. Jika dikaitkan dengan dengan Hukum Tata Negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku.

Dalam system pemerintahan di Indonesia pengawasan dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga diluar organ pemerintahan yang diawasi (pengawasan eksternal) dan dapat pula dilakukan oleh lembaga-lembaga dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri (pengawasan internal). Pengawasan yang bersifat eksternal dilakukan oleh lembagalembaga Negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga peradilan dibawahnya. Pengawasan eksternal ini juga dilakukan oleh masyarakat, yang dapat dilakukan oleh orang perorangan, kelompok masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan media massa (pers) (Galang Asmara:2005).

Dalam pengawasan internal, pengawasan dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga yang dibuat khusus oleh pemerintah seperti Badan pengawasan keuangan dan pembangunan (BPKP), pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Departemen, Badan Pengawas Daaerah (Bawasda). Pengawasan internal dalam lingkungan pemerintah juga dilakukan oleh atasan langsung pejabat/badan tata usahan Negara. Pengawasan ini sering juga dinamakan pengawasan melekat (Waskat).

Dilihat dari sifatnya, pengawasan pemerintah ada yang bersifat preventif dan yang bersifat represif. Pengawasan yang bersifat preventif adalah pengawasan yang ditujukan untuk mencegah terjadinya perbuatan atau sikap tindak pemerintah yang melanggarhukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis. Sedangkan pengawasan yang bersifat represif adalah pengawasan yang dilakukan untuk menindak perbuatan pemerintah yang sudah dilakukan dengan cara melanggar hukum. Pengawasan represif ini pada dasarnya adalah suatu tindakan penegakkan hukum (Galang Asmara:2005).

Kegiatan pengawasan bukanlah tujuan dari suatu kegiatan pemerintah, akan tetapi sebagai salah satu sarana untuk menjamin tercapainya tujuan pelaksanaan suatu perbuatan atau kegiatan. Dalam hukum tata negara dan hukum pemerintahan berarti untuk menjamin segala sikap tindak lembaga-lembaga kenegaraan dan lembaga-lembaga pemerintahan (Badan dan Pejabat Tata usaha Negara) berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku. Perbuatan tercela yang dilakukan oleh aparat pemerintah tendensinya akan menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena perbuatan tersebut. Demi keadilan perbuatan yang demikian ini pasti tidak dikehendaki adanya. Menyadari hal ini, Negara selalu akan berusaha untuk mengendalikan aparatnya jangan sampai melakukan perbuatan yang tercela ini. Sehubungan dengan ini, diadakanlah suatu sistem pengawasan (*control system*) terhadap perbuatan aparat pemerintahan dengan tujuan untuk menghindari terjadinya perbuatan yang marugikan masyarakat, setidaknya menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut (Muchsan: 2007).

## D. Pemerintahan Daerah

### 1. Definisi Pemerintahan Daerah

Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembangunan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Undang-Undang Pemerintahan Daerah Juga menjelaskan mengenai asas-asas yang terkandung dalam pemerintahan daerah yaitu:

a) Asas Otonom

   Merupakan Prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.

b) Asas Desentralisasi

   Penyerahan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

c) Asas Dekonsentrasi

   Pelimpahan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat terhadapat Pemerintah Daerah.

**2. Peran Pemerintah Daerah**

Melaksanakan tugas pembangunan sangat penting dan merupakan tanggung jawab seluruh komponen masyarakat dan bukan hanya pemerintah semata. Akan tetapi, meskipun demikian harus diakui bahwa pemerintah menjalankan peranan yang sangat dominan di dalam proses pembangunan. Adapun peran pemerintah dalam kegiatan pembangunan yaitu antara lain (Siagian, 2006:142):

a. Selaku Stabilisator

   Dalam hal ini pemerintah berperan sebagai stabilisator dalam berbagai bidang pembangunan, antara lain bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya.

b. Selaku Inovator

   Dalam menjalankan peranannya selaku inovator, pemerintah sebagai keseluruhan harus menjadi sumber dari hal-hal baru seperti temuan baru, metode baru, sistem baru, dan yang terpenting adalah cara berfikir yang baru.

c. Selaku Modernisator

   Melalui pembangunan setiap negara menginginkan menjadi negara yang modern. Untuk mewujudkan hal itu diperlukan antara lain penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, kemampuan dan kemahiran manajerial, kemampuan mengolah kekayaan alam yang dimiliki, sistem pendidikan nasional yang handal, landasan kehidupan politik yang kukuh dan demokratis, memiliki visi yang jelas tentang masa depan, pemberdayaan rakyat, kesediaan mengambil resiko, orientasi masa depan, dan bersedia

menerima perubahan. Untuk mewujudkan hal itu diperlukan pembangunan yang sistematik, pragmatis, dan berkelanjutan. Pemerintah bertugas untuk menuntun masyarakatnya ke arah kehidupan modern seperti itu. Proses modernisasi harus terjadi di lingkungan birokrasi pemerintah sendiri.

d. Selaku Pelopor

Pemerintah harus memainkan peranan selaku pelopor dalam berbagai segi kehidupan bernegara. Dengan kata lain bahwa selaku pelopor, aparatur pemerintah harus menjadi panutan seluruh masyarakatnya. Kepeloporan yang dapat diberikan oleh pemerintah misalnya kepeloporan dalam bekerja seproduktif mungkin dengan pemanfaatan waktu yang sebaik-baiknya dan orientasi hasil yang semaksimal mungkin, kepeloporan dalam penegakan disiplin, kepeloporan kepada ketaatan kepada peraturan perundang-undangan dan sebagainya.

e. Selaku Aktor atau Pelaksana Sendiri

Meskipun pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan merupakan tanggung jawab nasional dan bukan hanya menjadi tanggungan pemerintah semata, karena berbagai pertimbangan seperti keselamatan negara, modal yang terbatas, kemampuan yang belum memadai, karena tidak diminati oleh masyarakat, dank arena secara konstitusional memang merupakan tugas pemerintah, sangat mungkin terdapat berbagai kegiatan yang tidak bisa diserahkan kepada pihak swasta melainkan harus diselenggarakan atau dilaksanakan sendiri oleh pemerintah. Sebagaimana peran pemerintah sebagai stabilisator, innovator, pelopor, dan pelaksana sendiri,

pembangunan nasional harus diwujudkan melalui pelaksanaan fungsi seluruh elemen pemerintah dengan ideal atau sesuai dengan aturan yang berlaku, sehingga terjadi keseimbangan dan gerak yang dinamis dalam roda pemerintahan yang baik.

## E. Pelayanan Publik

### 1. Definisi Pelayanan Publik

Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Uudang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, yang dimaksud pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik. Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independent yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Kemudian dalam Pasal 1 angka (5) dijelaskan bahwa pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

Menurut Ratminto dan Atik Winarsih (2007:2), berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dibedakan menjadi dua, yaitu:

a. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik
b. Pelayanan Publik atau Pelayanan umum yang diselenggarakan oleh privat. Pelayanan publik atau pelayanan umum diselenggarakan oleh organisasi privat dapat dibedakan lagi menjadi:
    1. Yang bersifat primer
    2. Yang bersifat sekunder

Selanjutnya Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2007:8) mengatakan:

> "Hakikat pelayanan publik berdasarkan keputusan MENPAN No. 63 Tahun 2003 menyatakan bahwa hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat."

Menurut Ratminto dan Atik (2007:19) Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan publik dan jasa publik serta pelayanan adminstratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan tujuan utama sektor publik adalah pemberian pelayanan publik namun tidak berarti organisasi sektor publik sama sekali tidak memiliki tujuan yang bersifat finansial akan tetapi hal tersebut berbeda baik secara filosofis konseptual dan operasional dengan tujuan profitabilitas pada sektor swasta. Tujuan financial pada sektor swasta diorientasikan pada maksimasi laba untuk memaksimumkan kesejahteraan pemegang saham, sedangkan pada sektor publik tujuan finansial lebih pada maksimasi pelayanan publik karena untuk memberikan pelayanan publik diperlukan dana. Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan

dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan.

Menurut keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003, standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi: prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana, kompetensi petugas pemberi pelayanan. Setiap penyelenggara pelayanan publik wajib menyelesaikan setiap laporan atau pengaduan masyarakat mengenai ketidakpuasan dalam pemberian pelayanan sesuai dengan kewenangannya. Untuk menampung pengaduan tersebut, penyelenggara menyediakan loket/kotak pengaduan. Dalam hal pengaduan tidak dapat diselesaikan oleh penyelenggara pelayanan publik yang bersangkutan dan terjadi sengketa, maka keputusan MENPAN nomor 63 Tahun 2003 mengatur bahwa penyelesaiannya dapat dilakukan melalui jalur hukum.

**2. Kualitas Pelayanan Publik**

Pengertian kualitas dikatakan oleh Daviddow dan Uttal (dalam Hardiyansyah, 2011:35) yaitu " merupakan usaha apa saja yang digunakan untuk mempertinggi kepuasaan pelanggan yang dipergunakan untuk mempertinggi kepuasaan pelanggan (*whatever enhances customer satisfaction*). Grothesh dan Davis (Hardiyansyah, 2011:35) mengemukakan bahwa "kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang memenuhi atau melebihi harapan". Sedangkan menurut Sinambela (2007:13) "kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi

keinginan dan kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*)". Menurut Sedarmayanti (2009:252):

> " Kualitas berarti :
> 1. Kesesuaian dengan persyaratan/tuntutan
> 2. Kecocokan untuk pemakaian.
> 3. Perbaikan/penyempurnaan berkelanjutan.
> 4. Bebas dari kerusakan/ cacat.
> 5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan awal dan setiap saat.
> 6. Melakukan sesuatu secara benar awal.
> 7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan."

Sedarmayanti (2009:253) mengatakan:

> "Kualitas pelayanan mengacu pada pengertian:
> a) Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik langsung maupun atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberi kepuasan atas penggunaan produk itu.
> b) Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas kekurangan/kerusakan."

Pelayanan dikatakan berkualitas atau memuaskan bila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Apabila masyarakat tidak puas terhadap suatu pelayanan yang disediakan, maka pelayanan itu tidak berkualitas atau tidak efisien. Karena itu, kualitas pelayanan sangat penting dan selalu fokus pada kepuasaan pelanggan. Dari definisi tersebut dapat ditelaah bahwa kepuasan pelanggan dalam hal ini adalah perpepsi masyarakat akan kenyataan dari realitas yang ada yang dibandingkan dengan harapan-harapan yang ada.

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik dan buruk, berkualitas atau tidak. Berkenaan dengan hal tersebut, Zeithmal dalam Hardiansyah (2011:40) mengatakan bahwa:

> *"SERVQUAL is an empirically derived method that may be used by a service organization to improve service quality. The Method involves the dovelopment of an understanding of the perceived service need of target customer. These measured perceptions of service quality for the organization in question, are then compared against an organization that is excellent. The resulting gap analysis may then be used as a driver for service quality improvement".*

Metode SERVQUAL yaitu suatu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Metode ini meliputi pengembangan pemahaman mengenai kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan. Ini diukur dari persepsi kualitas layanan bagi organisasi yang bersangkutan, kemudian dibandingkan terhadap sebuah organisasi yang sangat baik atau yang diharapkan. Analisis kesenjangan yang dihasilkan kemudian dapat digunakan sebagai panduan untuk peningkatan kualitas layanan.

Menurut (Tjiptono, 2011:228), model SERVQUAL didasarkan pada asumsi bahwa konsumen membandingkan kinerja pada atribut-atribut relevan dengan standar ideal/sempurna untuk masing-masing atribut. Bila kinerja sesuai dengan atau melebihi standar, maka persepsi atau kualitas jasa keseluruhan akan positif atau sebaliknya. Dengan kata lain, model ini menganalisis gap antara dua variabel pokok, yakni pelayanan yang diharapkan (*expected service*) dan pelayanan yang dipersepsikan (*perceived service*). Berkenaan dengan itu Zeithaml dalam Hardiansyah (2011:41) mengemukakan 10 (sepuluh) dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolak ukur kualitas pelayanan publik, yaitu sebagai berikut:

1. *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi;

2. *Realiable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat;
3. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab erhadap kualitas pelayanan yang diberikan;
4. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan;
5. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi;
6. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat;
7. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko;
8. *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan;
9. *Communication*, kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat;
10. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Dari sepuluh dimensi kualitas pelayanan tersebut, kemudian Zeithmal (Hardiyansyah, 2011:150) menyederhanakan menjadi lima dimensi yaitu dimensi SERVQUAL. Kelima dimensi tersebut yaitu: *Tangibel* (berwujud), *Reliability* (kehandalan), *Responsiviness* (ketanggapan), *Assurance* (jaminan) dan *Empathy* (empati).

repository.ub.ac.id

# BAB III

# METODE PENELITIAN

## A. Jenis Penelitian

Didasarkan pada permasalahan mengenai implementasi kebijakan *Whistleblowing System* pada organisasi publik dalam bidang pengawasan, maka penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif melalui suatu pendekatan kualitatif untuk mendeskriptifkannya. Menurut Kountor (2004:105) berpendapat penelitian deskriptif adalah jenis penelitian yang memberikan gambaran atau uraian atas suatu keadaan sejelas mungkin tanpa ada perlakuan terhadap objek yang diteliti. Metode ini dipilih karena sesuai untuk menjelaskan dan memahami implementasi kebijakan *Whistleblowing system* yang terselenggara di Kota Malang. Pendekatan ini juga dilihat sangat efektif karena permasalahan yang diangkat bersifat kualitatif.

Soegiyono (2011:15) menyatakan sebagai berikut:

> "Metode kualitatif yaitu metode penelitian yang berdasarkan filsafat postposktivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang ilmiah dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, pengambilan sampel sumber data dilakukan secara *purposive* dan *snowball*, teknik pengumpulan data dengan trianggulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif atau kualitatif".



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

## B. Fokus Penelitan

Fokus penelitian sangat dibutuhkan dalam penelitian dengan metode kualitatif. Dengan adanya fokus penelitian ada batasan studi dan bidang penelitian sehingga tidak menimbulkan melimpahnya volume data yang diperoleh dilapangan. Moleong (2001:237) menyatakan yaitu:

> "fokus itu pada dasarnya adalah masalah, masalah dalam hal ini adalah keadaan yang membingungkan akibat adanya kaitan dua atau lebih faktor. Faktor dalam hal ini dapat berupa konsep, data empiris, pengalaman atau unsur lainnya yang apabila ditempatkan secar berkaitan akan menimbulkan persoalan atau kesukaran"

Fokus penelitian dalam hal ini yaitu;

1. Implementasi kebijakan *Whistleblowing System* dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kota Malang dengan menggunakan model pendekatan implementasi kebijakan menurut George C. Edward III berdasarkan beberapa faktor, yaitu:
    a. Faktor Komunikasi (*Comunication*)
    b. Faktor Sumber daya (*Resources*)
    c. Faktor Sikap/Disposisi (*Disposition/Attitudes*)
    d. Faktor Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)
2. Fokus penelitian selanjutnya untuk menemukan:
    a. Faktor pendukung implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang.
    b. Faktor penghambat implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang.

## C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian merupakan suatu tempat dimana penulis mencari tahu informasi mengenai kejadian sebenarnya pada suatu objek penelitian. Lokasi yang dipilih dalam penelitian ini adalah Kota Malang. Sedangkan situs penelitian adalah tempat dimana peneliti dapat memperoleh suatu data dari suatu obyek yang diteliti sehingga dapat memperoleh hasil yang akurat dan terjamin kebenarannya. Penelitian ini dilakukan di Inspektorat Kota Malang. Penulis memilih Inspektorat Kota Malang dikarenakan memiliki peranan penting, khususnya dalam urusan pengawasan dan implementasi kebijakan *Whistleblowing System*.

## D. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan untuk penelitian ini adalah:

1. Data Primer

   Data primer adalah data utama yang memuat suatu informasi yang dilakukan oleh peneliti melalui sebuah wawancara. Wawancara tersebut dilakukan terhadap aparatur Inspektorat Kota Malang dan ASN yang berada di Kantor Kelurahan Tunjungsekar dan Kantor Kelurahan Tlogomas serta masyarakat disekitar Kelurahan Tunjungsekar dan Kelurahan Tlogomas Kota Malang. Dengan dilakukannya wawancara secara langsung diharapkan dapat memperoleh suatu data secara lansung yang relevan karena data tersebut langsung diperoleh dari sebuah wawancara. Wawancara secara

langsung dianggap lebih efektif karena bisa menanyakan apa yang peniliti butuhkan.

2. Data Sekunder

   Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen, catatan-catatan, laporan-laporan dan arsip-arsip yang tersedia di Inspektorat Kota Malang. Data ini merupakan data penunjang untuk melengkapi data primer yang berkaitan dengan penelitian yang ingin dilakukan oleh peneliti.

Menurut Arikunto (1998:116) berpendapat yang dimaksud sumber data dalam penelitian adalah subjek darimana data diperoleh. Subjek disini adalah seseorang atau sesuatu hal atau benda yang dijadikan sumber untuk mendapatkan data data atau informasi.

a. Informan dari hasil wawancara dengan orang yang terlibat dalam objek penelitian ini yaitu ASN yang bertanggung jawab dalam bidangnya di Inspektorat Kota Malang dan ASN/masyarakat pengguna *Whistleblowing System*.
b. Peristiwa yaitu sumber data diperoleh melihat keadaan tempat penelitian di Inspektorat Kota Malang.

## E. Instrument Penelitian

Dalam proses pengambilan data instrumen yang dilakukan peneliti adalah:

1. Peneliti yang terjun langsung ke lapangan guna mendapatkan data yang berkualitas dengan menggunakan cara wawancara langsung dengan aparatur Inspektorat Kota Malang dan ASN/masyarakat pengguna

*Whistleblowing System* yang disediakan oleh Pemerintah Kota Malang, serta mengumpulkan sebuah data yang menunjang berkaitan dengan penelitian yang kualitatif.

2. Perangkat penunjang yaitu perangkat yang digunakan selama proses penelitian yaitu kamera, buku catatan dan alat tulis menulis.
3. Data wawancara yaitu berupa daftar yang digunakan untuk proses wawncara untuk diberikan kepada seseorang yang akan di wawancara sesuai dengan fokus penelitian.

## F. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Wawancara

   Yaitu peneliti terjun langsung kelapangan untuk mewawancara aparatur Inspektorat Kota Malang dan ASN/masyarakat pengguna *Whistleblowing System*. Wawancara dilakukan secara mendalam sehingga dapat memperoleh data yang akurat.

2. Observasi

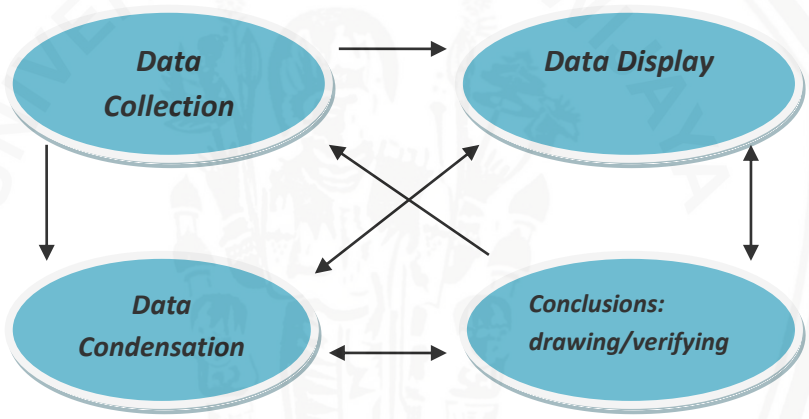
   Peneliti mencatat secara langsung hasil penelitian untuk memperoleh data yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Pengamatan dilakukan di Inspektorat Kota Malang.

3. Dokumentasi

   Peneliti memperoleh data dari laporan-laporan, dokumen, data-data dan arsip-arsip yang ada di Inspektorat Kota Malang.

## G. Analisa Data

Dalam suatu penelitian diperlukan analisis data agar penelitian tersebut bisa berjalan dengan baik dan efektif sehingga proses penelitian tidak salah. Adapun metode yang digunakan dalam menganalisis data menurut Miles dan Huberman dalam bukunya *Qualitative Data Analysis : An Expended Sourcebook (3rd ed)*, yang meliputi : kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan.




**Gambar 2.** ***Component of Data Analysis (Interactive Model)***

Sumber: Miles, M.B., and Huberman, A.M (2014:33)

Denagan melihat gambar diatas bahwa analisa data terdiri dari beberapa tahap yang dilakukan. Tahap-tahap tersebut dilkukan dalam proses penelitian. Tahap tersebut yaitu:

a. Pengambilan data yaitu data kumpulan yang diperoleh dari Inspektorat Kota Malang.

b. Kondensasi data penelitian yaitu data yang diperoleh dari Inspektorat Kota Malang untuk diteliti serta data-data dokumentasi yang ada dilapangan seperti gambar, wawancara dengan masyarakat sehingga memperkuat data yang didapat.
c. Penyajian informasi yang jelas dan akurat dari hasil penelitian di Inspektorat Kota Malang sehingga dapat ditarik kesimpulan.
d. Kesimpulan-kesimpulan dapat diambil dari hasil penelitian di Inspektorat Kota Malang.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

# BAB IV

# HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

## A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian

### 1. Gambaran Umum Kota Malang

#### a) Sejarah Kota Malang

Kota Malang seperti kota-kota lain di Indonesia pada umumnya baru tumbuh dan berkembang setelah hadirnya pemerintah kolonial Belanda. Fasilitas umum direncanakan sedemikian rupa agar memiliki kebutuhan keluarga Belanda. Kesan diskriminatif itu masih berbekas hingga sekarang. Misalnya Ijen Boulevard kawasan sekitarnya hanya dinikmati oleh keluarga-keluarga Belanda dan Bangsa Eropa lainnya, sementara penduduk pribumi harus tinggal di pinggiran kota dengan fasilitas yang kurang memadai. Kawasan perumahan itu sekarang bagai monumen yang menyimpan misteri dan seringkali mengundang keluarga-keluarga Belanda yang pernah bermukim disana untuk bernostalgia.

Pada tahun 1879, di Kota Malang mulai beroperasi kereta api dan sejak itu Kota Malang berkembang dengan pesatnya. Berbagai Kebutuhan masyarakatpun semakin meningkat terutama akan ruang gerak melakukan berbagai kegiatan. Akibatnya terjadilah perubahan tata guna tanah, daerah yang terbangun bermunculan tanpa terkendali. Perubahan fungsi lahan mengalami perubahan sangat pesat, seperti dari fungsi pertanian menjadi perumahan dan industri.



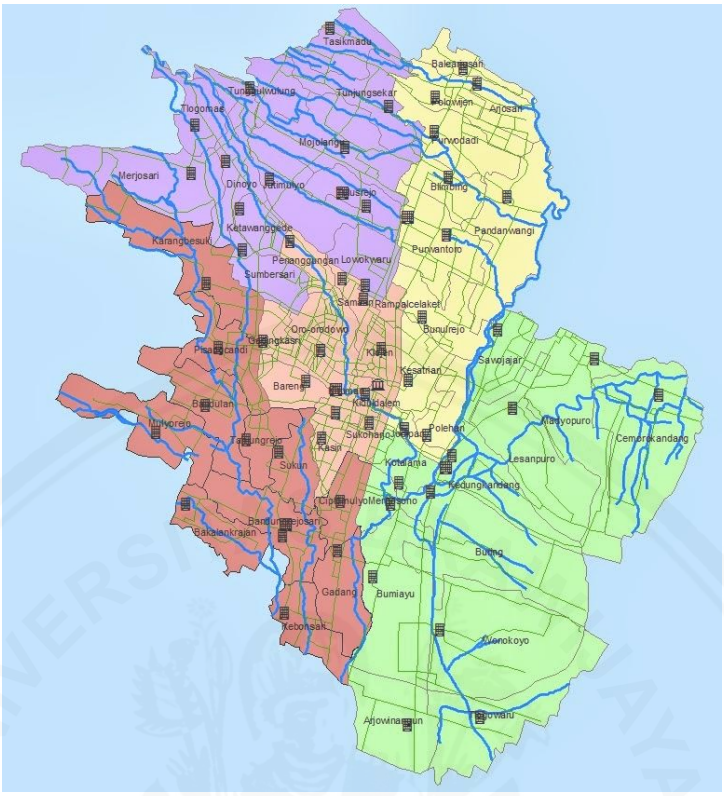
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Sejalan dengan perkembangan tersebut, urbanisasi terus berlangsung dan kebutuhan masyarakat akan pemukiman meningkat di luar kemampuan pemerintah, sementara tingkat ekonomi urbanis sangat terbatas, yang selanjutnya akan berakibat timbulnya perumahan-perumahan liar yang pada umumnya berkembang disekitar daerah perdagangan, di sepanjang jalur hijau, sekitar sungai, rel kereta api dan lahan-lahan yang dianggap tidak bertuan. Selang beberapa lama kemudian daerah itu menjadi perkampungan, dan degradasi kualitas lingkungan hidup mulai terjadi dengan segala dampak bawaannya. Gejalan-gejala itu cenderung terus meningkat, dan sulit dibayangkan apa yang terjadi seandainya masalah itu diabaikan.

**b) Gambaran Geografis**

Kota Malang terletak di tengah-tengah wilayah Kabupaten Malang dan secara astronomis terletak pada posisi 112,06° – 112,7° Bujur Timur dan 7,06° - 8,02 Lintang Selatan dengan batas wilayah sebagai berikut:

1) Sebelah Utara: Kec. Singosari dan Kec. Karangploso, Kab. Malang
2) Sebelah Timur: Kec. Pakis dan Kec. Tumpang, Kab. Malang
3) Sebelah Selatan: Kec. Tajinan dan Kec. Pakisaji, Kab Malang
4) Sebelah Barat: Kec Wagir dan Kec. Dau, Kab Malang




**Gambar 3. Peta Administrasi Kota Malang**
***Sumber: Data Observasi Peneliti ( 2018 )***

Data Klimatologi dari Stasiun Klimatologi Karangploso (Stasiun Meteorologi dan Geofisika terlengkap dan terdekat) menunjukkan bahwa pada rentang waktu 2003-2013 kisaran rata-rata suhu bulanan di wilayang Malang Raya minimal sebesar 23,63°C yang terjadi pada bulan Agustus dan suhu rata-rata maksimal 25,51°C yang terjadi pada bulan Oktober. Kelembaban udara bulanan terendah tercatat sebesar 65% yang terjadi pada bulan Oktober 2005, sedangkan kelembaban bulanan tertinggi terjadi pada bulan Desember 2007 dan bulan April 2003 yaitu sebesar 86%. Kelembabab udara rata-rata bulanan yang tertinggi terjadi pada bulan Maret yaitu sebesar 82,11% sedangkan kelembaban udara rata-rata terendah terjadi pada bulan Agustus yakni sebesar 7,99%. Tahun 2011

merupakan tahun paling lembab dalam rentang waktu tersebut, dimana kelembaban rata-ratanya terukur sebesar 81,50% sedangkan kelembaban rata-rata yang paling rendah terjadi pada tahun 2005 yaitu sebesar 73,23%.

Stasiun Klimatologi Karangploso, penguapan (*evapotranspirasi*) dihitung menggunakan Program Cropwat. Data yang di hasilkan menunjukkan bahwa selama perione 2003-2013 penguapan rata-rata bulanan tertinggi terjadi pada bulan Oktober, yakni sebesar 6,59 mm/hari. Sedangkan penguapan rata-rata bulanan terendah terjadi pada bulan Desember, yakni sebesar 3, 68 mm/hari. Penguapan rata-rata tahunan terendah terjadi pada tahun 2010, yakni sebesar 3,00 mm/hari. Sedangkan penguapan rata-rata tahunan tertinggi pada tahun 2006, yakni sebesar 5,79 mm/hari.

Kecepatan angin di wilayah studi dipresentasikan oleh data kecepatan angin yang diukur oleh Stasiun Klimatologi Karangploso. Pada periode 2003-2013 rata-rata kecepatan angin tertinggi terjadi pada bulan September, yakni 7,56 km/jam. Sedangkan rata-rata terendah terjadi pada bulan Desember, dimana rata-rata hembusan angin sebesar 4,83 km/jam. Sedangkan kecepatan rata-rata hembusan angin terendah terjadi pada tahun 2007, yakni sebesar 4,10 km/jam. Data kedalaman hujan menunjukkan bahwa musim kemarau dimulai pada bulan Juni sampai dengan September, sedangkan untuk bulan Oktober sampai dengan Mei terjadi musim hujan. Kedalaman hujan tahunan di Kota Malang sebesar 1.330-3.138 mm dengan rata-rata hujan sebesar 156 mm pada tahun 2003

kedalaman hujan yang terukur di Stasiun Klimatologi Karangploso mencapai titik tertinggi selama periode 2003-2013 yakni sebesar 3.138 mm.

Keadaan tanah di wilayah Kota Malang antara lain:

- Bagian Selatan termasuk dataran tinggi yang cukup luas, cocok untuk industri.
- Bagian Utara termasuk dataran tinggi yang subur, cocok untuk pertanian.
- Bagian Timur merupakan dataran tinggi dengan keadaan yang kurang subur.
- Bagian Barat merupakan dataran tinggi yang amat luas dan menjadi daerah pendidikan.

Jenis tanah di wilayah Kota Malang terdapat 4 macam, yaitu:

- Alluvial kelabu kehitaman dengan luas 6.930.257 Ha.
- Mediteran coklat dengan luas 1.225.160 Ha.
- Asosiasi latosol coklat kemerahan dan grey coklat dengan luas 1.942.160 Ha.
- Asosiasi andosol coklat dan grey humus dengan luas 1.765.160 Ha.

Struktur tanah pada umumnya relatif baik, akan tetapi yang perlu mendapatkan perhatian adalah penggunaan jenis tanah alluvial yang memiliki sifat sedikit mengembang jika basah dan mengkerut jika kering. Berdasarkan kondisi fisiologis dan gologi diatas, kondisi tanah masih sesuai untuk digunakan lahan terbangun.

Wilayah Kota Malang dikelilingi oleh wilayah pegunungan antara Gunung Semeru, Kawi, Anjasmoro dan Arjuno. Kondisi bentangnya sebagian besar

wilayahnya merupakan dataran rendah dengan ketinggian antara 0-15% yang meliputi 96,6 % luas wilayah Kota Malang, sedang sisanya 3,4% merupakan kawasan berlereng dengan kemiringan lebih besar dari 15%.

**c) Gambaran Demografis**

Kota Malang memiliki luas 110.06 $Km^2$. Kota dengan jumlah penduduk pada awal tahun 2017 yaitu 894.279 jiwa dan hingga 1 Mei 2018 telah berkembang menjadi 908.395 jiwa. Dari jumlah penduduk pada tahun 2017 sejumlah 894.279 jiwa terdiri dari laki-laki 446.310 jiwa dan perempuan 447.969 dengan rincian setiap kecamatan sebagai berikut:

**Tabel 4. Jumlah Penduduk Per Kecamatan Tahun 2017**

| No | Kecamatan | Jumlah Penduduk | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | L | % | P | % | Total | % |
| 1 | Blimbing | 98.289 | 49,97 | 98.443 | 50,03 | 196.732 | 22 |
| 2 | Klojen | 53.964 | 49,05 | 56.048 | 50,95 | 110.012 | 12,3 |
| 3 | Kedungkandang | 104.709 | 50,11 | 104.256 | 49,89 | 208.965 | 23,37 |
| 4 | Sukun | 103.387 | 50,15 | 102.766 | 49,85 | 206.153 | 23,05 |
| 5 | Lowokwaru | 85.961 | 49,86 | 86.456 | 50,14 | 172.417 | 19,28 |
| **Jumlah** | | **446.310** | **49,9** | **447.969** | **50,1** | **894.279** | **100** |

**Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang Tahun 2017**

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

**Tabel 5. Kepadatan Penduduk Per Kecamatan Tahun 2017**

| No | Kecamatan | Luas Wilayah ($Km^2$) | Jumlah Peduduk (Jiwa) | Kepadatan Penduduk ($Jiwa/Km^2$) |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Blimbing | 17,77 | 196.732 | 11.071 |
| 2 | Klojen | 8,83 | 110.012 | 12.459 |
| 3 | Kedungkandang | 39,89 | 208.965 | 5.238 |
| 4 | Sukun | 20,97 | 206.153 | 9.831 |
| 5 | Lowokwaru | 22,6 | 172.417 | 7.629 |
| **Kota Malang** | | **110,06** | **894.279** | **8.125** |

**Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang Tahun 2017**

Berdasarkan table diatas, kepadatan penduduk kurang lebih 8.125 jiwa/$km^2$. Tersebar di 5 Kecamatan (Blimbing = 196.732 jiwa, Klojen = 110.012 jiwa, Kedungkandang = 208.965 jiwa, Sukun = 206.153 jiwa, Lowokwaru = 172.417 jiwa). Terdiri dari 57 Kelurahan, 536 unit RW dan 4.011 unit RT. Data tersebut merupakan gambaran sasaran dari kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan Perwali Nomor 76 Tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi.

**d) Visi dan Misi Kota Malang**

Pengertian Visi menurut Undang-Undang 25 tahun 2004 pasal 1 angka 12 adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode

perencanaan. Hal ini berarti bahwa visi yang tercantum dalam RPJMD Kota Malang harus dicapai pada tahun 2018. Selanjutnya pada pasal 5 ayat (2) disebutkan bahwa RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional. Oleh karenanya, maka perumusan visi, misi dan program dalam RPJMD Kota Malang ini 2013-2018 tidak hanya berasal dari visi, misi dan program Kepala Daerah saja, namun sudah dilakukan beberapa penyesuaian dari semua acuan dimaksud.

**"MENJADIKAN KOTA MALANG SEBAGAI KOTA BERMARTABAT"**

Istilah MARTABAT adalah istilah yang menunjuk pada harga diri kemanusiaan, yang memiliki arti kemuliaan. Sehingga, dengan visi 'Menjadikan Kota Malang sebagai Kota BERMARTABAT' diharapkan dapat terwujud suatu kondisi kemuliaan bagi Kota Malang dan seluruh masyarakatnya. Hal ini adalah penerjemahan langsung dari konsep Islam mengenai baldatun thoyyibatun wa robbun ghofur (negeri yang makmur yang diridhoi oleh Allah SWT). Selain itu, visi BERMARTABAT dapat menjadi akronim dari beberapa prioritas pembangunan yang menunjuk pada kondisi-kondisi yang hendak diwujudkan sepanjang periode 2013-2018, yakni: BERsih, Makmur, Adil, Religius-toleran, Terkemuka, Aman, Berbudaya, Asri, dan Terdidik. Dan misi dari Kota Malang adalah sebagai berikut:

1) **Meningkatkan kualitas, aksesibilitas, dan pemerataan pelayanan pendidikan dan kesehatan.**

Tujuan 1: Terwujudnya peningkatan kualitas, aksesibilitas dan pemerataan pelayanan pendidikan

Tujuan 2: Terwujudnya peningkatan kualitas, aksesibilitas dan pemerataan pelayanan kesehatan

**2) Meningkatkan produktivitas dan daya saing daerah.**

Tujuan 1: Terwujudnya peningkatan perekonomian daerah melalui penguatan sektor koperasi dan usaha kecil menengah, perindustrian dan perdagangan, serta pariwisata daerah

Tujuan 2: Terwujudnya perluasan kesempatan kerja

Tujuan 3: Terwujudnya ketersediaan dan akses pangan

**3) Meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan terhadap masyarakat rentan, pengarusutamaan gender, serta kerukunan sosial.**

Tujuan 1: Terwujudnya peningkatan perlindungan terhadap masyarakat rentan dan pengentasan kemiskinan

Tujuan 2: Terwujudnya peningkatan kualitas kehidupan dan peran peran perempuan, serta terjaminnya pengarusutamaan gender

Tujuan 3: Terwujudnya peningkatan kualitas kerukunan sosial masyarakat

**4) Meningkatnya pembangunan infrastruktur dan daya dukung Kota yang terpadu dan berkelanjutan, tertib penataan ruang serta berwawasan lingkungan.**

Tujuan 1: Terwujudnya peningkatan kualitas infrastruktur dan daya dukung kota

Tujuan 2: Terwujudnya peningkatan tertib pemanfaatan ruang kota sesuai peruntukannya

**5) Mewujudkan pelaksanaan reformasi birokrasi dan kualitas pelayanan publik yang profesional, akuntabel dan berorientasi pada kepuasan masyarakat.**

Tujuan 1: Terwujudnya transparansi dan akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah

Tujuan 2: Terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik yang profesional, akuntabel, dan berorientasi pada kepuasan masyarakat

## 2. Gambaran Umum Inspektorat Kota Malang

Inspektorat Kota Malang sebagai salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Bappeda, BP2T, BKD dan Lembaga Teknis Daerah, pembentukannya sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis

Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Inspektorat merupakan unit pengawasan fungsional di daerah dan melakukan pengawasan di setiap unit kerja pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan demi terwujudnya pemerintahan yang bersih, transparan dan akuntabel.

Inspektorat Kota Malang yang kantornya berlokasi di Jalan Gajahmada No. 2A Malang pada masa perkembangannya pernah mengalami perubahan nomenklatur/nama instansi, yaitu Inspektorat Wilayah, Badan Pengawas, Badan Pengawasan Daerah dan kembali lagi menjadi Inspektorat. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai APIP Inspektorat pada Tahun 2014 didukung dengan 36 personil, yang terdiri dari 16 pejabat sruktural, 6 pejabat fungsional tertentu dan 12 pejabat fungsional umum.

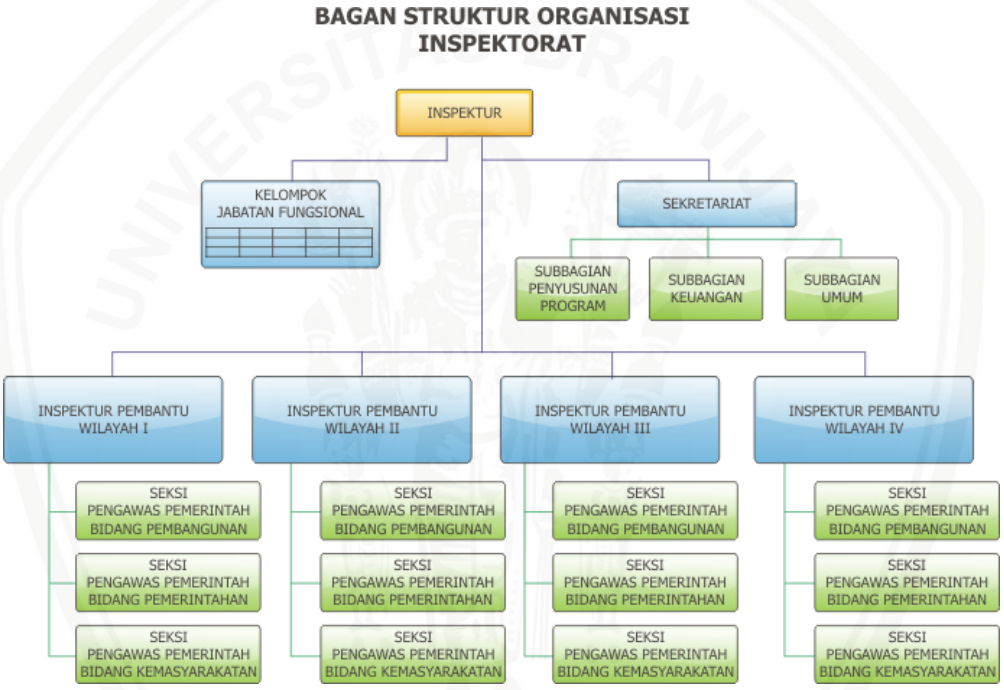
**a) Visi Inspektorat**

Berdasarkan reviu RPJMD terdapat 5 (lima) rumusan Misi yang akan dilaksanakan. Adapun rumusan Misi yang relevan untuk diemban Inspektorat sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, adalah Misi Mewujudkan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Dan Kualitas Pelayanan Publik Yang Profesional, Akuntabel Dan Berorientasi Pada Kepuasan Masyarakat. Mengacu pada rumusan Misi Kota Malang tersebut, maka ditetapkan rumusan Visi Inspektorat Kota Malang: Terwujudnya Aparatur Dan Hasil Pengawasan Internal Yang Profesional Dan Berkualitas Untuk Peningkatan Pelayanan Publik Yang Prima.

**b) Misi Inspektorat**

Dalam rangka mewujudkan Visi Inspektorat tersebut, maka ditetapkan rumusan Misi yang merupakan langkah-langkah yang akan dilaksanakan, yaitu sebagai berikut: Mewujudkan Peningkatan Kualitas Aparatur Dan Hasil Pengawasan Untuk Mendorong Pelayanan Publik Dan Pemerintahan Yang Akuntabel.

**c) Struktur Organisasi Inspektorat Kota Malang**




**Gambar 4. Struktur Organisasi Inspektorat Kota Malang**
*(Sumber: Inspektorat Kota Malang 2018)*

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malan g Nomor 7 Tahun 2012 tentang Organisasi dan tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Pelayanan Perizinan Terpadu, Badan Kepegawaian Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, jo. Peraturan Walikota Malang Nomor 58 tahun 2012 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Inspektorat, maka Struktur Organisasi Inspektorat adalah sebagai berikut:

a. Inspektur;

b. Sekretariat, terdiri dari :

1) Subbagian Penyusunan Program;

2) Subbagian Keuangan;

3) Subbagian Umum.

c. Inspektur Pembantu Wilayah I, terdiri dari:

1) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pembangunan;

2) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pemerintahan;

3) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Kemasyarakatan.

d. Inspektur Pembantu Wilayah II, terdiri dari:

1) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pembangunan;

2) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pemerintahan;

3) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Kemasyarakatan.

e. Inspektur Pembantu Wilayah III, terdiri dari :

1) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pembangunan;

2) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pemerintahan;

3) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Kemasyarakatan.

f. Inspektur Pembantu Wilayah IV, terdiri dari :

1) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pembangunan;

2) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pemerintahan;

3) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Kemasyarakatan.

g. Kelompok Jabatan Fungsional

**d) Tugas Pokok**

Inspektorat mempunyai tugas pokok melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan urusan pemerintah daerah.

**e) Fungsi**

Untuk melaksanakan Tugas Pokok, Inspektorat mempunyai fungsi :

1. perumusan kebijakan teknis di bidang pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah;
2. penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah;
3. pelaksanaan pengujian dan penilaian atas kebenaran laporan berkala atau sewaktu-waktu dari setiap tugas pokok dan fungsi Perangkat Daerah;
4. pelaksanaan pengawasan dan penelitian mengenai kebenaran laporan atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan tugas pokok dan fungsi Perangkat Daerah;
5. pelaksanaan evaluasi Akuntabilitas Kinerja Perangkat Daerah;

6. pengkoordinasian pelaksanaan pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Aparatur Pengawas Internal Pemerintah (APIP);
7. pelaksanaan pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang akan digunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi;
8. pelaksanaan pemeliharaan barang milik daerah yang digunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi;
9. pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
10. pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM);
11. pengawasan terhadap pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) di Daerah;
12. penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP) dan Standar Operasional dan Prosedur (SOP);
13. pengawasan terhadap pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP), Standar Operasional dan Prosedur (SOP) dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) di Daerah;
14. pelaksanaan pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan;
15. pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan;
16. penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui website Pemerintah Daerah;

17. pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan, kepustakaan dan kearsipan;
18. pemberdayaan dan pembinaan jabatan fungsional;
19. pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi; dan
20. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas pokoknya.

**B. Penyajian Data Fokus Penelitian**

**1. Implementasi Kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 76 Tahun 2015 Tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi**

Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan dalam kebijakan, dimana dalam pengimplementasian suatu kebijakan tidaklah mudah dan bahkan langsung baik seperti perkiraan saat pembuatan kebijakan itu sendiri. Untuk mengukur atau mengetahui sejauh mana kebijakan itu berhasil diterapkan, maka dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan model George C. Edward III. Adapun variabel dalam model tersebut, yaitu:

**a) Komunikasi**

Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transmission*), kejelasan informasi (*clarity*), dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar

transformasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun piham terkait lainnya.

Bentuk komunikasi yang dilakukan pemerintah Kota Malang dalam implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomor 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi dilakukan secara langsung. Di dalam penyampaian dan pengkomunikasiannya kepada masyarakat luas biasanya Walikota Malang menyampaikan secara langsng dan terbuka disaat momen kegiatan masyarakat berlangsung, lalu Inspektorat Kota Malang mengikuti dan menyesuaikan langsung dalam penyampaiannya. Keterangan tersebut diungkapkan oleh Ibu Dra. Yatmiati, MM. selaku Inspektur Pembantu 1 Inspektorat Kota Malang:

> "…..biasanya mas, dalam penyampaian program kebijakan yang ada di Kota Malang, bapak Walikota menyampaikannya secara langsung di depan masyarakat mas, jadi pas waktu ada kegiatan masyarakat berlangsung Pak Wali biasanya menyampaikan langsung, seperti contoh 17 Agustusan dan nanti Inspektorat Kota Malang menyesuaikan agar dapat bekerjasama dengan masyarakat. Karena hal itu jugakan sudah masuk kepada tahap eksekusi ya mas, jadi kita tinggal menyesuaikan." (wawancara pada hari Jum'at, 14 September 2018 di Inspektorat Kota Malang)

Selain bentuk komunikasi dari Wali Kota, bentuk komunikasi dari Inspektorat Kota Malang sendiri dengan cara melakukan sosialisasi dan mengundang seluruh dinas-dinas yang ada di Kota Malang untuk mensosialisasikan kepada mereka tentang program kebijakan pemerintah agar dinas juga bisa menyampaikan kepada seluruh masyarakat. Keterangan tersebut disampaikan oleh Ibu Siti Mahmudah selaku Inspektur Pembantu 4 Inspektorat Kota Malang:

> "untuk sosialisasi program whistleblowing system dari Pak Wali ini mas, kami biasanya mengundang seluruh dinas yang ada di Kota Malang untuk hadir dan disitu kami menyampaikan kebijakan tersebut. Setelah sosialisasi biasanya dalam kunjungan kerja, kami selalu mengingatkan kepada pegawai-pegawai tentang whistleblowing system mas." (wawancara pada hari Jum'at, 14 September 2018 di Inspektorat Kota Malang)

**Gambar 5. Sosialisasi Program *Whistleblowing System* Tahun 2015**
**Sumber: Inspektorat Kota Malang 2018**

Dalam Perutaran Walikota Nomor 76 Tahun 2015 menjelaskan Inspektorat Kota Malang sebagai penanggung jawab sekaligus pelaksana kebijakan. Seperti halnya Kepala Daerah yang ditunjuk bertanggung jawab dan berwenang melakukan pengawasan dan pelaksanaan atas penerapan Peraturan Daerah. Inspektorat berwenang untuk mengawasi seluruh SKPD dan bertanggung jawab

terhadap penanganan pengaduan dugaan tindak pidana korupsi sesuai dengan ketentuan yang telah ada. Bapak Agus Purnomo selaku Kasubbag Penyusunan Program (Perencanaan) memberi keterangan bahwa:

> "Laporan dugaan tindak pidana korupsi bisa datang bisa dari Pak Walikota, bisa dari pejabat/pegawai, bisa dari organisasi masyarakat, bisa dari LSM, atau laporan masyarakat secara langsung atau tidak langsung. Kami sebagai pelaksana kebijakan tidak akan bertindak apabila terdapat laporan indikasi korupsi tanpa disertai dengan adanya bukti permulaan, kecuali jika terdapat beberapa keterangan telah terjadi indikasi korupsi serta berdasarkan pertimbangan profesionalisme." (Hasil wawancara 14 September 2018, pukul 09.10 WIB)

Kemudian Bapak Agus Purnomo selaku Kasubbag Penyusunan Program (Perencanaan) menambahkan bahwa:

> "*Whistleblowing System* (WBS) adalah pelaporan dugaan tindak pidana korupsi yang mana pelapornya merupakan pejabat/pegawai pemerintah. Untuk pelaporan dugaan tindak pidana korupsi minimal memiliki dua bukti permulaan. Dan untuk media pelaporannya bisa melalui surat, email, atau media pengaduan lainnya." (Hasil Wawancara tanggal 21 September 2018, pukul 10.20 WIB)

Lalu untuk kejelasan komunikasi tentang kebijakan Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System)* Dugaan Tindak Pidana Korupsi, Ibu Dra. Yatmiati, MM. selaku Inspektur Pembantu 1 mengatakan bahwa:

> "Pertemuan dilakukan oleh Sekda, Badan Hukum, Inspektorat dan BKD untuk memberikan informasi dan khususnya melatih pegawai Inspektorat maupun pegawai dari SKPD untuk lebih memahami maksud dan prosedur dari kebijakan tersebut agar dalam menjalankan tugas masing-masing pegawai lebih terarah untuk pelaksanaan kebijakan mengenai tata cara pengaduan tindak pidana korupsi ini mas." (Hasil wawancara tanggal 14 September 2018, pukul 13.20 WIB)

Berdasarkan wawancara diatas memperlihatkan bahwa dari segi pemahaman terhadap isi kebijakan, Inpektorat Kota Malang memahami isi kebijakan dengan baik, begitu juga dengan SKPD yang ada di Kota Malang.

Sedangkan mengenai konsistensi tidaknya kebijakan ini dilaksanakan, Bapak Agus Purnomo selaku Kasubbag Penyusunan Program (Perencanaan) mengatakan bahwa:

> "Untuk sosialisasi atau penyuluhan rutin Inspektorat Kota Malang belum pernah melakukannya, akan tetapi pada setiap kesempatan sosialisasi kami selalu mengingatkan mengenai penanganan dugaan tindak korupsi mas. Pada setiap kunjungan atau pemeriksaan ke SKPD atau Dinas yang ada di Kota Malang juga kami selalu mengingatkan kepada seluruh pegawai yang ada tentang penanganan dugaan tindak pidana korupsi ini." (Hasil wawancara tanggal 14 September 2018 pukul 09.30 WIB)

**Gambar 6. Sosialisasi yang dilakukan oleh Inspektorat Kota Malang**
**Sumber: Inspektorat Kota Malang (2016 & 2018)**

**Gambar 7. Tamu Undangan Sosialisasi Inspektorat Kota Malang**
**Sumber: Inspektorat Kota Malang (2016)**

Berdasarkan wawancara diatas memperlihatkan bahwa Inspektorat Kota Malang juga tidak lupa mengingatkan dan memberikan pemahaman tentang isi kebijakan tersebut kepada setiap jajaran ASN di Kota Malang pada setiap sosialisasi atau kunjungan atau pada setiap pemeriksaan. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat konsistensi oleh Inspektorat Kota Malang dalam menjalankan kebijakan Perwali Nomor 76 Tahun 2015 Tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi.

**b) Sumber Daya**

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan adalah salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak mencukupi. Selain itu diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

Inspektorat Kota Malang sendiri dalam hal ini sebagai implementor merasa staf, jumlah, dan keahlian atau keterampilan yang dimiliki oleh seluruh pegawai dan staf Inspektorat Kota Malang dirasa masih kurang di dalam mengimplementasikan kebijakan Perwali No 76 Tahun 2015. Hal ini sesuai dengan hasil observasi peneliti di lapangan yang menunjukkan bahwa Inspektorat sangatlah sibuk dengan tugas-tugas mereka yang seakan-akan tidak ada hentinya. Inspektur Pembantu harus mereview berbagai macam laporan, harus juga

menghadiri rapat, kunjungan kerja dan lain sebagainya. Ibu Dra. Yatmiati selaku Inspektur Pembantu 1 Inspektorat Kota Malang mengatakan:

> "jadi gini mas, jumlah pegawai dan staf di Inspektorat Kota Malang ini seluruhnya berjumlah 45 orang, dan sesuai dengan Anjab (Analisa Jabatan) dan ABK (Analisa Beban Kerja) jumlah tersebut masih kurang terutama dibagian Auditor dan Pejabat Pengawas Urusan Pemerintah di Daerah (P2UPD). Untuk di tingkat keahlian juga masih kurang terutama keahlian staf dan pegawai dibidang informasi dan teknologi dan dibagian hukum". (Wawancara pada hari Jum'at, 14 September 2018, pukul 09.10 WIB)

Mengenai dengan sumber daya keunganan sendiri dalam implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan Perwali No 76 Tahun 2015 Tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi tidak mengalami masalah sama sekali, artinya anggaran dana yang dikeluarkan demi terimplementasinya kebijakan *Whistleblowing System* tercukupi. Sepertinya yang diterangkan oleh Bapak Agus Purnomo selaku Kasubbag Penyusunan Program (Perencanaan) mengatakan bahwa:

> "anggaran yang diberi untuk menjalankan tugas dan fungsi Inpektorat tidak ada masalah mas, artinya anggaran sudah ada dan cukup untuk digunakan demi terlaksananya tugas dan fungsi Inspektorat. Dengan demikian kebijakan seperti *Whistleblowing System* masih dapat berjalan." (Wawancara pada hari Jum'at, 14 September 2018, pukul 09.10 WIB)

Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

**Tabel 6. Rekapitulasi Jumlah Barang Inspektorat Kota Malang Tahun 2017**

| No | Nama/Jenis Barang | Jumlah/Unit |
|---|---|---|
| **1** | **Alat-alat Kantor dan Rumah Tangga** | |
| | Meja Kerja | 45 |
| | Meja Komputer | 10 |
| | Kursi Kerja | 65 |
| | Rak Buku | 10 |
| | Almari Arsip | 15 |
| **No** | **Nama/Jenis Barang** | **Jumlah/Unit** |
| | Ac | 8 |
| | White Board | 2 |
| | Dispenser | 4 |
| | Kipas Angin | 5 |
| | Telepon dan Mesix Fax | 3 |
| | Sound System | 1 |
| | Genset | 1 |
| | Lemari Es Satu Pintu | 2 |
| | Tangga Alumunium | 1 |
| | Alat Pemadam Kebakaran | 1 |
| **2** | **Alat-Alat Elektronik, Jaringan dan Multimedia** | |
| | Kamera Digital | 3 |
| | Wifi | 3 |
| | Handycam | 4 |
| | Webcam Camera | 4 |
| | Tripot | 2 |
| | LCD TV 42” | 3 |
| | LCD Proyektor | 3 |
| | Layar LCD | 2 |
| | Komputer Tablet | 2 |
| | Notebook/Laptop | 19 |
| | Scanner | 2 |
| | Modem Flasdisk | 2 |
| | Komputer Desktop | 6 |
| **3** | **Kendaraan** | |
| | Mobil Dinas | 1 |
| | Mobil Operasional | 2 |
| | Sepeda Motor | 2 |

**Sumber: Data Observasi Peneliti 2018**

Berkaitan dengan implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan Perwali No 76 Tahun 2015 sumber daya peralatan yang dimiliki oleh Inspektorat Kota Malang dirasa sudah mencukupi namun masih

memiliki beberapa kekurangan. Yaitu masih kekurangan alat penunjang kerja seperti Laptop yang pastinya akan lebih memudahkan pekerjaan staf/pegawai maupun Auditor karena dapat menyimpan berkas yang lebih efisien, kurangnya sarana transportasi (kendaraan dinas operasional) bagi pejabat pengawas mengurangi efektivitas pelaksanaan pemeriksaan karena mobilitas pejabat pengawas sangat tidak maksimal, dan juga masih tidak adanya alat pengambil sampel aspal yaitu *Core Drill* seperti yang dipaparkan oleh ibu Situ Mahmudah selaku Pembantu Inspektur 4:

> "….di Inspektorat ini kami masih kekurangan laptop mas, belum lagi kendaraan operasional untuk pengawas juga terbatas hal ini jadi membatasi Auditor dan Pengawas dalan beraktivitas, alat pengambil sampel aspal juga Inspektorat belum punya, selama ini kami meminjam, dan juga untuk mengecek sampel aspal tersebut masih harus dibawa ke lab dan ini memakan biaya, untuk masalah ini belum ada anggaran khusus mas." (Wawancara pada hari Jum'at, 14 September 2018, pukul 09.10 WIB)

Berkaitan dengan sumber daya informasi dan kewenangan dalam implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan Perwali No 76 Tahun 2015 Tentang Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System)* Dugaan Tindak Pidana Korupsi Inspektorat Kota Malang dalam hal ini bertindak sebagai eksekutor di lapangan, jadi mereka hanya bertugas sebagai eksekutor dari program-program yang telah dibuat oleh Wali Kota Malang. Semua program di buat dan diberikan langsung oleh Wali Kota Malang sendiri. Hal itu sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Bapak Agus Purnomo selaku Kepala Subag Penyusunan Program/Perencanaan:

> "untuk program kebijakan Whistleblowing System ini mas kita Inspektorat Kota Malang selaku eksekutor di lapangan merupakan pihak yang menjalankan kebijakan ini dan menyampaikan kebijakan ini di langan atau

> SKPD yang ada di Kota Malang mas, semua kebijakan juga sudah dibuat dan disusun oleh pemerintah, kita hanya bertugas untuk menjalankan dilapangan dan melaporkannya kepada pemerintah". (Wawancara pada hari Jum'at, 21 September 2018, pukul 09.10 WIB)

Dari hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa segala bentuk sumber daya yang dimiliki oleh Inspektorat Kota Malang untuk mengimplementasikan kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan Perwali No 76 Tahun 2015 Tentang Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System)* Dugaan Tindak Pidana Korupsi Inspektorat Kota Malang belum cukup baik dan belum terpenuhi. Dari sumber daya manusia jumlah staff dan keahlian yang berada di Inspektorat masih kekurangan jumlah Auditor dan P2UPD hal itu dibuktikan melalui hasil Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja seperti yang disebutkan oleh Ibu Siti Mahmudan Pembantu Inspektur 4 Inspektorat Kota Malang. Mengenai sumber daya keungan sendiri Pemerintah Kota Malang sudah cukup memprioritaskan program-program Inspektorat Kota Malang, buktinya sudah banyak program-program yang dibuat oleh Inspektorat Kota Malang demi terwujudnya Wilayah Bebas Korupsi, salah satu program yang akhir-akhir ini di jalankan adalah Saber Pungli (Sapu Bersih Pungutan Liar). Dari sumber daya peralatan yang dimiliki oleh Inspektorat Kota Malang dirasa masih memiliki beberapa kekurangan. Yaitu masih kekurangan alat penunjang kerja seperti Laptop yang pastinya akan lebih memudahkan pekerjaan staf/pegawai maupun Auditor karena dapat menyimpan berkas yang lebih efisien, kurangnya sarana transportasi (kendaraan dinas operasional) bagi pejabat pengawas mengurangi efektivitas pelaksanaan pemeriksaan karena mobilitas pejabat pengawas sangat tidak maksimal, dan juga masih tidak adanya alat pengambil sampel aspal yaitu

*Core Drill.* Berkaitan dengan sumber daya informasi dan kewenangan Inspektorat Kota Malang dalam hal ini bertindak sebagai eksekutor di lapangan, jadi mereka mereka hanya bertugas sebagai eksekutor dari program-program yang telah dibuat oleh Wali Kota Malang. Sehingga jika dilihat dari semua sumber daya yang telah ada maka dari segi sumber daya manusia dan sumber daya peralatan menjadi faktor yang sangat berpengaruh untuk mendukung terlaksananya kebijakan dengan baik.

**c) Disposisi**

Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (*implementors*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, melainkan juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang di implementasikan. Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tersebut secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi ini muncul di antara pelaku kebijakan, manakala akan menguntungkan tidak hanya organisasinya, tetapi juga dirinya. Implementasi kebijakan akan lebih efektif apabila para pelaksana yang melaksanakannya memiliki kemampuan dan mengetahui dengan benar apa yang dilakukan.

Implementasi Kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan Perwali Nomer 76 Tahun 2015 Tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi

dijalankan dan dieksekusi oleh Inspektorat Kota Malang. Dalam hal ini sudah menjadi tugas pokok dan fungsi dari mereka untuk menjalankan tugas pemerintahan terutama dalam bidang pengawasan kepada penyelenggaraan urusan pemerintah daerah demi terciptanya wilayah bebas korupsi, selain itu juga program tersebut dirasa sangat positif dan membantu. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan yang diberikan oleh Ibu Dra. Yatmiati, MM. selaku Inspektur Pembantu 1 di Inspektorat Kota Malang:

> "…..untuk menjalankan kebijakan *Whistleblowing System* ini sebenarnya semua itu sudah menjadi tanggung jawab dan tugas kita di Inspektorat mas, jadi kita sudah memiliki tugas pokok untuk menjalankan pemerintahan terutama dibidang pengawasan dan pengaduan, selain itu kebijakan itu juga bagus mas, jadi kita merasa harus dan wajib untuk menjalankan program tersebut dengan baik" (Wawancara pada hari Jum'at, 14 September 2018 pukul 09.20)

Selain itu mereka juga merasa diuntungkan dengan adanya Perwali Nomer 76 Tahun 2015 tersebut karena pelapor atau pengadu dugaan tindak pidana korupsi sekarang telah memiliki payung hukum, sudah ada perlindungan yang tegas kepada para pelapor atau pengadu hal ini tentu sangat memotivasi mereka agar dapat melapor karena berkat laporan mereka jugalah nantinya sistem pemerintahan ini akan menjadi lebih baik kedepannya. Hal itu dikuatkan oleh pernyataan dari Ibu Siti Mahmudah selaku Inspektur Pembantu 4 Inspektorat Kota Malang:

> "……ya enak sekali mas dengan adanya *Whistleblowing System* di Kota Malang ini, itu sangat tepat untuk mendukung pemerintahan yang bersih dari korupsi, para pelapor memiliki perlidungan jadi mereka yang melapor tidak akan bisa dituntut balik atas laporan mereka. Dulunya sebelum tahun 2015 para pelapor tidak memiliki perlindungan yang jelas tapi berkat adanya Perwali ini sekarang para pelapor harusnya sudah merasa aman. Belum lagi kami pihak Inspektorat merasa terbantu, karena melalui

> laporan mereka artinya mereka juga sudah menjadi salah satu bagian dari Inspektorat ikut mengawasi pemerintahan di Kota Malang mas". (Wawancara pada hari Jum'at, 14 September 2018 pukul 09.20 WIB)

Selain itu penjelasan tentang keseriusan dan semangat untuk mensukseskan program kebijakan *Whistleblowing System* itu juga diungkapkan oleh Bapak Agus Purnomo selaku Kepala Subag Penyusunan Program/Perencanaan:

> "adanya program *Whistleblowing System* membuat kami para staff jadi semakin percaya diri, belum lagi sekarang sudah bisa melaporkannya melalui Sistem Pengaduan Online yang berada di website Kota Malang mas, jadi semakin mudah. Sekarang siapapun saksi yang mengetahui korupsi atau dugaan tindak pidana korupsi tidak perlu cemas atas kesaksian yang mereka berikan. Setidaknya mereka ingin turut membantu menciptakan pemerintahan bebas korupsi" (Wawancara pada hari Jum'at, 21 September 2018 pukul 09.20 WIB).

Berdasarkan penjelasan di atas disposisi dalam implementasi kebijakan Perwali Nomer 76 Tahun 2015 Tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi berjalan cukup baik dan sangat disambut oleh seluruh staff dan jajaran dinas terkait, karena dari peraturan walikota tersebut mereka juga ikut terbantu karena para pelapor pengaduaan tindak pidana korupsi atau dugaan tindak pidana korupsi sekarang telah dilindungi oleh hukum yang jelas. Selain itu kebijakan tersebut dinilai positif dan sangat disambut baik oleh semua masyarakat sehingga mereka juga ikut bersemangat untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Sehingga jika dilihat data di lapangan disposisi dalam implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang tidak ada masalah dan bisa berjalan dengan baik untuk mendorong pengimplementasian kebijakan perwali tersebut.

**d) Struktur Birokrasi**

Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Oleh karena itu, struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi (*fragmentation*) dan standar prosedur operasi (*standart operating procedure*) yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

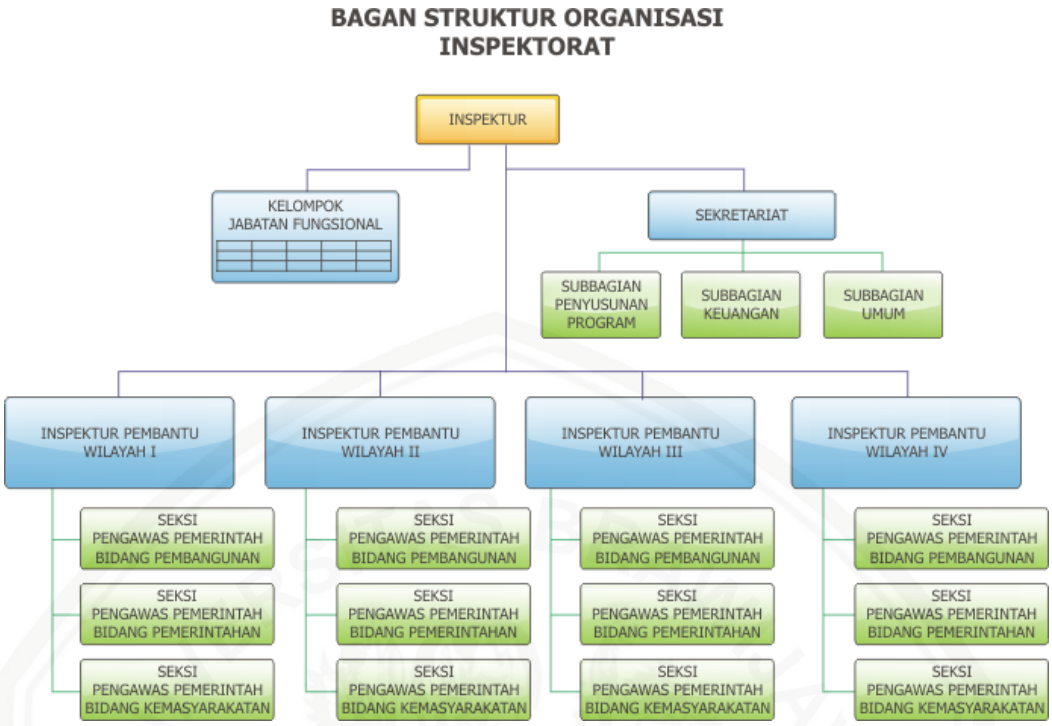
Berkaitan dengan implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan Peraturan Walikota Nomer 76 Tahun 2015 Tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi baik dari segi struktur birokrasi yang berkaitan dengan struktur organisasi dan pembagian wewenang dirasa sudah cukup baik dan efisien serta tidak ada masalah dalam pengimplementasian kebijakan tersebut, tidak terdapat tumpang tindih dalam pembagian wewenang. Struktur organisasi dari Inspektorat Kota Malang sudah efisien dan juga semua OPD yang terkait sudah memiliki tugas dan wewenangnya masing-masing sehingga tugas dan tujuan organisasi/instansi bisa tercapai terutama di dalam program *Whistleblowing System*. Hal itu di ungkapkan oleh Bapak Agus Purnomo selaku Kepala Subag Penyusunan Program/Perencanaan Inspektorat Kota Malang:

> "…..kalau hal itu ya mas, semua kayanya sudah tau tugas dan juga kewajibannya masing-masing, semua menjalankan tugas sesuai ranah dan juga bidangnya masing-masing, seperti contoh Dinas Kominfo Kota Malang sebagai penampung laporan masyarakat melalui Sistem

> Pengaduan Online Website Kota Malang kemudian meneruskan pelaporan indikasi tindak pidana korupsi tersebut ke Inspektorat Kota Malang. Jadi masing-masing sudah tau seperti apa mereka harus menjalankan fungsi dan kewajiban tugasnya." (Wawancara pada hari Jum'at, 21 September 2018 pukul 09.30 WIB)

Hubungan antar unit maupun hubungan antar organisasi yang terkait kebijakan tersebut juga bisa bekerjasama dengan baik dan berjalan dengan baik. Instansi atau dinas yang terkait dengan pengimplementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan peraturan walikota nomor 76 tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi semua pihak bisa saling bekerjasama dan berkoordinasi untuk menyelesaikan tugas dan wewenangnya sendiri berdasarkan SOP (Standar Prosedur Operasi) dari masing-masing dinas terkait. Hal itu sesuai dengan pernyataan Inspektur Pembantu 4 Inspektorat Kota Malang Ibu Situ Mahmudah menerangkan:

> "…..berkaitan dengan struktur organisasi yang ada di Inspektorat Kota Malang ini mas saya rasa sudah sangat bagus dan semua sudah memiliki tugas dan wewenang masing masing untuk menjalankan tugasnya, jadi semua berjalan dengan lancer aja sih mas. Di Bagian Hukum juga gitu mas, mereka juga bisa bekerjasama dalam pembuatan dan menjalankan kebijakan *Whistleblowing System* ini. Bagian Hukum sebagai pembuat peraturannya dan kita sebagai dinas yang menjalankan peraturannya di lapangan mas, jadi semua sudah tau tugas dan prosedurnya sendiri-sendiri mas" (Wawancara pada hari Jum'at, 14 September 2018 di Kantor Inspektorat Kota Malang)




**Gambar 8. Struktur Organisasi Inspektorat Kota Malang 2018**
**Sumber: Inspektorat Kota Malang 2018**

Dari hasil pengamatan, bahwa struktur birokrasi yang terdapat di Inspektorat sudah tersusun dengan baik, laporan *whistleblower* yang diterima oleh seksi pengawas bidang kemasyarakatan. Setelah itu, akan meneruskan kepada Inspektur Pembantu Wilayah yang kemudian akan di laporkan kepada Inspektur. Selain itu pernyataan yang berkaitan dengan struktur birokrasi, dalam hal ini tentang struktur organisasi dan wewenang masing-masing bidang yang ada di Inspektorat Kota Malang diberikan oleh Bapak Agus Purnomo selaku Kepala Subag Penyusunan Program/Perencanaan Inspektorat Kota Malang:

> "….jadi kalau berkaitan dengan struktur birokrasi di Inspektorat Kota Malang semua sudah tersusun ada bidang dan kewenangan sendiri-sendiri dalam menjalankan tugasnya mas, di Instansi ini juga suda ada struktur organisasi dan semua memiliki tugas masing-masing dan memiliki kewajiban masing-masing" (wawancara pada hari Jum'at, 21 September 2018 di Inspektorat Kota Malang).

Dari hasil wawancara di atas maka dapat diketahui bahwa faktor struktur birokrasi di dalam implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan peraturan walikota nomor 76 tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi semua sudah sangat mendukung. Koordinasi dan komunikasi yang baik terjalin antar bidang instansi seperti Inspektorat sebagai dinas pelaksana kebijakan dan Dinas Kominfo Kota Malang yang bertugas sebagai perantara komunikasi dengan *whistleblower*. Selain itu semua dinas juga sudah memiliki tata struktur organisasi yang baik dan juga sudah dibagi menjadi bagiannya masing-masing yang memiliki tugas dan kewenangan kerja masing-masing sesuai bidang tugasnya sehingga bisa menjalankan tugas kerja dan juga kewajibannya masing-masing dengan baik dan benar.

**2. Faktor Yang Menjadi Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang Berdasarkan Perwali Nomer 76 Tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi**

Berjalannya proses implementasi tidak lepas dari faktor-faktor di dalamnya, faktor tersebut dapat mempengaruhi proses kinerja implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang. Terdapat dua faktor yaitu faktor pendukung dan faktor penghambat. Di dalam proses implementasi selalu berkaitan dengan kedua faktor tersebut. Di dalam proses implementasi selalu berkaitan dengan kedua faktor tersebut. Berkaitan dengan faktor tersebut dan

sesuai dengan berjalannya proses implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan Perwali Nomer 76 Tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi maka faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan tersebut antara lain:

**a) Faktor Pendukung**

Proses implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasar perwali nomer 76 Tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi tidaklah selalu berjalan mulus seperti yang diinginkan. Dalam sebuah proses implementasi selalu ada faktor yang menjadi penghambat dan juga faktor pendukung agar sebuah implementasi itu bisa terealisasi dengan baik dan sesuai tujuannya. Faktor pendukung dalam hal ini berbicara mengenai faktor yang menjadi pendorong yang bisa mendukung dalam implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi seperti yang telah dijelaskan oleh Bapak Agus Purnomo selaku Kepala Subag Penyusunan Program/Perencanaan Inspektorat Kota Malang mengatakan:

> "Kebijakan Walikota Malang yang nomor 76 tahun 2015 tentang *Whistleblowing System* itu bagus sekali mas, apalagi dengan adanya program itu semua pegawai pemerintahan kota Malang dapat menjadi pelapor tanpa takut akan diketahui identitasnya. Pegawai tidak takut untuk kehilangan jabatan atau takut dipindahkan. Kan biasanya pegawai takut mas kalo mau melapor dan melaporpun tidak usah repot-repot sekarang sudah bisa melalui Sistem Pengaduan Online yang ada di website kota Malang. Jadi itu sangat membantu kami yang ada di Inspektorat juga mas,

> dapat membantu kami mengawasi" (wawancara pada hari Jum'at, 14 September 2018 di Inspektorat Kota Malang).

Berdasarkan informasi dan hasil wawancara di atas diketahui bahwa para target sasaran tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tersebut secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Para pegawai Inspektorat Kota Malang juga sangat antusias dan senang dengan adanya *Whistleblowing System* tersebut. Selain faktor disposisi pegawai sendiri yang sungguh-sungguh mau menjalankan kebijakan tersebut, ada juga faktor dari ketaatan pegawai negeri Kota Malang atau loyalitas para pegawai negeri Kota Malang terhadap Pemerintah Kota Malang. Hal itu ditambahkan oleh ibu Dra. Yatmiati, MM selaku Inspektur Pembantu 1 di Inspektorat Kota Malang:

> "Kota Malang ini kota yang tidak terlalu besar mas, jadi kalo pak wali buat kebijakan sangat mudah dijalankan dan diimplementasikan selain itu mungkin juga semua pegawai negeri di semua SKPD Kota Malang sangat *loyal* dan taat ko mas sama pemerintah kota, mereka juga sangat mendukung pemerintah jadi pasti kebijakan apa aja yang dibuat akan dilakukan dengan baik dan dijalankan dengan baik oleh seluruh dinas" (wawancara pada hari Jum'at, 14 September 2018, di Inspektorat Kota Malang).

Karakteristik pegawai yang loyal dan sangat mendukung atas kebijakan apa saja yang dibuat oleh pemerintah menjadi penting dan juga sangat berpengaruh terhadap keberhasilan tujuan kebijakan tersebut, karena kebijakan yang dibuat oleh pemerintah akan bisa berjalan dan diimplementasikan sampai di lapangan. Selain itu faktor pendukung lain yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan

(*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi juga ditambahkan dan disampaikan oleh ibu Situ Mahmudah selaku Inspektur Pembantu 4 di Inspektorat Kota Malang:

> "Buktinya apa mas, banyak dari tetangga-tetangga saya yang senang dan menikmati dengan adanya implementasi *Whistleblowing System* ini mas, mereka sangat senang dan antusias dengan program ini. Dengan adanya program WBS ini mereka merasa bisa ikut melaporkan kecurangan kecurangan yang terjadi pada pemerintahan kota Malang, karena mereka sebagai penerima pelayanan publik melalui adanya sistem ini mereka dapat leluasa melaporkan keluhan keluhan mereka atau bahkan dapat membongkar tindak pidana korupsi yang terjadi di wilayah pemerintahan kota Malang mas." (wawancara pada hari Jum'at, 14 September 2018, di Inspektorat Kota Malang)

Dari penjelasan yang diberikan oleh Ibu Siti Mahmudah di atas menjelaskan bahwa masyarakat di Kota Malang, khususnya mereka pegawai negeri sipil atau staf pemerintahan di Kota Malang merasa terbantu dengan adanya program perwali nomer 76 tahun 2015 tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi. Para pegawai negeri sipil atau staf yang bekerja di instansi pemerintah sangat antusias menyambut kebijakan pemerintah Kota Malang yang memberikan perlindungan dan sarana pengaduan karena mereka bisa melaporkan tanpa harus memikirkan kerugian yang mereka alami. Selain itu antusiasme masyarakat terhadap program itu juga didasari karena program implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan Perwali No 76 Tahun 2015 selain memberikan kesempatan untuk ikut andil dalam pengawasan, *Whistleblowing System* juga memberikan perlindungan kepada masyarakat.

Tanggapan positif yang bisa mendukung berjalannya implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi juga disampaikan oleh saudara Doni seorang guru honorer sekolah dasar warga Kelurahan Tunjungsekar Kota Malang:

> "Saya cukup apresiatif mas dengan adanya *Whistleblowing System* ini, saya tidak perlu takut untuk melaporkan kejadian kejadian yang berindikasi korupsi khususnya di SD tempat saya mengajar. Apa lagi sekarang mudah untuk melaporkannya, bisa melalui email, atau melalui sistem pengaduan online yang ada di *website* kota Malang. Sekarang *simple*, mudah, dan aman, karena kerahasiaan sudah pasti terjaga mas." (wawancara pada hari Senin, 17 September 2018, di Masjid H. Agus Salim Tunjungsekar)

Dari penjelasan di atas bahwa respon positif timbul di masyarakat maupun di antara pegawai negeri sipil. Hal itu bisa menjadi faktor pendorong bagi terlaksananya implementasi kebijakan *whistleblowing system* berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi. Selain antusiasme dan juga respon positif dari masyarakat Kota Malang yang bisa menjadikan implementasi kebijakan tersebut berjalan dengan lancar ada juga faktor kultur dan budaya masyarakat yang mempengaruhi berjalan dan tercapainya program *whistleblowing system* di Kota Malang. Seperti yang diungkapkan oleh ibu Liliana, S.E, M.M selaku kepala seksi pengawas bidang kemasyarakatan:

> "…..iya mas, masyarakat Kota Malang ini masyarakat yang nurut kok mas, mereka selalu taat dengan peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Sehingga dengan kebijakan *whistleblowing system* ini mereka tidak pernah protes atau apa mas, karena program ini kan juga sangat membantu mereka juga, dan demi kebaikan masyarakat semua. Kota Malang ini juga bukan kota besar mas, jadi enda neko-neko masyarakatnya, apalagi mereka terbantu dengan adanya sistem pengaduan ini mas, mereka tidak puas

> dapat mengadukannya ke Inspektorat. Tentu saja hal itu sangat membantu beban kami jugakan mas." (wawancara pada hari Jum'at, 14 September 2018 di Inspektorat Kota Malang)

Berdasarkan data yang diperoleh dari data hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa dalam implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 2015 tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi yang menjadi pendukung keberhasilan implementasi tersebut adalah bahwa faktor disposisi atau faktor kemauan seluruh pegawai negeri Kota Malang yang bertindak sebagai implementator memiliki kemauan dan bersemangat untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, sehingga bisa berjalan dengan baik. Selain faktor disposisi pegawai ada juga faktor loyalitas seluruh pegawai negeri Kota Malang kepada pemerintah, sehingga tugas-tugas atau kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Malang bisa berjalan dengan baik dan sesuai sampai di lapangan. Selain itu ada juga faktor dari antusiasme tinggi dari masyarakat yang menyambut baik atas kebijakan tersebut karena kebijakan tersebut bisa membantu akuntabilitas pemerintah Kota Malang, selain itu juga budaya dan kultur masyarakat Kota Malang yang sangat percaya dan loyal terhadap pemerintahan sekarang apalagi program yang dibuat berhubungan dengan pelayanan publik yang sangat penting bagi mereka.

**b) Faktor Penghambat**

Faktor yang mempengaruhi sebuah implementasi kebijakan selain ada faktor pendukung, ada juga yang menjadi faktor penghambat dari implementasi

kebijakan. Faktor penghambat ialah faktor-faktor yang sangat mempengaruhi semua memberikan hambatan terhadap implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi. Dalam hal ini faktor penghambat yang mempengaruhi implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi seperti yang diungkapkan oleh Ibu Siti Mahmudah selaku Inspektur Pembantu 4 di Inspektorat Kota Malang:

> "Jadi kalo menurut pandangan saya ya mas, begini ini kan jika ingin melapor harus melalui perangkat ya mas misalkan laptop atau handphone, untuk itu dibutuhkan semangat dari pelapor. Jadi lebih condong ke oknumnya sih mas. Setiap *whistleblower* yang memberi laporan atau pengaduan suka merasa ribet karena harus melakukan prosedurnya mas, terkadang pelapor misalkan pegawai negeri tidak memiliki kesempatan untuk melaporkan atau untuk mendapatkan bukti. Nah sedang tugas dari pegawai negeri kan tidak sedikit mas, jadi mereka sudah merasa tersibukkan dengan pekerjaan mereka. Jadi mungkin mereka merasa ribet ya, atau kesulitan. Jadi menurut saya itu sih mas, kendala atau penghambatnya mungkin dari segi itu aja ya kalo yang lain mungkn belum ada sih" (wawancara pada hari Jum'at, 14 September 2018 di Inspektorat Kota Malang).

Berdasarkan penjelasan dan pernyataan yang dijelaskan di atas bahwa faktor penghambat terhadap implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi adalah lebih condong kepada oknum-oknum tertentu yang mungkin merasa bebannya semakin berat, seperti oknum pegawai negeri kecamatan selain dari tugas pokoknya di kecamatan sekarang mereka memiliki tugas tambahan untuk

mengawas dan menemukan bukti dugaan tindak pidana korupsi dan melaporkan kepada Inspektorat, sehingga mereka merasa bebannya semakin bertambah. Selain adanya faktor penghambat yang sudah dijelaskan di atas ada juga faktor lain yang juga mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi. Seperti yang ditambahkan oleh Ibu Dra. Yatmiati, MM Inspektorat Kota Malang:

> "…..jadi begini mas, mungkin pegawai negeri yang ada di Kota Malang inikan ada sebagian dari mereka malah merasa kurang bertanggung jawab terhadap akuntabilitas instansi mereka. Ada dari sebagian pegawai negeri itu merasa kurang bertanggung jawab terhadap "kebersihan" instansi mereka karena mereka merasa kejadian tindak pidana korupsi itu tidak merugikan mereka dan mungkin malah menguntungkan bagi mereka, banyak jadinya yang tidak melaporkan dan mengacuhkan kejadian di lingkungan mereka". (wawancara hari Jum'at, 14 September 2018 di Inspektorat Kota Malang)

Sependapat dengan hal tersebut penjelasan yang sama disampaikan oleh saudara Bapak Pudjiono pegawai negeri kelurahan Tunjungsekar Kota Malang yang menjelaskan selain dari tanggung jawab pekerjaan dan sarana pengaduan, ada juga permasalahan sosial lain. Bapak Pudjiono menyampaikan:

> "Adanya kebijakan *whistleblowing system* memang bagus kita bisa melaporkan dugaan tindak pidana korupsi, hanya saja saya kan sebentar lagi pensiun, biar saja yang seperti itu mereka yang menerima ganjarannya. Saya tidak mau malah nanti mempengaruhi pensiun saya. Yang penting saya kerja dengan benar, jujur, dan disiplin mas. Untuk masalah itu biar mereka yang tanggung akibatnya." (wawancara pada hari Jum'at, 28 September 2018 pukul 14.30 WIB)

Berdasarkan pemaparan dan hasil wawancara di atas, maka dapat diketahui bahwa yang menjadi faktor pengambat dalam implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015

tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi adalah bertambahnya beban tugas dan tanggung jadi dari aparatur sipil negara di Kota Malang dan juga seluruh pegawai yang ada di Inspektorat Kota Malang. Selain itu dengan ditambahnya pemberian sarana pengaduan *whistleblowing system* yang diberikan oleh Pemerintah Kota Malang masih menimbulkan rasa yang kurang bertanggung jawab dikalangan aparatur sipil, mereka jadi lebih memilih tidak peduli terhadap tindakan korupsi pada instansi mereka dan merasa tidak ikut bertanggung jawab kepada hal tersebut. Selain itu juga timbul kesenjangan sosial diantara pegawai yang tau akan korupsi tapi tidak melapor dengan pegawai yang korupsi. Hal itu dirasa bisa menjadi permasalahan baru dan bisa menjadi faktor penghambat bagi implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi.

## C. Analisis Data dan Pembahasan

### 1. Implementasi Kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang Berdasarkan Perwali Nomor 76 Tahun 2015 Tentang Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi

Implementasi merupakan faktor yang sangat penting setelah proses perumusan kebijakan. Sehingga setelah perumusan selesai, bukanlah menjadi indikator keberhasilan kebijakan. Lebih dari itu terdapat proses yang lebih *urgent*

yaitu implementasi kebijakan. Bahkan menurut Udoji dalam Wahab (1997:59) dengan tegas mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Oleh karena itu maka dalam proses pembuatan kebijakan tahapan pengimplementasian sangat penting dan bisa menentukan keberhasilan dari kebijakan tersebut, dengan demikian implementasi suatu kebijkan harus dilakukan dengan prosedur dan tahapan yang tepat.

Implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi merupakan langkah yang diambil oleh Pemerintah Kota Malang untuk dapat memberikan peran kepada masyarakat dalam pengawasan kemudian sebagai wujud pembangunan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi (WBK) dan wilayah birokrasi, bersih, dan melayani (WBBM) serta untuk mendorong peran serta pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Malang dalam upaya pencegahan tindak pidana korupsi (TPK). Pengawasan merupakan faktor kunci atau cara satu-satunya yang saat ini dirasa bisa untuk meningkatkan peran serta masyarakat dan pegawai pemerintah daerah Kota Malang untuk bisa ikut mencegah tindak pidana korupsi. Peran pemerintah sangat penting dalam upaya pencegahan tindak pidana korupsi terutama melalui proses pengawasan, karena pengawasan merupakan barang publik atau sebagai hak-hak sosial yang dijamin oleh pemerintah. Pengawasan adalah variabel yang penting dalam menentukan kualitas suatu pemerintahan.

Maka menjadi tanggung jawab pemerintah untuk dapat menjamin terselenggaranya sistem pengawasan dengan mutu atau kualitas yang baik.

Memahami dan menyikapi kondisi di atas, Pemerintah Kota Malang telah mengambil langkah-langkah strategis guna meningkatkan peran serta masyarakat dalam pengawasan dan meningkatkan upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi di lingkungan Pemerintah Kota Malang. Maka Pemerintah Kota Malang menetapkan Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi yang tertuang dalam Peraturan Walikota Nomor 76 Tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi. Dalam menjalankan implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomor 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi ada beberapa indikator yang harus diperhatikan dalam menganalisis kebijakan tersebut. Dengan hal ini peneliti menggunakan fokus yang sudah dipaparkan oleh George C. Edward III (1980) yang terbagi menjadi empat indikator sebagai berikut:

**a) Komunikasi**

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari sebuah implementasi kebijakan publik, akrena dengan adanya komunikasi yang baik maka sebuah kebijakan bisa diimplementasikan oleh para pelaksana kebijakan dengan baik. Menurut Edward III (1980), persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan

keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan *(policy maker)* kepada pelaksana kebijakan *(policy implementors).* Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi *(transmission),* kejelasan *(clarity),* dan konsistensi *(consistency).*

Berdasarkan dengan hasil di lapangan bahwa komunikasi untuk mengimplementasikan kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan Perwali Nomor 76 Tahun 2015 Tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi dari segi penyampaiannya berjalan dengan cara langsung kepada masyarakat biasanya berkenaan dengan acara atau event kemasyarakatan Wali Kota Malang biasanya menyampaikannya dengan cara di depan masyarakat secara langsung. Bentuk komunikasi dari Inspektorat Kota Malang sendiri dengan cara melalukan sosialisasi dan mengundang seluruh dinas-dinas yang ada di Kota Malang untuk mensosialisasikan kepada mereka tentang program kebijakan pemerintah agar dinas juga bisa menyampaikan kepada seluruh masyarakat. Bentuk komunikasinya juga sudah sangat cukup jelas dan bisa dipahami, baik oleh implementor dalam hal ini seluruh pegawai dan staff dinas-dinas SKPD di Kota

Malang dan juga oleh seluruh masyarakat Kota Malang sebagai sasaran dari kebijakan tersebut sehingga menjadi mudah untuk diimplementasikan di lapangan dan konsistensi komunikasi dalam hal ini bentuk konsistensi komunikasi dilakukan oleh Inspektorat dengan cara pada setiap terjun kelapangan selalu mengingatkan dan menghimbau kepada pegawai atau staff-staff yang ada pada dinas tersebut untuk ikut menjaga wilayah pemerintahan Kota Malang sebagai wilayah bebas korupsi yaitu dengan cara ikut mengimplementasikan *whistleblowing system*. Hal tersebut menandakan bentuk konsistensi komunikasi yang terus menerus dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang untuk terus menjalin komunikasi yang baik dengan masyarakat agar implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang bisa berjalan dengan baik.

Berdasarkan penjelasan tersebut di lapangan dan melihat dimensi komunikasi yang diungkapkan oleh Edward III (1980) implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomor 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan dimensi transformasi yang menhendaki agar transformasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait dalam hal ini sudah berjalan dengan baik buktinya tahapan transformasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Malang mulai dari tahap penyampaian kebijakan yang dilakukan oleh Walikota Malang yang disampaikan secara langsung dan terbuka di depan masyarakat luas yang biasanya berbarengan dengan kesempatan acara rakyat seperti acara peringatan 17 Agustus bisa didengarkan oleh

masyarakat langsung. Setelah itu penyampaian atau transformasi kebijakan juga direspon langsung oleh SKPD yang bertugas, Inspektorat sebagai pelaksana kebijakan menyampaikan kebijakan *whistleblowing system* kepada semua SKPD di Kota Malang untuk melaksanakan dan ikut menyampaikan kepada masyarakat yang ada di wilayah pemerintahan Kota Malang, sehingga penyampaian dan transformasi kebijakan berjalan dengan baik dan bisa dipahami oleh seluruh pegawai dan masyarakat di Kota Malang.

Berkaitan dengan dimensi kejelasan yang menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, agar bisa menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Dalam hal ini sudah dilaksanakan dengan baik dan juga dengan cukup matang. Hal ini dibuktikan dengan Pemerintah Kota Malang pada tahun 2015 mengeluarkan lampiran perwali nomor 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi. Lampiran ini menjadi penanda dan juga menjadi landasan dari Kota Malang untuk melaksanakan kebijakan *whistleblowing system.* Tahapan untuk melaksanakan kebijakan *whistleblowing system* yang dikeluarkan Pemerintah Kota Malang sudah cukup matang dan sudah cukup persiapan sehingga kebijakan itu bisa dipahami dengan baik dan jelas oleh semua masyarakat Kota Malang. Dalam hal ini tugas dari Inspektorat sendiri selaku eksekutor di lapangan yang bertugas mengeksekusi kebijakan tersebut memberikan lampiran atau edaran serta mengadakan pertemuan dengan dinas-dinas yang ada di Kota Malang. Sehingga kejelasan komunikasi dari kebijakan

tersebut bisa dipahami dan dimengerti maksud tujuannya oleh pegawai-pegawai maupun masyarakat.

Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait lainnya. Dalam hal ini bentuk konsistensi komunikasi yang dibangun di dalam pengimplementasian kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi Inspektorat Kota Malang sering mengadakan sosialisasi-sosialisasi dan rutin mengadakan rapat dari tahun ketahun yang berkaitan dengan kebijakan *whistleblowing system* yang dilakukan Inspektorat Kota Malang dengan dinas-dinas yang ada agar informasi tersebut bisa disampaikan kepada masyarakat dan juga seluruh pegawai yang berada di SKPD.

**b) Sumber Daya**

Kebijakan yang diimplementasikan tidak dapat terlepas dari yang namanya sumber daya. Dalam hal ini sumber daya memiliki peranan penting di dalam melaksanakan suatu kebijakan. Dengan adanya sumber daya yang tersedia bisa mendukung tercapainya tujuan dari kebijakan yang telah dicanangkan. Sebagaimana yang telah disebutkan oleh Edward III (1980) sumber daya itu meliputi sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sumber daya peralatan (fasilitas), dan sumber daya informasi dan kewenangan yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan.

Dari hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa segala bentuk sumber daya yang dimiliki oleh Inspektorat Kota Malang untuk mengimplementasikan kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan Perwali No 76 Tahun 2015 Tentang Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System)* Dugaan Tindak Pidana Korupsi Inspektorat Kota Malang belum cukup baik dan belum terpenuhi. Dari sumber daya manusia jumlah staff dan keahlian yang berada di Inspektorat masih kekurangan jumlah Auditor dan P2UPD hal itu dibuktikan melalui hasil Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja seperti yang disebutkan oleh Ibu Siti Mahmudan Pembantu Inspektur 4 Inspektorat Kota Malang. Mengenai sumber daya keungan sendiri Pemerintah Kota Malang sudah cukup memprioritaskan program-program Inspektorat Kota Malang, buktinya sudah banyak program-program yang dibuat oleh Inspektorat Kota Malang demi terwujudnya Wilayah Bebas Korupsi, salah satu program yang akhir-akhir ini di jalankan adalah Saber Pungli (Sapu Bersih Pungutan Liar). Dari sumber daya peralatan yang dimiliki oleh Inspektorat Kota Malang dirasa masih memiliki beberapa kekurangan. Yaitu masih kekurangan alat penunjang kerja seperti Laptop yang pastinya akan lebih memudahkan pekerjaan staf/pegawai maupun Auditor karena dapat menyimpan berkas yang lebih efisien, kurangnya sarana transportasi (kendaraan dinas operasional) bagi pejabat pengawas mengurangi efektivitas pelaksanaan pemeriksaan karena mobilitas pejabat pengawas sangat tidak maksimal, dan juga masih tidak adanya alat pengambil sampel aspal yaitu *Core Drill.* Berkaitan dengan sumber daya informasi dan kewenangan Inspektorat Kota Malang dalam hal ini bertindak sebagai eksekutor di lapangan, jadi mereka

mereka hanya bertugas sebagai eksekutor dari program-program yang telah dibuat oleh Wali Kota Malang. Sehingga jika dilihat dari semua sumber daya yang telah ada maka dari segi sumber daya manusia dan sumber daya peralatan menjadi faktor yang sangat berpengaruh untuk mendukung terlaksananya kebijakan dengan baik.

Berdasarkan penjelasan yang ada di lapangan dan mengacu pada teori yang dikemukakan oleh Edward III (1980) maka sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten dibidangnya. Dalam implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi Inspektorat Kota Malang sendiri merasa bahwa dari segi jumlah staf pegawai dan juga dari segi keterampilan semua staf dan pegawai yang ada belum cukup mumpuni untuk menjalankan kebijakan tersebut, hal itu dibuktikan dengan hasil Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja bahwa masih kekurangan Auditor dan Pejabat Pengawas Urusan Pemerintah di Daerah (P2UPD).

Berkaitan dengan sumber daya keuangan hal ini bisa mempengaruhi efektifitas dari pelaksanaan kebijakan. Terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan pada publik yang harus diberikan kepada

masyarakat juga terbatas. Dalam hal ini sumber daya keuangan untuk mengimplementasikan kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi Pemerintah Kota Malang sudah semaksimal mungkin untuk memprioritaskan program-program pengentasan tindak pidana korupsi di Kota Malang, salah satunya melalui penganggaran dana untuk melakukan sosialisasi dan pengukuhan satuan tugas pengawas pemerintahan di Kota Malang.

Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Kurangnya sumber daya peralatan bisa menyebabkan kurang termotivasinya implementator untuk mengimplementasikan kebijakannya. Dalam hal ini dirasa dari segi sumber daya peralatan Kota Malang masih kurang mendukung, hal itu karena masih terbatasnya mobilitas dan perlengkapan auditor yang tentu akan memperlambat proses penanganan dugaan tindak pidana korupsi di Kota Malang.

Selanjutnya adalah sumber daya informasi dan kewenangan, sebagaimana telah dikemukakan bahwa sumber daya informasi juga menjadi faktor yang penting dalam implementasi kebijakan. Terutama informasi yang relevan dan cukup tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Hal itu dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam

menginpretasikan tentang bagaimana pelaksanaan suatu kebijakan. Disamping itu, informasi ini penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya. Kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan, terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijakan yang akan dihasilkan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki. Dalam hal ini sumber daya informasi disemua dinas terkait sudah sangat dipahami, hal ini dibuktikan dengan berjalan dengan baiknya fungsi dan tugas dinas masing-masing. Sedangkan berkaitan dengan sumber daya kewenangan dipegang langsung di bawah instruksi dan perintah Wali Kota Malang, karena kebijakan tersebut merupakan program menuju wilayah bebas korupsi dari Pemerintah Kota Malang. Inspektorat Kota Malang dalam hal ini hanya bertugas sebagai eksekutor di lapangan, mereka bertugas untuk menjalankan dan menyampaikan tentang kebijakan yang dibuat oleh pemerintah agar berjalan dengan baik dan sesuai dengan tujuan dari kebijakan tersebut.

**c) Disposisi**

Dalam pengimplementasian sebuah kebijakan tidak akan terlepas dari yang namanya disposisi. Edward III (1980) menegaskan keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (*implementor*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, melainkan juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan

tadi memiliki disposisi yang kat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tersebut secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi ini muncul di antara pelaku kebijakan, manakala akan menguntungkan tidak hanya organisasinya, tetapi juga dirinya. Mereka akan mengetahui bahwa kebijakan akan menguntungkan organisasi dan dirinya manakala mereka cukup pengetahuan (*cognitive*) dan mereka sangat mendalami dan memahaminya (*comprehension and understanding*). Pengetahuan, pendalaman dan pemahaman kebijakan ini akan menimbulkan sikap menerima (*acceptance*), acuh tak acuh (*neutrality*) dan menolak (*rejection*) terhadap kebijakan.

Berdasarkan penjelasan data di lapangan disposisi dalam pengimplementasian kebijakan Perwali Nomer 76 Tahun 2015 Tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi berjalan dengan cukup baik dan sangat disambut oleh seluruh staff dan jajaran dinas terkait, karena dari peraturan walikota tersebut mereka juga ikut terbantu karena para pelapor pengaduaan tindak pidana korupsi atau dugaan tindak pidana korupsi telah dilindungi oleh hukum yang jelas dan tidak merugikan para pegawai yang melapor. Selain itu kebijakan tersebut dinilai positif dan sangat disambut baik oleh semua masyarakat sehingga mereka juga ikut bersemangat untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Sehingga jika dilihat data di lapangan disposisi dalam implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota

Malang tidak ada masalah dan bisa berjalan dengan baik untuk mendorong pengimplementasian kebijakan perwali tersebut.

Melihat hal tersebut dan dikaitkan dengan teori Edward III (1980) tentang disposisi dalam kasus implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi ternyata berdasarkan hasil penelitian di lapangan bahwa kebijakan *whistleblowing system* tersebut memiliki manfaat tersendiri bagi seluruh masyarakat Kota Malang dan merupakan kebijakan yang sangat positif, tak terkecuali juga ikut menimbulkan manfaat bagi seluruh pegawai dan staff pemerintahan Kota Malang. Pegawai pemerintah Kota Malang dapat melapor tanpa harus takut akan berdampak pada pekerjaan mereka. Hal tersebut tentunya menimbulkan semangat untuk mengimplementasikan program *whistleblowing* tersebut, sehingga hal tersebut akan menimbulkan sikap menerima (*acceptance*) dan hal tersebut sangat mendorong kesuksesan dari implementasi kebijakan tersebut.

Berdasarkan penjelasan data di lapangan dalam pengimplementasi kebijakan Perwali Nomer 76 Tahun 2015 Tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi berjalan cukup baik dan sangat disambut oleh seluruh staff dan jajaran dinas terkait, karena dari peraturan walikota tersebut mereka juga ikut terbantu karena bukan hanya sebagai usaha pengentasan tindak pidana korupsi melainkan para pelapor pengaduaan tindak pidana korupsi atau dugaan tindak pidana korupsi juga

telah dilindungi oleh hukum yang jelas. Selain itu kebijakan tersebut dinilai positif dan sangat disambut baik oleh semua masyarakat sehingga mereka juga ikut bersemangat untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Sehingga jika dilihat data di lapangan disposisi dalam implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang tidak ada masalah dan bisa berjalan dengan baik untuk mendorong pengimplementasian kebijakan perwali tersebut.

Melihat hal tersebut dan dikaitkan dengan teori Edward III (1980) tentang disposisi dalam kasus implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi ternyata berdasarkan hasil penelitian di lapangan bahwa kebijakan tersebut memiliki manfaat tersendiri bagi seluruh masyarakat Kota Malang dan merupakan kebijakan yang sangat positif, tak terkecuali juga ikut menimbulkan manfaat bagi seluruh pegawai dinas Pemerintah Kota Malang dan Inspektorat Kota Malang. Inspektorat Kota Malang tentunya merasa terbantu dengan adanya kebijakan tersebut, melalui penganduan yang diterima tentu akan mempercepat kinerja Inspektorat dalam hal pengentasan tindak pidana korupsi. Hal tersebut tentunya menimbulkan semangat kerja pada pegawai Inspektorat untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, sehingga hal tersebut akan menimbulkan sikap menerima (*acceptance*) dan hal tesebut sangat mendorong kesuksesan dari implementasi kebijakan tersebut.

**d) Struktur Birokrasi**

Suatu kebijakan pasti memiliki aparatur atau Susunan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) berupa dinas pelaksana, untuk mempermudah koordinasi pembagian tanggung jawab antara personil satu dengan yang lainnya maka dibutuhkan suatu struktur birokrasi. Struktur birokrasi ini mencangkup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Sebagaimana yang disebutkan oleh Edward III (1980) struktur birokrasi mencangkup dimensi fragmentasi (*fragmentation*) dan standar prosedur operasi (*standart operating procedure*) yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya masing-masing.

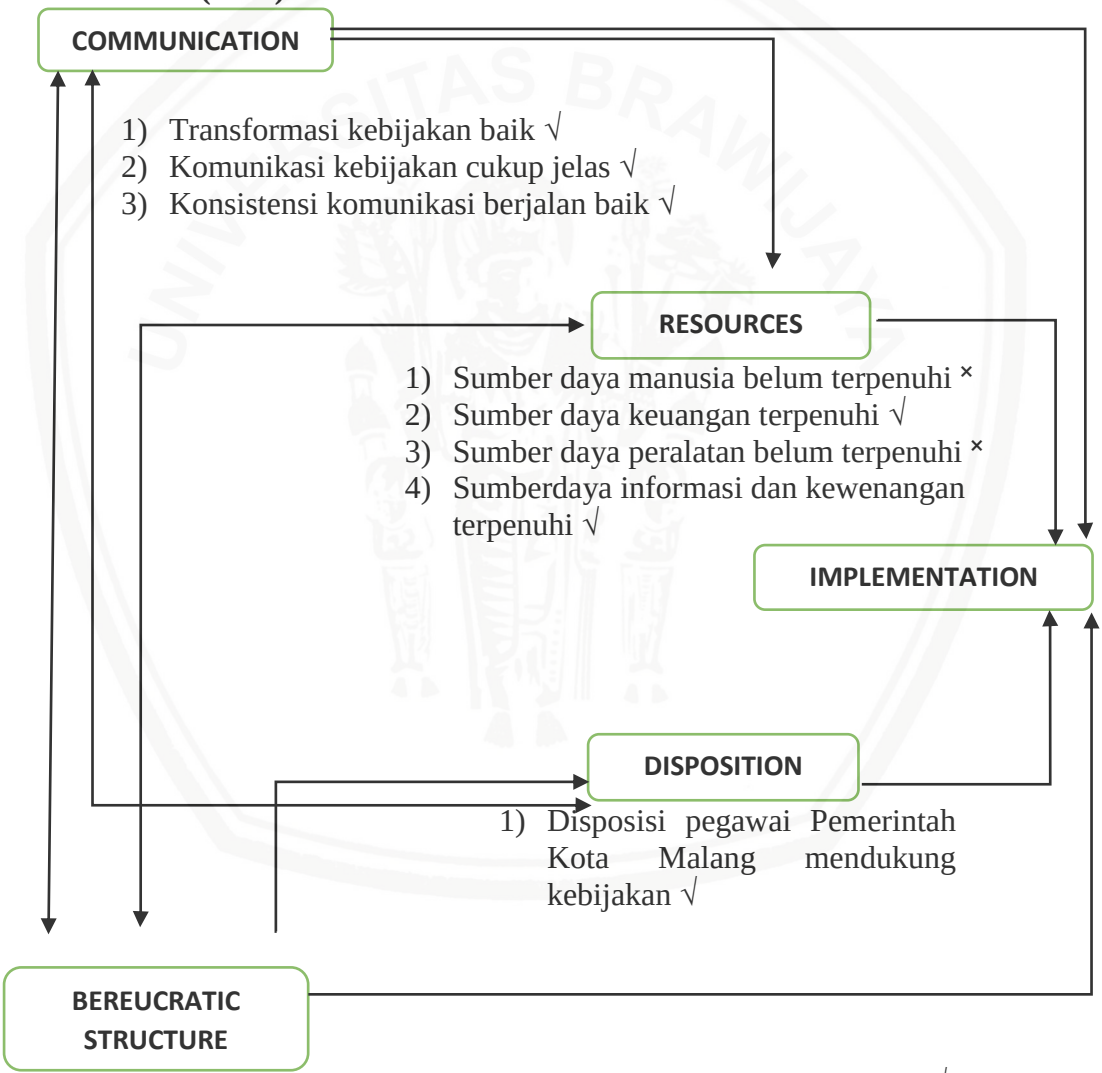
Dari hasil di lapangan maka dapat diketahui bahwa faktor struktur birokrasi di dalam implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang berdasarkan peraturan walikota nomor 76 tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi semua sudah sangat mendukung. Koordinasi dan komunikasi yang baik terjalin antar instansi seperti Inspektorat sebagai dinas pelaksana kebijakan dan juka Dinas Kominfo Kota Malang yang bertugas sebagai salah satu perantara komunikasi dengan *whistleblower*. Selain itu semua dinas juga sudah memiliki tata struktur organisasi yang baik dan juga sudah dibagi menjadi

bagiannya masing-masing yang memiliki tugas dan kewenangan kerja masing-masing.

Berkaitan dengan hasil penelitian di lapangan dan dikaitkan dengan teori yang dikemukakan Edward III (1980) tentang struktur birokrasi maka implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi dari segi struktur birokrasi yang berkaitan dengan struktur organisasi dan pembagian wewenang dirasa sudah cukup baik dan efisien serta tidak ada masalah dalam pengimplementasian kebijakan tersebut. Struktur birokrasi yang menangani kebijakan tersebut sudah cukup jelas. Dalam hal ini Inspektorat bertugas sebagai pelaksana kebijakan sudah berperan dengan baik menjalankan tugas dan wewenangnya untuk menjalankan kebijakan *whistleblowing system* tersebut, sebagai eksekutor di lapangan sudah menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik pula di lapangan sehingga informasi dan kebijakan itu bisa berjalan dengan baik dan bisa sampai pada masyarakat. Koordinasi antara dinas-dinas bersangkutan juga berjalan dengan baik, sehingga implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi bisa berjalan sesuai tujuannya, dan bisa dirasakan manfaatnya oleh masyarakat Kota Malang.

Berdasarkan hasil data dan pemaparan analisa data dan pembahasan di atas maka dapat ditarik sebuah kesimpulan seperti gambar berikut:

**Gambar 9. Hasil Analisis Temuan Data di Lapangan Berdasarkan Teori Edward III (1980)**




(*Sumber: Hasil olahan penulis 2018*)

**2. Faktor Yang Menjadi Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang Berdasarkan Perwali Nomor 76 Tahun 2015 Tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi**

Implementasi merupakan faktor yang sangat penting setelah proses perumusan kebijakan. Sehingga setelah perumusan selesai, bukanlah menjadi indikator keberhasilan kebijakan. Lebih dari itu terdapat proses yang lebih *urgent* yaitu implementasi kebijakan. Bahkan menurut Udoji dalah Wahab (1997:59) dengan tegas mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan.

Berdasarkan pandangan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrative yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran (*target group*), melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Dengan demikian implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga

mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan.

Di dalam kegiatan implementasi kebijakan tidak lepas dengan unsur faktor yang berperan penting dalam kegiatan implementasi, secara tidak langsung kegiatan implementasi ditentukan berhasil atau tidaknya dipengaruhi oleh faktor-faktor. Diantaranya terdapat faktor pendukung dan faktor penghambat, maka dari itu di dalam implementasi dianalisis apa yang menjadi faktor pengdukung dan penghambat suatu kebijakan, maka dalam hal ini apa saja yang menjadi faktor pendukung dan faktor penghambat dari implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi.

**a) Faktor Pendukung**

Dalam sebuah proses implementasi kebijakan publik terdapat banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan. Faktor-faktor tersebut bisa menentukan apakah dalam pengimplementasian suatu kebijakan bisa berjalan dengan lancar dan berhasil atau bahkan gagal. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan tersebut saat diimplementasikan, ada faktor pendukung dan juga faktor penghambat. Berbicara mengenai faktor pendukung merupakan faktor yang bisa mempengaruhi agar kebijakan itu bisa berjalan dengan baik dan bisa mencapai tujuannya.

Berkaitan dengan hal ini implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan tersebut terdapat faktor disposisi atau faktor kemauan seluruh pegawai negeri Kota Malang yang bertindak sebagai implementor memiliki kemauan dan semangat untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, sehingga bisa berjalan dengan baik. Selain faktor disposisi pegawai ada juga faktor loyalitas pegawai negeri Kota Malang kepada pemerintah, sehingga tugas-tugas atau kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Malang bisa berjalan dengan baik dan sesuai sampai di lapangan. Selain itu ada juga faktor dari antusiasme dari masyarakat yang menyambut baik atas kebijakan tersebut karena melalui kebijakan tersebut bisa ikut mengawasi kinerja pemerintah, selain itu juga budaya dan kultur masyarakat yang sangat percaya dan loyal terhadap pemerintah sekarang apalagi program yang dibuat berhubungan dengan pengawasan tindak pidana korupsi yang dirasa penting bagi mereka.

Berkaitan dengan hasil temuan di lapangan dan dikaitkan dengan teori Edward III (1980) yang mengungkapkan bahwa studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan

sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Dalam kajian implementasi kebijakan, model Edward III (1980) mengajukan empat faktor atau variabel krusial yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan dalam implementasi kebijakan publik. Empat faktor-faktor atau variabel tersebut antara lain meliputi faktor atau variabel *communication, resources, disposition*, dan *bureaucratic structure*. Disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tersebut secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi ini muncul diantara pelaku kebijakan, manakala akan menguntungkan tidak hanya organisasinya, tetapi juga dirinya. Berkaitan dengan implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang disposisi pegawai dinas yang ada di Kota Malang sangat mendukung dari keberhasilan pengimplementasian kebijakan tersebut. Manfaat yang menguntungkan turut menjadi motivasi bagi pegawai dinas Kota Malang untuk bisa mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan baik, sehingga bisa berjalan dengan lancar.

Implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi

dirasa sangat bermanfaat dan juga membatu tugas dari pegawai Inspektorat, kebijakan tersebut bisa meringankan dan juga membantu kinerja Inspektorat dalam pewujudan Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan demi terwujudnya *clean government.* Selain dari dari faktor manfaat yang dirasakan pegawai dinas Inspektorat sehingga bisa menimbulkan disposisi yang kuat untuk bisa menjalankan dan mengimplementasikan dengan benar kebijakan tersebut, ada juga faktor loyalitas pegawai yang ada di Kota Malang terhadap pemerintah sekarang. Hal tersebut membuat seluruh kebijakan yang dijalankan atau diimplementasikan oleh pemerintah bisa berjalan dengan baik dan dapat dijalankan dengan benar oleh semua pegawai.

Selain itu Pemerintah Kota Malang dengan adanya kebijakan tersebut memberikan tambahan sarana pengaduan dugaan tindak pidana korupsi yaitu melalui sistem pengaduan online yang ada di portal resmi pemerintah Kota Malang dengan mengakses www.malangkota.go.id untuk mendukung kebijakan tersebut. Karena jaman yang semakin maju dan teknologi yang semakin berkembang, hal tersebut ternyata menimbulkan antusiasme dikalangan masyarakat Kota Malang terutama masyarakat yang memiliki informasi terkait dugaan tindak pidana korupsi di Kota Malang. Faktor antusiasme terhadap kebijakan tersebut membuat kebijakan tersebut bisa diimplementasikan dengan baik dan diterima dengan baik oleh masyarakat. Selain adanya antusiasme yang menyambut baik terhadap kebijakan tersebut sendiri yang timbul di dalam masyarakat, ada juga faktor karakteristik wilayah dan juga kultur budaya dari masyarakat Kota Malang, budaya dan juga kultur masyarakat yang masih

tradisional sehingga menimbulkan daya dukung dan loyalitas yang baik kepada pemerintah yang sedang menjabat membuat implementasi kebijakan apa saja yang dijalankan pemerintah bisa berjalan dengan baik dan bisa diterima dengan baik juga. Hal tersebut bisa menjadikan faktor pendukung yang sangat berpengaruh di dalam implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomor 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi untuk bisa berjalan dengan baik dan sesuai dengan tujuannya.

**b) Faktor Penghambat**

Berbicara mengenai faktor yang berpengaruh terhadap implementasi program kebijakan, selain faktor pendukung ada juga faktor yang menjadi penghambat implementasi kebijakan, bahkan lebih dari itu selain bisa menghambat pengimplementasian kebijakan lebih parah lagi hal tersebut bisa saja membuat sebuah kebijakan itu tidak berjalan atau mungkin gagal. Pengaruh faktor penghambat kebijakan sangat krusial terhadap keberhasilan implementasi sebuah kebijakan.

Berdasarkan pemaparan dan hasil wawancara di lapangan, maka dapat diketahui bahwa yang menjadi faktor pengambat dalam implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi adalah bertambahnya beban tugas dan tanggung jawab dari aparatur sipil di Kota Malang termasuk seluruh pegawai yang ada di Inspektorat

Kota Malang. Setelah adanya sarana pengaduan *whistleblowing system* yang diberikan oleh Pemerintah Kota Malang, masih menimbulkan rasa kurang bertanggung jawab dikalangan aparatur sipil, diantara mereka ada yang lebih memilih tidak peduli terhadap tindakan korupsi pada instansi mereka dan merasa tidak ikut bertanggung jawab kepada hal tersebut. Selain itu juga timbul kesenjangan sosial diantara pegawai yang tau akan korupsi tapi tidak melapor dengan pegawai yang korupsi. Hal itu dirasa bisa menjadi permasalahan baru dan bisa menjadi faktor penghambat bagi implementasi kebijakan-kebijakan yang akan diterapkan termasuk kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi.

Berkaitan dengan hasil temuan di lapangan dan dikaitkan dengan teori Edward III (1980) yang mengungkapkan bahwa studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Dalam kajian implementasi kebijakan, model Edward III (1980) mengajukan empat faktor atau variabel krusial yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan dalam implementasi kebijakan publik. Empat faktor atau variabel tersebut antara lain meliputi faktor atau variabel *communication*, *resources*, *disposition*, dan *bureaucratic structure*. Edward III (1980) juga menyebutkan bahwa jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Dalam hal ini kebijakan *whistleblowing system* berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi sebenarnya merupakan kebijakan yang sangat baik dan tujuannya juga sangat bermanfaat, dari segi pengimplementasian juga sudah berjalan dengan baik tetapi masih ditemukan faktor-faktor yang mungkin bisa menjadi penghambat terhadap pengimplementasian kebijakan tersebut.

Dalam implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi faktor yang menjadi penghambat dari kebijakan tersebut berasal dari oknum atau individu yang merasa terbebani atau merasa bertambahnya beban kerja mereka. Setelah pekerjaan utama, mereka masih harus ikut mengawasi instansi mereka dan jika

terdapat dugaan tindak pidana korupsi mereka masih harus mendapatkan bukti permulaan sebagai syarat diterimanya sebuah laporan. Hal ini tentu saja akan berdampak kepada kinerja pegawai dalam menyelesaikan tugas utama mereka, terlebih lagi mereka mengemban resiko terhadap hubungan antar pegawai di dalam instansi. Karena kebijakan ini bisa saja hubungan antar pegawai menjadi buruk.

Selain itu ada juga faktor penghambat lain yang bisa berpengaruh terhadapt implementasi kebijakan tersebut, faktor tersebut adalah kesadaran dan niat pegawai yang menurun. Pegawai yang mengetahui tindak korupsi namun tidak melaporkan karena beralasan nilai moral dapat menjadi salah satu penghambat implementasi kebijakan. Karena tujuan utama dari kebijakan ini adalah mewujudkan wilayah bebas korupsi, tentu saja hal itu dirasa bisa menjadi permasalahan baru dan bisa menjadi faktor penghambat bagi implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi.

# BAB V

# PENUTUP

## A. Kesimpulan

### 1. Implementasi Kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang Berdasarkan Perwali Nomor 76 Tahun 2015 Tentang Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi

Implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomer 76 tahun 2015 tentang penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi merupakan sebuah langkah yang diambil oleh Pemerintah Daerah Kota Malang untuk dapat memberikan peran serta seluruh masyarakat dan pegawai pemerintah daerah Kota Malang dalam pengawasan Pemerintah Daerah. Sistem ini memberikan kesempatan kepada masyarakat/pegawai Pemerintah Daerah yang mengetahui atau memiliki informasi/bukti-bukti tentang perbuatan tindak pidana korupsi pejabat dan/atau pegawai di lingkungan kerjanya, untuk mengungkapkan penyimpangan tersebut tanpa merasa khawatir kerahasiaannya diketahui oleh orang lain telah berjalan dengan baik. Hal ini sesuai Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi, antara lain menetapkan Program Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) yang mewajibkan penerapan sistem penanganan pengaduan (*Whistleblowing System*).

Dalam implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang berdasarkan perwali nomor 76 tahun 2015 tentang pedoman penanganan pelaporan pengaduan (*whistleblowing system*) dugaan tindak pidana korupsi terdapat empat indikator yang diperhatikan dalam mengukur atau mengetahui sejauh mana kebijakan itu berhasil diterapkan. Empat indikator tersebut yaitu sebagai berikut:

**a) Komunikasi**

Bentuk komunikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang sudah sangat cukup jelas dan bisa dipahami oleh implementor. Kominukasi dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang dalam implementasi kebijakan *whistleblowing system* dilakukan secara langsung. Dalam penyampaiannya kepada masyarakat biasanya Walikota Malang menyampaikan secara langsung dan terbuka disaat momen kegiatan masyarakat seperti pada upacara peringatan hari kemerdekaan Republik Indonesia. Selanjutnya komunikasi juga dilakukan oleh Inspektorat melalui sosialisasi kepada seluruh OPD tentang program kebijakan pemerintah agas selanjutnya OPD tersebut bisa meneruskan kepada seluruh masyarakat. Bentuk komunikasi sudah cukup jelas dan bisa dipahami oleh masyarakat dan seluruh pegawai pemerintah daerah Kota Malang. Inspektorat dengan pada setiap terjun kelapangan dan pada setiap sosialisasi tidak lupa mengingatkan dan menghimbau kepada pegawai untuk selalu ikut menjaga wilayah pemerintahan Kota Malang sebagai wilayah bebas korupsi salah satunya dengan menjadi *whistleblower*. Hal tersebut menandakan bentuk konsistensi yang dilakukan oleh Inspektorat Kota

Malang sebagai implementor kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang agar bisa berjalan dengan baik.

**b) Sumber Daya**

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Inspektorat Kota Malang dalam hal ini sebagai implementor merasa staf, jumlah, dan keahlian atau keterampilan yang dimiliki oleh pegawai dan staf Inspektorat masih dalam jumlah yang kurang. Kekurangan di bagian Auditor dan Pejabat Pengawas Urusan Pemerintah di Daerah (P2UPD) tentu akan menambah beban kerja pegawai Inspektorat Kota Malang. Kurangnya keahlian dibidang teknologi dan informasi dan dibagian hukum juga menjadi kekurangan dari Inspektorat Kota Malang. Sedangkan dengan sumber daya keuangan, Inspektorat Kota Malang sebagai implementor kebijakan *whistleblowing system* merasa tidak mengalami masalah sama sekali. Berkaitan dengan sumber daya peralatan, Inspektorat Kota Malang masih kekurangan kendaraan dinas operasional dan perangkat penunjang kerja seperti laptop/komputer. Kekurangan sumber daya peralatan oleh Inspektorat Kota Malang tentu dapat mengurangi efektivitas dan mobilitas pejabat pengawas. Sedangkan dengan sumber daya informasi dan kewenangan Inspektorat Kota Malang bertindak sebagai eksekutor di lapangan, Inspektorat hanya bertugas sebagai eksekutor dari program yang telah dibuat oleh Wali Kota Malang. Hal ini menunjukkan bahwa sumber daya manusia dan sumber daya peralatan Inspektorat Kota Malang sebagai implementor kebijakan *whistleblowing system* belum terpenuhi seluruhnya.

**c) Disposisi**

Disposisi dalam implementasi kebijakan Perwali Nomor 76 Tahun 2015 Tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi berjalan cukup baik. Kebijakan tersebut disambut baik oleh seluruh staff dan jajaran dinas yang ada, karena dari peraturan walikota tersebut mereka juga ikut terbantu karena para pelapor pengaduaan dugaan tindak pidana korupsi saat ini telah dilindungi oleh hukum yang jelas. Selain itu kebijakan tersebut dinilai positif oleh masyarakat, dengan adanya *whistleblowing system* mereka dapat memberikan laporan terkait dugaan tindak pidana korupsi sehingga mereka juga ikut bersemangat dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut. Dan jika dilihat data di lapangan disposisi dalam implementasi kebijakan *Whistleblowing System* di Kota Malang tidak ada masalah dan bisa berjalan dengan baik untuk mendorong pengimplementasian kebijakan perwali tersebut.

**d) Struktur Birokrasi**

Dalam implementasi kebijakan baik dari segi struktur birokrasi yang berkaitan dengan struktur organisasi dan pembagian wewenang suduh cukup baik. Koordinasi dan komunikasi yang baik terjalin antar instansi seperti Inspektorat sebagai implementor dengan Dinas Kominfo sebagai perantara dengan *whistleblower*. Tidak terdapat tumpah tindah dalam hal pembagaian wewenang. Semua dinas telah memiliki tata struktur organisasi yang baik dan kewenangan kerja masing-masing sehingga dapat mengimplementasikan kebijakan dengan baik dan benar.

**2. Faktor yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan *Whistleblower System* di Kota Malang berdasarkan Perwali Nomer 76 Tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi**

**a) Faktor Pendukung**

Faktor pendukung dalam hal ini berbicara mengenai faktor yang menjadi pendorong yang bisa mendukung dalam implementasi kebijakan. Dengan adanya *whistleblowing system* seluruh pegawai pemerintah dan masyarakat dapat melapor tanpa takut akan diketahui identitas pelapor. Pegawai tidak takut kehilangan jabatan atau takut dipindahkan. Sarana pengaduan yang mudah juga telah disiapkan oleh pemerintah Kota Malang salah satunya melalui sistem pengaduan *online* yang ada pada laman/website portal Kota Malang. Terdapat juga faktor ketaatan pegawai negeri Kota Malang atau loyalitas para pegawai terhadap Pemerintah Kota Malang, serta faktor kultur dan budaya masyarakat Kota Malang yang percaya dan menilai positif kebijakan juga menjadi faktor pendukung implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang.

**b) Faktor Penghambat**

Faktor penghambat ialah faktor-faktor yang memberikan hambatan terhadap implementasi kebijakan *whistleblowing system* di Kota Malang. Dalam hal ini faktor penghambat yang mempengaruhi implementasi adalah bertambahnya beban kerja pegawai pemerintah Kota Malang selain dari tugas pokok yang sudah ada pegawai pemerintah memiliki tugas tambahan untuk mengawas dan

menemukan bukti permulaan dugaan tindak pidana korupsi. Selain itu ada juga faktor penghambat lain yang bisa berpengaruh, faktor tersebut adalah kesadaran diri dan niat pegawai yang menurun. Karena alasan moral pegawai yang mengetahui tidak melaporkan dugaan tindak pidana korupsi yang diketahuinya.

## B. Saran

Implementasi kebijakan *whistleblowing system* dalam meningkatkan peran serta masyarakat/pegawai Pemerintah Kota Malang serta pencegahan dan pemberantasan korupsi meski telah berjalan dengan baik namun memiliki beberapa faktor penghambat dalam implementasinya. Seluruh perangkat Inspektorat harus menemukan solusi yang dapat meminimalisir faktor penghambat tersebut. Berikut ini terdapat beberapa saran dan masukan yang dapat menjadi solusi untuk mengurangi pengaruh yang ditimbulkan oleh faktor penghambat implementasi kebijakan *whistleblowing system* dalam meningkatkan peran serta masyarakat/pegawai Pemerintah Kota Malang serta pencegahan dan pemberantasan korupsi di Kota Malang, yaitu:

1) Inspektorat Kota Malang dapat melakukan sosialisasi dan penyuluhan yang lebih rutin kepada masyarakat dan/atau pegawai pemerintah Kota Malang agar masyarakat dan/atau pegawai pemerintah selalu ingat akan tugas dan tanggung jawab mereka.
2) Inspektorat Kota Malang lebih rutin mempublikasikan saluran pengaduan yang dimiliki oleh Inspektorat, tidak hanya melalui media cetak tetapi bisa

melalui media elektronik seperti radio atau melalui media sosial yang saat ini sedang berkembang di masyarakat.

3) Inspektorat Kota Malang dapat menjalin kerja sama dengan Dinas Kominfo dalam sosialisasi dan penyuluhuan atau dalam mempublikasikan saluran-saluran pengaduan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Malang agar masyarakat/pegawai yang belum mengetahui dapat segera mengetahui serta memberikan *reward and punishment* untuk Perangkat Daerah/masyarakat dengan harapan dapat segera merealisasikannya.
4) Inspektorat Kota Malang dapat menjalin kerja sama dengan Dinas Kominfo untuk mengembangkan saluran pengaduan agar dapat menjangkau seluruh masyarakat seperti mengembankkan saluran pengaduan berbasis aplikasi *smartphone* yang diharapkan dapat lebih efisien dan praktis.
5) Inspektorat Kota Malang dapat membuat *reward* kepada *whistleblower* yang laporannya terbukti benar telah berbuat tindakan pindana korupsi agar masyarakat dan/atau pegawai pemerintah Kota Malang lebih termotivasi untuk melakukan pengawasan.
6) Inspektorat Kota Malang dapat menjalin kerjasama dengan unit pengawasan eksternal seperti KPK, untuk dapat mengembangkan pengawasan yang lebih berorientasi kepada sistim pencegahan tindak pidana korupsi.
7) Inspektorat Kota Malang dapat membuat sebuah sarana promosi baru yang dapat menjamin terpublikasinya kebijakan *Whistleblowing System* dalam upaya pencegahan atau pemberantasan tindak pidana korupsi seperti melalui media aplikasi seluler yaitu *WhatsApp*

## Daftar Pustaka


Agustino, Leo. 2006. Politik & Kebijakan Publik. Bandung: AIPI Bandung

Anderson, James E. 1979. *Public Policy Making*. Second Edition. New Yorks: Holt, Rinehart and Winston

Asmara, Galang. 2005. Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia, Yogyakarta: Laksbang.

Chaerudin, Syaiful Ahmad Dinar, Syarif Fadillah. 2008. Strategi Pencegahan dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi. Bandung: Refika Aditama

Edwards III, George C. 1980. *Implementing Publik Policy*. Amerika: Congresinal, Quartely Press

Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press dalam Junal Administrasi Publik Volume 1 No. 1 Thn. 2010

Hartanti, Evi. 2005. Tindak Pidana Korupsi. Jakarta: Sinar Gravika

Indradi, Syamsiar Syamsuddin. 2010. Dasar-Dasar dan Teori Administrasi Publik. Malang: Agritek YPN

_____. 2010. Etika Birokrasi dan Akuntabilitas Sektor Publik. Malang: Agritek YPN

Kountor, Ronny, 2004. *Metode Penelitian untuk Penulisan Skripsi Dan Tesis*. Jakarta: PPM

Makmur. 2012. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: PT. Bumi Aksara

Miles, M.B, Huberman, A.M, dan Saldana, J. 2014. *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook,* Edition 3. Usa: Sage Publications. Terjemahan Tjetjep RObindi Rohidi: UI Press

Moeleong, L. 2001. Metode Penelitian Kualitatif. Cetekan Keempat Belas. Bandung: PT. Remaja Rodaskarya.

Moenir, Drs.H.A.S. 1995. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia.* Jakarta: PT. Bumi Aksara

Muchsan. 2007. Sistem Pengawasan Terhadap Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. Liberty. Yogyakarta

Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy, an introduction to the theory and practice of policy analysis,* dalam Jurnal Administrasi Publik Volume 1 No. 1 Thn. 2010

Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2007. Manajemen Pelayanan, Cet. 4. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Siagian, Sondang P.2004. *Filsafat Administrasi.* Jakarta: PT. Bumi Aksara

_____. 2006, *Manajemen Sumber Daya Manusia. Edisi 1, Cetakan ketiga belas*. Jakarta: PT. Bumi Aksara

Soegiyono. 2011. Metode Penelitian Pendidikan (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D). Bandung: Alfabeta

Subarsono, AG. 2011. Analisis Kebijakan Public (Konsep Dan Teori). Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Syafri, Wirman. 2012. *Studi tentang Admnistrasi Publik*. Jakarta: Erlangga

Wahab, S.A. 2004. Analisis Kebijaksanaan Dari Fomulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.

Wibawa, Samodra. 1994. Kebijakan Publik. Jakarta: Intermedia

Winarno, Budi. 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo

_____. 2005. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo

**2. Peraturan Perundang-undangan**

Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Republik Indonesia. Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kemempan) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Peraturan Walikota Malang Nomor 76 Tahun 2015 Tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan (*Whistleblowing System*) Dugaan Tindak Pidana Korupsi