

## **BAB 2**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Konteks Penelitian**

Penelitian tentang kebijakan publik telah banyak ditemukan dalam berbagai literatur studi ilmu administrasi dan ilmu politik dengan beragam istilah. Ada yang mengatakan ilmu-ilmu kebijakan, studi kebijakan dan analisis kebijakan (Wahab, 1990). Artinya bahwa konsep kebijakan publik terus – menerus mengalami perkembangan, mulai dari sebutan *regulatory*, *productive*, *distributive*, dan *redistributive*.

Dalam kajian kriminologi, teori tentang kebijakan difokuskan pada kebijakan kriminal – kerap juga disebut politik kriminal -- sebagai bentuk kebijakan publik untuk menanggulangi masalah kejahatan yang diwujudkan ke dalam bentuk sistem peradilan pidana (SPP).

Sementara studi tentang masalah korupsi sebagai sebuah bentuk kejahatan juga mendapat perhatian dalam kajian keilmuan seiring dengan perkembangannya dari waktu ke waktu. Dalam dunia yang kian mengglobal, nyaris tidak ada negara yang bersih dari korupsi.

#### **2.2 Kerangka Teori**

Memahami perkembangan atas teori-teori kebijakan publik, politik kriminal dan kejahatan korupsi, maka penelitian ini menggunakan tiga teori tersebut berdasarkan uraian sebagai berikut:

##### **2.2.1 Kebijakan Publik**

Kebijakan (*policy*) adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik (Wilson, 1987). Kata “kebijakan” memiliki makna rasional, sebuah manifestasi dari penilaian yang penuh pertimbangan. Sebuah kebijakan adalah usaha dalam mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Hogwood dan Gunn (1984) menyebutkan 10 penggunaan istilah kebijakan dalam pengertian modern sebagai :

(a) label aktivitas; (b) ekspresi tujuan umum; (c) proposal spesifik; (d) keputusan pemerintah; (e) otorisasi formal; (f) sebuah program; (g) *output*; (h) *outcome*; (i) teori atau model; dan (j) sebuah proses (Parson, 2006: 19).

Dijelaskan bahwa perkembangan analisis kebijakan harus diletakkan dalam konteks rasionalisasi negara dan politik sebagai aktivitas pembuatan kebijakan. Untuk memecahkan sebuah persoalan, pemerintah harus menentukan melalui sebuah kebijakan.

Sebuah kebijakan, menurut James E Anderson (1975) merupakan serangkaian keputusan yang saling terkait berkenaan dengan tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu. Sebuah kebijakan dapat dikatakan kebijakan publik, jika dihasilkan oleh badan pemerintah untuk publik atau masyarakat umum. Anderson, mengutip David Esateon, melukiskan bahwa kebijakan publik adalah perumusan kewenangan dalam suatu sistem politik yang terdiri para negarawan, pemimpin-pemimpin puncak, pemerintah, parlemen, hakim, administrator, badan-badan, dan seterusnya.

Paparan ini dapat diartikan bahwa kebijakan publik identik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik dalam bentuk keputusan-keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu. Ada pendefinisian bahwa kebijakan publik sekaligus sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Lebih jauh Anderson (1975: 24) menjelaskan, konsep kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi yakni: (a) titik perhatian dengan orientasi pada maksud dan tujuan yang direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat dalam dalam sistem politik; (b) merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan para pejabat pemerintah untuk menetapkan undang-undang, keputusan-keputusan beserta pelaksanaannya; (c) kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan yang diinginkan oleh pemerintah; (d) kebijakan publik dalam bentuknya bersifat positif (untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu) berupa undang-undang berikut otorisasinya.

Jika dikategorikan, menurut Anderson, kebijakan publik sebagai arah tindakan akan menjadi lebih baik bila dirinci menjadi beberapa kategori yaitu antara lain berupa tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demand*), keputusan kebijakan (*policy decision*), pernyataan kebijakan (*policy statement*), hasil kebijakan (*policy output*) dan dampak kebijakan (*policy outcome*).

Dapat disimpulkan kiranya bahwa kebijakan publik adalah semua pilihan atau tindakan yang dilakukan pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Sebuah kebijakan publik adalah pedoman umum dalam bentuk instruksi-instruksi yang harus diikuti oleh publik. Hal ini mengandung arti, jika sebuah kebijakan publik sudah dinyatakan resmi berlaku, maka bersifat mengikat semua masyarakat tanpa kecuali.

### **2.2.2 Kebijakan Kriminal**

Kebijakan kriminal adalah salah satu jenis dari kebijakan publik yang dibuat pemerintah yang berkaitan dengan usaha mencegah dan menindak kejahatan -- disebut juga politik kriminal (*criminal policy*).

G Peter Hoefnagels (1969: 57) mendefinisikan kebijakan kriminal sebagai reaksi sosial terhadap kejahatan dalam bentuk didirikannya sebuah institusi. Dalam lingkup kebijakan kriminal ini, Hoefnagels memasukkan di dalamnya berupa: (a) penerapan sarana hukum pidana; (b) pencegahan tanpa pemidanaan; dan (c) upaya mempengaruhi pandangan masyarakat tentang kejahatan.

Reaksi formal ini dilaksanakan melalui proses politik yang dilakukan oleh pemerintah bersama badan legeslatif, sebagai tindakan penanggulangan terhadap kejahatan yang mengatur tingkah laku masyarakat. Pranata-pranata tersebut -- seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan -- dibentuk berdasarkan sistem hukum dan hukum, yang fungsi dan kewenangannya diatur melalui UU (Muhammad Mustofa, 2007:4-14). Apabila suatu tingkah laku masyarakat dianggap sangat merugikan dan membahayakan secara keseluruhan, maka melalui lembaga legeslatif tingkah laku tersebut dicantumkan dalam hukum pidana sebagai dilarang dan pelakunya dikenakan sanksi pidana.

Sementara teori tentang kebijakan kriminal yang disampaikan James F Gilssinan (1990), adalah dalam kaitan kebijakan apa yang diambil pemerintah untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan sesuatu. Sedangkan Marc Ancel mengartikan kebijakan kriminal adalah organisasi atau lembaga yang secara rasional berperan sebagai pengontrol kejahatan di masyarakat (Arief, 1996).

Dari penjelasan ini, diperoleh pemahaman bahwa kebijakan kriminal merupakan usaha yang rasional untuk mencegah dan mengatasi kejahatan. Dalam pelaksanaannya, kebijakan kriminal menggunakan sarana hukum pidana (penal), dibuat dengan sengaja dan sadar. Pilihan dan penetapan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan benar-benar memperhitungkan semua faktor pendukung berfungsinya hukum. Dengan begitu diperlukan pendekatan fungsional yang melekat pada setiap kebijakan yang rasional (Arief: 37-38).

**Gambar 2.1**  
**Hubungan penegakan hukum pidana,**  
**politik kriminal dan politik sosial**



**Sumber:** Muladi, 2006, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, hlm 8.

Sejalan dengan ini, Muladi (2004:8) menegaskan bahwa penegakan hukum pidana merupakan bagian dari politik kriminal. Tujuan akhirnya ialah

perlindungan masyarakat. Penegakan hukum pidana yang merupakan bagian dari politik kriminal pada hakekatnya juga merupakan bagian integral dari kebijakan (Lihat Gambar 2.1) untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (politik sosial).

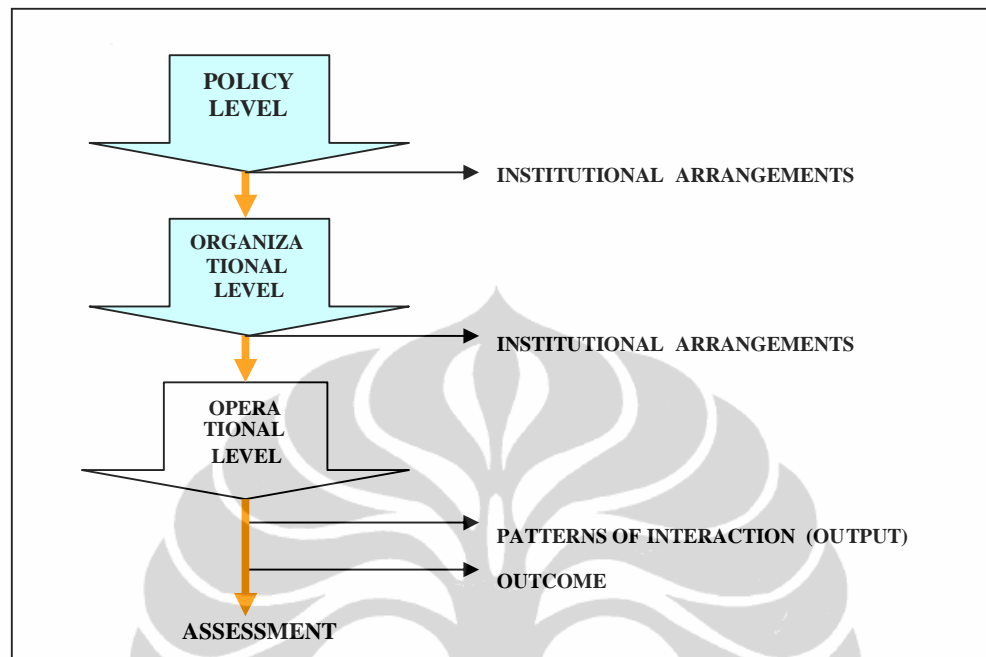
Sebagai bagian yang tak terpisahkan dari keseluruhan kebijakan untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat, maka wajarlah bila dikatakan usaha penanggulangan kejahatan merupakan bagian integral dari sebuah pembangunan. Dan SPP yang merupakan representasi negara, wujud reaksi formal negara untuk mengefektifkan kebijakan kriminal, termasuk dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi. Jadi kebijakan kriminal – dalam konteks kejahatan korupsi – haruslah pula dilihat dalam kerangka politik sosial, di samping proses hukum yang bersifat penal.

Bagaimana sebuah kebijakan kriminal dibuat, terdapat hirarki dalam tahapan pembuatannya. Seperti disinggung dalam tulisan sebelumnya (Bab 1), ada tahapan agenda, formulasi, implementasi dan evaluasi. Pada tahap formulasi ada hirarki *policy level* dan *organizational level*. Proses hirarki sebuah kebijakan, secara teoritik memberikan gambaran tujuan akhir dari dibuatnya sebuah kebijakan, yakni berupa *output* (hasil dalam jangka pendek) dan *outcome* (hasil jangka panjang).

Pada *policy level* menuju *organizational level* akan menghasilkan proses yang dinamakan *institutional arrangement*, berbentuk peraturan-peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dari proses *organization level* menuju *operational level* juga menghasilkan *institutional arrangement* berupa produk-produk kelembagaan di tingkat eksekutif (Daniel M Bromley, 1989:245).

Baik tahapan *policy level* maupun *organizational level*, menurut Bromley (1989: 245), merupakan tahapan formulasi kebijakan. Sedangkan *operational level* merupakan tahapan implementasi kebijakan yang pada akhirnya mengarah kepada pola-pola interaksi (*patterns of interaction*), yang banyak dipengaruhi faktor sikap dan reaksi masyarakat.

**Gambar 2.2**  
**Hirarki proses kebijakan**



**Sumber:** Daniel M Bromley, *The Conceptual Foundation of Public Policy*, New York: Basic Blackwell, 1989, p 245.

### 2.2.3 Kejahatan Korupsi.

Korupsi berasal dari bahasa Latin, *corruptio* -- kata kerja *corrumpere* -- yang berarti busuk, rusak, dan memutar balik, merupakan perilaku pejabat publik, baik politikus maupun pegawai negara yang secara ilegal memperkaya diri dengan menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepada mereka. (PN Balai Pustaka: 1982). Kriminolog paling berpengaruh abad ke-20, Edwin Hardin Sutherland memakai istilah *white collar crime* (WCC) (Geis dan Goff, 1983: ix).

Istilah WCC pertama kali dikemukakan Sutherland pada makalah berjudul *Crime of Corporation* saat pidato sebagai Ketua *The American Sociological Society* di AS pada 1939. Sebutan *white collar* dipinjam dari istilah yang dipakai oleh Sloan, Direktur General Motor dalam bukunya *The Autobiography of a White Collar Crime* untuk menunjuk kaum penerima gaji yang mengenakan pakaian yang bagus-bagus dan para manajer dan asistennya. bagi kejahatan yang dilakukan orang yang mempunyai status sosial tinggi dan terhormat. Karena

mempunyai kekuasaan yang lebih di bidang politik dan keuangan itu, biasanya menciptakan pula perbedaan perlakuan hukum terhadap mereka (Supatmi dan Permata Sari, 2007: 49).

Kejahatan jenis WCC ini tak saja berlaku untuk pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, pegawai negeri dan lainnya, tetapi juga pengusaha seperti penyuapan. Menurut John F Conklin (1989) kejahatan yang dilakukan pegawai pemerintah misalnya menerima suap dan penggelapan uang negara. Jo Ann Miller (1991) menggunakan istilah *government occupational crime*, karena korupsi adalah kejahatan yang dilakukan dengan menggunakan wewenang yang ada padanya (Supatmi dan Permata Sari: 50-51).

Hasil penelitian Susan Rose Ackerman (2008: 328) menyimpulkan bahwa korupsi cenderung tumbuh subur di negara yang lemah, dan kelemahan itu dijadikan ajang kesempatan bagi para pejabatnya. Sebagai sebuah endemi, kata Paul D Carrington (2007), korupsi bisa lahir dari sebuah kebijakan pemerintah. Walhasil kata Joseph Stiglitz (2006: 55), sebenarnya tidak ada negara yang kebal terhadap praktik korupsi.

Wajar banyak negara yang akhirnya gagal memerangi korupsi. Kegagalan itu, menurut Mark Philip (2008, 310), disebabkan antara lain lantaran pemerintah biasanya tidak menempatkan korupsi sebagai prioritas utama atau bagian dari sebuah strategi dalam pemerintahan. Dengan kata lain, jika tak ada kehendak politik yang serius memberantas korupsi, maka sampai kapanpun upaya yang dilakukan akan berakhir sia-sia (P Ricoeur, 1949).

Tetapi kehendak politik saja tidaklah cukup. Pengalaman menunjukkan bahwa korupsi adalah kejahatan yang tak mudah diberantas. Apa sebab? Muladi menyebutkan (2002:162-163) karena korupsi mempunyai tujuh karakteristik antara lain: (a) sulit dilihat (*low visibility*); (b) sangat kompleks (*complexity*); (c) terjadi penyebaran tanggungjawab (*diffusion of responsibility*); (d) penyebaran korban yang luas (*diffusion of victimization*); (e) hambatan dalam pendeteksian sebagai akibat profesionalisme yang tidak seimbang antara aparat penegak hukum dan pelaku tindak pidana; (f) peraturan yang tidak jelas (*ambiguous laws*), yang

sering menimbulkan keraguan dalam penegakan hukum; dan (g) sikap menunda terhadap status pelaku tindak pidana.

Peliknya lagi ketika berbicara korupsi di dunia politik, elit pemerintah yang mengetahui tindakan korup para pejabatnya kadang tak berbuat apa-apa – bahkan ada yang malah berpartisipasi di dalamnya – seperti penggunaan dana pemerintah untuk kegiatan sehari-hari oleh para pemimpin politik (Porta dan Vannucci, 1999:1-3). Langkah pengontrolan umum yang diberlakukan kerap tidak efektif dan menimbulkan persepsi bahwa korupsi tetap meningkat yang menimbulkan ketidakpercayaan dan ketidakpuasan masyarakat pada instansi-instansi politik dan elit pemerintah.

Di negara yang memberlakukan demokrasi setengah hati, menurut Allesandro Pizzorno (1992:4), korupsi cenderung merupakan tindakan dalam aktivitas politik. Seringkali petinggi menghabiskan sebagian besar uang untuk kampanye ketimbang program politik yang lebih penting dan menguntungkan rakyat.

Jadi konteks kebijakan kriminal yang dikaitkan dengan tindak kejahatan korupsi, mempunyai korelasi dan sangat relevan jika ditempatkan dalam domain kriminologis, termasuk dalam konteks birokrasi pemerintahan.

Berbagai uraian konsep tentang kebijakan dan kejahatan korupsi di atas merupakan landasan kerangka pemikiran dalam tesis ini dengan alur sebagai berikut:

1. Sebuah kebijakan – kebijakan publik – lahir atau diadakan oleh pemerintah (negara) sebagai bentuk reaksi formal atas masalah yang terjadi di masyarakat berupa aturan hukum.
2. Kebijakan publik yang berkaitan dengan kejahatan –disebut kebijakan kriminal -- berfungsi sebagai sarana penal dalam bentuk SPP dengan kewenangan menyelidik, menyidik dan menghukum.
3. Korupsi yang terjadi di lingkungan pemerintahan sangat besar pengaruhnya terhadap kebijakan yang dihasilkan pemerintahan.