

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Penelitian Terdahulu dimanfaatkan dalam mempertimbangkan dan membandingkan penelitian yang dilakukan sehingga akan terdapat gambaran serta acuan berdasarkan hasil-hasil penelitian yang telah dilakukan oleh para peneliti lainnya terkait Implementasi Kebijakan Penyesuaian Sistem Kerja ditengah Pandemi *Covid-19*, dimana tidak ada kesamaan yang serupa dari penelitian-penelitian terdahulu ini dengan penelitian yang sedang dilakukan, terutama dari segi objek penelitian tetapi sangat membantu peneliti dalam memecahkan masalah yang ditemukan ditengah dilakukannya penelitian ini.

Tabel 2. 1
Penelitian Terdahulu

NO	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1.	Civi Elvina Panjaitan (2020)	Implementasi Kebijakan <i>New Normal</i> Aparatur Sipil Negara (ASN) di Lingkungan LIPI Bandung	Edward III	Kualitatif	Deskriptif	Teknik Analisis Kualitatif
2	Muhammad Ilham (2021)	Kebijakan <i>Work From Home</i> Bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Masa Pandemi Covid-19 (Studi di Kecamatan Sukorambi Kabupaten Jember)	Merilee S. Grindle	Kualitatif	Deskriptif	Teknik Analisis Kualitatif
3	Rusdiono & Pardi (2022)	Implementasi Kebijakan Penanganan Covid-19 di Desa Wilayah Kecamatan Selakau Kabupaten Sambas Kalimantan Barat	George Edward III	Kualitatif	Deskriptif	Teknik Analisis Kualitatif

Sumber: (Panjaitan, 2020), (Ilham, 2021), (Rusdiono & Pardi, 2022) diolah peneliti (2022)

1. Penelitian Vivi Elvina Panjaitan

Penelitian ini dilakukan pada tahun 2020 dengan judul penelitian “Implementasi Kebijakan *New Normal* Aparatur Sipil Negara (ASN) di Lingkungan LIPI Bandung”, tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk

melakukan pengamatan terkait aktivitas serta tingkah laku dari para ASN di Lingkungan LIPI selaku kelompok sasaran dari kebijakan *New Normal*, dilakukannya penelitian ini dilatarbelakangi oleh beberapa permasalahan seperti menurunnya motivasi ASN selama pelaksanaan WFH.

Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa pelaksanaan kebijakan *New Normal* di objek penelitiannya yaitu LIPI Bandung, tidak mengalami kendala yang menyebabkan pengaruh buruk ditengah proses pelaksanaan kebijakan, yang dilihat dari sisi komunikasi, informasi, sarana parasara juga struktur birokrasi. Adapun kendala yang ditemukan dalam proses implementasi kebijakan *New Normal* berasal dari Sumber Daya Manusianya yang bersangkutan dengan kurangnya kemampuan beberapa Aparatur Sipil Negara, penyelesaian tugas yang terlambat sehingga berpengaruh terhadap kualitas hasil pekerjaan, juga kurangnya kemampuan ASN dalam mengatur pekerjaannya. (Panjaitan, 2020)

Perbedaan dari penelitian ini yaitu pada penggunaan teori. Penelitian yang dilakukan oleh Vivi Elvina Panjaitan ini menggunakan teori yang diungkapkan oleh Edward III apabila dibandingkan dengan penelitian yang sedang dilakukan pada penelitian ini menggunakan teori yang diungkapkan oleh Merilee S. Grindle. Selaim itu, tentunya perbedaan terletak pada lokus penelitian dimana Penelitian Vivi Elvina Panjaitan memiliki lokus di LIPI Bandung, penelitian Vivi Elvina Panjaitan berfokus pada bagaimana para ASN di LIPI Bandung melaksanakan kebijakan *New Normal*, sementara penelitian ini memiliki fokus yang tidak hanya pegawai ASN tetapi juga pegawai Outsourcing dalam melaksanakan kebijakan

terkait penyesuaian sistem kerja ditengah pandemi Covid-19, dengan mempertimbangkan jumlah pegawai Outsourcing yang lebih banyak sehingga perannya dalam melakukan pelayanan publik dalam hal pemungutan pajak daerah juga memiliki pengaruh yang cukup signifikan.

Persamaan dari penelitian ini yaitu terletak pada fokus penelitian yaitu terkait implementasi kebijakan penyesuaian sistem kerja serta penggunaan metode penelitian, yaitu metode Penelitian Deskriptif Kualitatif, juga terdapat salah satu permasalahan yang melatarbelakangi dilakukannya penelitian yaitu terkait pengawasan kerja yang dilakukan pegawai ditengah pelaksanaan WFH.

2. Penelitian Muhammad Ilham

Penelitian ini dilakukan pada tahun 2021 yang berjudul “Kebijakan *Work From Home* bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Masa Pandemi Covid-19” yang memiliki tujuan untuk memperoleh gambaran terkait kebijakan WFH bagi ASN di Kecamatan Sukorambi Kabupaten Jember yang menghasilkan kesimpulan bahwa implementasi kebijakan terkait penerapan *Work From Home* (WFH) yang diterapkan oleh Kecamatan Sukorambi apabila diukur dari isi serta konteks kebijakan, belum terlaksana dengan baik, dimana dalam segi isi kebijakannya belum teruraikan secara jelas & baik yang menyebabkan pemimpin yaitu Camat Sukorambi dalam melaksanakan kebijakan baik dalam indikator pelaksana program, sumberdaya yang digunakan, derajat perubahan yang ingin dicapai dilakukan dengan mengira-ngira. (Ilham, 2021).

Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Ilham dan penelitian yang sedang dilakukan memiliki perbedaan lokus penelitian. Penelitian Muhammad Ilham memiliki fokus di Kecamatan Sukorambi Kabupaten Jember, penelitian yang sedang dilakukan memiliki lokus di UPT Pajak Daerah Kelas A Citeureup, selain itu Penelitian Muhammad Ilham memiliki fokus pada bagaimana para ASN Kecamatan Sukorambi dalam melaksanakan kebijakan WFH sementara penelitian yang sedang dilakukan juga mencakup bagaimana pegawai ASN serta pegawai *Outsourcing* dalam melaksanakan kebijakan penyesuaian sistem kerja ditengah pandemi mengingat kedua pihak ini berperan serta dalam pelayanan publik dan jumlah pegawai *Outsourcing* yang lebih banyak daripada pegawai ASN. Letak persamaan dari penelitian ini yaitu sama-sama menggunakan teori yang diungkapkan oleh Merilee S. Grindle.

3. Penelitian Rusdiono dan Pardi

Penelitian ini dilakukan pada tahun 2022 dengan judul “Implementasi Kebijakan Penanganan Covid-19 di Desa Wilayah Kecamatan Selakau Kabupaten Sambas Kalimantan Barat”, yang memiliki tujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang memberikan pengaruh terhadap keberhasilan dari implementasi BLT Dana Desa dalam menangani Covid-19 di Desa Kecamatan Selakau Kalimantan Barat yang dilatarbelakangi oleh penerbitan Permendes Nomor 6 Tahun 2020 dimana permendes ini merubah Permendes No.11 Tahun 2019. Hasil penelitian dengan parameter Komunikasi antar aktor, sikap para pelaksana, sumberdaya yang mendukung, serta struktur birokrasi sudah dalam

kondisi baik sehingga dapat dikatakan implementasi kebijakan Penanganan Covid-19 di Desa Wilayah Kecamatan Selakau Kabupaten Sambas Kalimantan Barat dalam hal BLT Dana Desa sudah terlaksana dengan baik. (Rusdiono & Pardi, 2022).

Pembeda dari penelitian Rusdiono dan Pardi dengan penelitian yang sedang dilakukan adalah terletak pada kebijakan yang diteliti penerapannya. penelitian Rusdiono dan Pardi meneliti tentang kebijakan BLT Dana Desa yang diperuntukkan dalam penanganan Covid-19 di Desa Kecamatan Selakau Kalimantan Barat, hal ini berbeda dengan penelitian yang sedang dilakukan yang meneliti tentang kebijakan penyesuaian Sistem Kerja ditengah Pandemi Covid-19 di UPT Pajak Daerah Kelas A Citeureup, serta dari segi penggunaan Teori Implementasi Kebijakan pun berbeda dimana Penelitian Rusdiono dan Pardi menggunakan Teori Charles Edward III, penelitian yang sedang dilakukan menggunakan Teori Merilee S. Grindle. Adapun persamaan dengan penelitian yang sedang dilakukan adalah dalam hal topik penelitian yaitu terkait implementasi kebijakan serta kebijakan yang diteliti sama-sama dikeluarkan untuk menangani Dampak dari penyebaran Covid-19.

2.1.2 Kajian Administrasi Publik

2.1.2.1 Teori Administrasi

Administrasi merupakan pekerjaan terencana dalam mencapai tujuan yang memiliki dasar keefektifan, keefisienan, dan rasional yang dilakukan oleh sekelompok orang, sebagaimana yang diungkapkan oleh (Duadji et al., 2019).

Definisi tersebut sejalan dengan definisi administrasi yang diungkapkan oleh Dwilight Waldo dalam (Duadji et al., 2019) bahwa administrasi merupakan upaya-upaya yang dilakukan secara kooperatif, yang memiliki tingkat rasionalitas yang tinggi. Selain itu, terdapat pendefinisian administrasi sebagai keseluruhan proses dalam mencapai tujuan yang sebelumnya telah ditentukan yang didasari atas rasionalitas tertentu melalui kegiatan kerjasama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih.

Administrasi pada dasarnya dilakukan oleh dua orang atau lebih melalui kegiatan kerjasama, dimana kegiatan tersebut dilakukan guna mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dengan didasari atas keefektifan, keefisienan, dan rasionalitas sehingga kegiatan tersebut memiliki tingkat rasionalitas yang tinggi.

2.1.3.1 Teori Administrasi Publik

Berbagai ahli telah mengungkapkan pandangannya mengenai Administrasi publik, seperti Barton & Chappel dalam (Subanda & Antari, 2018) mendefinisikan administrasi publik dengan menekankan aspek keterlibatan personil dalam memberikan pelayanan kepada publik, sehingga beliau melihatnya sebagai “work of government”. Administrasi Publik juga didefinisikan oleh Starling dalam (Subanda & Antari, 2018) bahwa beliau menekankan aspek “accomplishing side of government” dan seleksi kebijakan publik dalam membatasi bagaimana beliau melihat administrasi publik, adapun maksud dari pandangan ini adalah beliau melihat administrasi publik sebagai seluruh pencapaian pemerintah atau yang dilakukan oleh pemerintah sebagaimana yang dijanjikan pada waktu kampanye pemilihan.

Selain itu, Rosenbloom dalam (Subanda & Antari, 2018) juga berpartisipasi dalam memberikan pandangannya mengenai administrasi publik dengan menekankan administrasi publik kedalam aspek proses institusional atau kombinasi ketiga jenis kegiatan pemerintah (eksekutif, yudikatif, dan legislatif), maksudnya adalah beliau membatasi administrasi publik sebagai bagaimana pemerintah memenuhi mandat di ketiga bidang (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dalam rangka menjalankan fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap seluruh atau sebagian masyarakat dengan memanfaatkan teori-teori dan proses-proses manajemen politik dan hukum.

Berdasarkan ketiga pandangan ahli diatas mengenai administrasi publik, dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan pencapaian atau hal yang dilakukan oleh pemerintah dalam ketiga bidang (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dalam memberikan pelayanan melalui fungsi pengaturan terhadap publik atau masyarakat.

2.1.3 Kajian Kebijakan Publik

2.1.3.1 Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik berada pada lingkup negara mengingat pemerintah-lah yang memegang kekuasaan negara, sebagai pemegang kekuasaan, kebijakan publik menjadi upaya dari pemerintah dalam mensejahterakan masyarakatnya. (Aslinda & Ibrahim, 2018) yang juga mengungkapkan peran-peran yang dimiliki kebijakan publik yang terdiri atas:

1. Kebijakan publik sebagai Tujuan, mengingat segala tindakan pemerintah melalui kebijakan) di desain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik.

2. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah, hal ini mengingat pihak-pihak yang membuat kebijakan publik merupakan lembaga didalam sistem pemerintahan yang memiliki legitimasi.
3. Kebijakan publik sebagai hipotesis, hal ini berkaitan dengan hal-hal yang mendasari dibuatnya kebijakan berasal dari teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat.

Kebijakan publik nantinya akan menentukan seperti apa bentuk kehidupan dari setiap bangsa dan negara, sehingga (Aslinda & Ibrahim, 2018) menyampaikan pentingnya analisis kebijakan yang memiliki peran sebagai cara yang ditempuh dalam mengkaji dan memahami tentang apa dan bagaimana proses terjadinya kebijakan di suatu negara mengingat setiap negara memiliki perbedaan permasalahan juga cara menyikapi permasalahan tersebut, dimana hal ini dinamakan kebijakan publik.

2.1.3.2 Pengertian Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan publik yang dikemukakan oleh Wibawa dalam (Setyawan, 2017) bahwa kebijakan publik merupakan setiap keputusan yang dibuat oleh pemerintah (ini dapat mencakup negara, provinsi, kabupaten-kota, desa, RT,RW) baik pusat maupun tingkat terendah atau badan/lembaga/organ supra negara (seperti ASEAN, EU, PBB, dan WTO). Selain itu terdapat juga pengertian kebijakan publik secara sederhananya memiliki pengertian bahwa kebijakan publik merupakan tindakan dimana pemerintah mengerjakan atau tidak mengerjakan sesuatu Nugroho dalam Setyawan , hal ini serupa dengan yang diungkapkan oleh William N. Dunn dalam (Aslinda & Ibrahim, 2018) bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang dipilih pemerintah juga termasuk tindakan yang tidak dilakukan dalam menjawab tantangan yang memiliki keterkaitan dengan kehidupan masyarakat.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang dipilih pemerintah baik tindakan yang dipilih untuk dilakukan maupun yang tidak melakukan dalam menjawab tantangan dalam kehidupan masyarakat. Teori administrasi publik dan kebijakan publik memiliki keterhubungan yang secara singkatnya, kebijakan publik adalah salah satu kegiatan dari administrasi publik.

Apabila diuraikan, keterkaitan antara kebijakan publik dan administrasi publik terletak pada aktivitas administrasi publik yang pada dasarnya adalah kegiatan melayani publik, sejalan dengan konsep kebijakan publik dimana dalam kebijakan publik terdapat tujuan-tujuan yang ingin dicapai yang biasanya sasarannya adalah pemecahan masalah yang ada di masyarakat, yang berarti hal ini termasuk dalam kegiatan pelayanan publik.

2.1.3.3 Tipe kebijakan publik

Kebijakan publik menurut (Agustino, 2020) memiliki 5 tipe apabila dilihat secara teoritik, adapun tipe tersebut terdiri atas:

1. *Substantive and procedural policies* (Kebijakan substansial dan kebijakan prosedural)
2. *Liberal and conservative policies* (kebijakan liberal dan kebijakan konservatif)
3. Kebijakan distributif, kebijakan redistributif, kebijakan regulator, dan kebijakan *self regulatory*
4. *Material and symbolic policies* (kebijakan material dan kebijakan simbolis),
5. Kebijakan *Collective Goods* dan kebijakan *private goods* (Barang Kolektif atau Barang Privat).

Penelitian ini memiliki fokus pada kebijakan prosedural mengingat isi kebijakan dari instruksi Bupati Bogor Nomor 843/443-TUK tentang Pembatasan Kegiatan Pelayanan Perkantoran di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bogor

mengatur tentang pihak yang melaksanakan yaitu pemerintah daerah Kabupaten Bogor serta bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan dalam mengatasi penyebaran covid-19 di lingkungan kantor Pemerintahan Daerah Kabupaten Bogor yang salah satunya adalah penerapan Work From Home (WFH) sebesar 75% dan Work From Office (WFO) sebesar 25%.

Selain itu, penelitian ini juga termasuk kepada kebijakan konservatif dimana kebijakan instruksi Bupati Bogor Nomor 843/443-TUK tentang Pembatasan Kegiatan Pelayanan Perkantoran di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bogor yang sedang diteliti implementasinya merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam menekan penyebaran Covid-19 di lingkup kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor.

Implementasi dari kebijakan yang sedang diteliti dalam penelitian ini termasuk kedalam kebijakan regulatori dimana dalam melakukan pencegahan penyebaran Covid-19 perlu dilakukan pembatasan dalam melakukan kegiatan termasuk kegiatan pekerjaan dalam melayani publik.

2.1.4 Kajian Implementasi Kebijakan

2.1.4.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Terdapat pengungkapan definisi mengenai implementasi kebijakan yang mengatakan bahwa Implementasi kebijakan merupakan kajian terkait pelaksanaan dari kebijakan pemerintah, hal ini diungkapkan oleh Subarsono dalam (Aslinda & Ibrahim, 2018).

Hal yang hampir sama diungkapkan oleh Makmur dan Thahier dalam (Setyawan, 2017), yang mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai

proses pemikiran serta tindakan manusia dalam upaya menciptakan keteraturan serta ketertiban dalam tugas-tugas negara atau pemerintahan sehingga dapat tercipta kesejahteraan bersama yang didasari atas keadilan dan pemerataan serta direncanakan secara baik, rasional, efisien serta efektif.

Pengertian implementasi kebijakan secara teknisnya disampaikan oleh Bowman sebagaimana yang tercantum dalam (Aslinda & Ibrahim, 2018) bahwa implementasi kebijakan meletakkan berbagai tujuan yang berasal dari policy adopters dengan maksud untuk mencapai hasil yang diinginkan melalui berbagai tindakan usaha, tujuan yang berasal dari policy adopters ini selanjutnya menjadi tolak ukur dalam membuat keputusan ditengah pelaksanaan suatu kebijakan, hal ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh Hill and Hupe dalam (Aslinda & Ibrahim, 2018) bahwa dalam implementasi terdapat subproses pembuatan kebijakan sehingga kebijakan akan terus dibentuk dalam proses implementasi.

Beberapa pendapat ahli diatas terkait implementasi kebijakan dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan kajian yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah yang didalamnya terdapat proses pemikiran serta tindakan manusia yang direncanakan secara baik, rasional serta efektif dengan maksud untuk mencapai hasil yaitu menciptakan keteraturan serta ketertiban karena didasari oleh keadilan dan pemerataan melalui pelaksanaan tugas-tugas negara atau pemerintah.

2.1.4.2 Urgensi Implementasi Kebijakan

Pentingnya suatu kebijakan untuk diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan, (Alamsyah, 2016) hal ini juga sejalan dengan yang diungkapkan (Ariesmansyah & Melati, 2021) dalam jurnal internasionalnya bahwa “The Policy Implementation is one of the policies that must be implemented against the impacts or objectives that have been planned in advance to make a decision.” (Implementasi Kebijakan adalah salah satu kebijakan yang harus dilaksanakan terhadap dampak atau tujuan yang telah direncanakan sebelumnya untuk mengambil suatu keputusan) sehingga hal ini berarti dalam implementasi kebijakan, suatu kebijakan harus dilaksanakan atas dampak atau tujuan yang sebelumnya telah direncanakan dalam mengambil keputusan ditengah pelaksanaan kebijakan terkait, agar tujuan kebijakan dapat tercapai.

Sayangnya, terdapat masalah yang berada ditengah implementasi kebijakan publik sebagaimana yang tercantum dalam (Setyawan, 2017), yang dinamakan *implementation myopia* atau dapat disebut juga sebagai *miopia implementasi kebijakan*, dimana *miopia* disini dimaknai sebagai mata yang besat atau mebelalak yang disayangkan tidak melihat kesalahan yang besar di depan hidungnya.

Apabila dikaitkan dengan implementasi kebijakan, seringkali pemerintah-negara melupakan hal-hal kecil disekitarnya yang membutuhkan penanganan oleh pihak pemerintah disaat pemerintah sibuk merencanakan untuk memperoleh hal-hal besar yang masih berada jauh dari jangkauan. Beberapa contoh *miopia implementasi kebijakan publik* disampaikan Nugroho dalam (Setyawan, 2017) yang terdiri atas:

1. Sebagian besar *resources* yang selama ini dimiliki, dihabiskan dalam membuat perencanaan, disisi lain dalam hal bagaimana melaksanakannya tidak cukup
2. Terdapat anggapan bahwa apabila kebijakan sudah diputuskan, diundangkan, selanjutnya masyarakat secara merata dianggap sudah mengetahuinya yang menyebabkan apabila ada masyarakat yang melakukan kesalahan atau melanggar akan langsung diproses secara hukum
3. Terdapat anggapan bahwa apabila kebijakan publik sudah dibuat, nantinya akan berjalan dengan sendirinya

Secara garis besarnya poin-poin diatas dapat diketahui bahwa permasalahan yang ada dalam implementasi kebijakan adalah kebijakan terus dibuat tanpa memikirkan seperti apa konsep pelaksanaannya atau dengan kata lain, pembuat kebijakan hanya memikirkan pembuatan kebijakan tanpa memikirkan pelaksanaannya, karena menganggap setelah kebijakan publik dibuat nantinya akan berjalan dengan sendirinya dan masyarakat secara merata sudah mengetahui dan memahami kebijakan tersebut sehingga apabila mereka melanggar langsung diproses secara hukum.

2.1.4.3 Tahap-tahap Implementasi Kebijakan

Tahap-tahap implementasi kebijakan sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah yang dikutip oleh (Setyawan, 2017) terdiri atas:

1. Persiapan implementasi kebijakan, persiapan ini dilakukan dengan waktu 0 sampai dengan 6 bulan, yang didalamnya termasuk sosialisasi yang dapat dilakukan dengan cara penyebaran kepada publik melalui media massa elektronik, media cetak maupun temu publik serta pemberdayaan pihak-pihak pelaksana kebijakan baik pihak birokrat (kalangan pemerintah) maupun masyarakat

2. Masa uji coba implementasi kebijakan publik yang dilaksanakan tanpa sanksi yang dijalankan dengan jangka waktu selama 6 sampai 12 bulan yang didalamnya disertai penyempurnaan kebijakan apabila diperlukan
3. Implementasi kebijakan publik yang mulai dilakukan dengan sanksi yaitu setelah masa uji coba selesai yang disertai dengan pengawasan dan pengendalian yang setelah dilaksanakan selama 3 tahun diadakan evaluasi kebijakan.

2.1.4.4 Model-model Implementasi Kebijakan

Melalui Model Implementasi Kebijakan Publik, upaya melakukan, menjelaskan, meramalkan, menguji hipotesis dari Implementasi Kebijakan Publik dalam suatu tujuan tertentu dapat di deskripsikan secara sederhana yang berasal dari aspek-aspek penting. (Setyawan, 2017).

Seiring berkembangnya ilmu pengetahuan, juga mencakup model Implementasi Kebijakan Publik yang juga mengalami perkembangan juga keberagaman ahli yang mengungkapkannya, adapun model-model tersebut sebagaimana yang tercantum dalam (Syahrudin, 2017), yaitu:

1. Model Van Meter dan Van Horn
Model ini mengasumsikan bahwa Implementasi Kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementer, dan kinerja kebijakan publik. Terdapat beberapa variabel yang mempengaruhi kebijakan publik, yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antar organisasi, karakteristik implementer/ agen pelaksana, kondisi ekonomi, sosial serta ekonomi.
2. Model Mazmanian dan Sabatier
Model ini mendukung perpaduan gagasan teori *top-down* menjadi enam syarat yang yang mencukupi dan penting agar implementasi dapat terlaksana secara efektif dari tujuan kebijakan yang telah disahkan, adapun enam syarat tersebut yaitu tujuan yang jelas dan konsisten, teori kausal yang memadai, susunan struktur implementasi yang legal. Pelaksana implementasi yang ahli serta berkomitmen, dukungan kelompok kepentingan sampai dengan penguasa baik legislatif maupun eksekutif, perubahan kondisi sosial ekonomi,
3. Model Grindle
Model ini memiliki ide dasar dimana setelah kebijakan ditransformasikan, implementasi kebijakan baru dilakukan, dimana

keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementasi kebijakan itu sendiri. Menurut model ini, implementasi kebijakan ditentukan oleh *Covntext of Policy* atau isi dari kebijakan serta *Context of Implementation* atau konteks dari implementasinya.

4. Model Edward III

Model ini merupakan bagian dari pendekatan *top-down* dimana dalam memecahkan masalah utama administrasi publik di Indonesia yaitu rendahnya perhatian terhadap implementasi dengan melihat empat isu pokok agar implementasi kebijakan dapat menjadi efektif, yaitu *Communication, source, disposition or attitudes*, dan *bureaucratic structures*

5. Model Goggin, et al

Model ini mengembangkan hal yang disebut *Communication* model untuk implementasi Kebijakan dengan tujuan untuk mengembangkan implementasi kebijakan dengan lebih ilmiah yang melalui pendekatan metode penelitian dengan berpijak pada variabel *independen, intervening*, dan *dependen* dengan faktor komunikasi sebagai faktor penggerak dalam implementasi. Berbagai variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan dalam model ini meliputi *Federal Level Inducements and Constraints, state and local Level Inducements and Constraints, Organozational Capacity, Ecological Capacity, dan Feedback And Policy Redesign*.

Selain 5 model Implementasi Kebijakan Publik diatas, (Aslinda & Ibrahim, 2018) membagi teori Implementasi menjadi beberapa generasi, yaitu

1. Generasi Pertama (*Top-Down*)

Generasi ini berlangsung antara awal 1970-an sampai 1980-an yang mengasumsikan bahwa para pembuat kebijakan yang menspesifikasi berbagai tujuan kebijakan serta cara meminimalisasi permasalahan implementasi dapat dilakukan dengan cara melakukan pemrograman prosedur implementasi secara eksplisit. Beberapa ahli yang termasuk pada generasi pertama ini adalah sebagai berikut:

- a) Model sistem dari Van Meter dan Van Horn
- b) Model Proses dari Edward III
- c) Model Proses dari Sabatier dan Mazmanian
- d) Model Proses Administratif dari Grindle

2. Generasi Kedua (*Bottom-up*)

Generasi ini dimulai pada tahun 1980-an sampai dengan 1990-an, generasi ini biasa disebut dengan pemetaan ke belakang (*Backward Mapping*) atau pendekatan adaptif, yang berargumentasi bahwa efektifnya suatu implementasi membutuhkan adaptasi kebijakan yang disesuaikan dengan rentang interaksi antara kebijakan dengan latar kelembagaan. Pendekatan

ini juga percaya pihak kelompok sasaran perlu dilibatkan dari awal dimulainya proses sampai dengan kebijakan dilaksanakan agar implementasi dapat berhasil. Model ini meliputi:

- a) *Street-level bureaucrats* dari Lipsky
 - b) Model Struktur Implementasi dari Hjern and Prorter
 - c) Model Tindakan dari Barret and Fudge
 - d) Model Proses Alur dari Smith
 - e) Model Hogwood and Gunn
3. Generasi Ketiga Sintesis (*Hybrid*)
- Generasi ini dimulai pada 1990-an sampai sekarang. Paudel dalam (Aslinda & Ibrahim, 2018). Generasi ini mengintegrasikan dunia makro pembuat kebijakan dengan dunia mikro individu implementer, untuk analisis makro beroperasi pada level sistem, yang menekankan keteraturan dari berbagai proses serta struktur birokrasi. Analisis mikro, di lain pihak beroperasi pada level sistem yang memandang tindakan organisasi sebagai problematik juga merupakan *outcomes* dari pihak aktor otonom yang dimotivasi oleh kepentingan pribadi. Adapun model Implementasi pada generasi ini terdiri atas:
- a) Model Metodologi Inovatif dari Elmore
 - b) Model Analisis Jaringan dari Scharpf
 - c) Model Komunikasi dari Goggin Et Al
 - d) Flexible Implementation Framework dari Ingram
 - e) Model Implementasi dari Bardach
 - f) Hogwood dan Gunn
 - g) Model Ripley dan Franklin
 - h) Model Implementasi Matland

2.1.4.5 Sistem Kerja Pemerintahan ditengah Pandemi Covid-19

Sistem Kerja yang dibayangkan orang-orang merupakan pekerja yang pergi ke kantor untuk menyelesaikan pekerjaannya atau dalam hal ASN yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat, dengan adanya Pandemi Covid-19 ini, paradigma tersebut mengalami pergeseran dimana mulai dikenal yang dinamakan *Fleksible Working Arrangement* (FWA) yang merupakan perubahan pola bekerja secara fleksibel dalam artian pola bekerja ini memungkinkan pekerja untuk dapat memilih waktu kerja (Fadhila & Wicaksana, 2020).

Tidak hanya waktu kerja, tempat bekerja pun dapat dipilih oleh pekerja yang salah satunya adalah bekerja dari rumah atau hal ini dinamakan Work From Home sehingga pekerja tidak perlu melakukan pekerjaan di kantor, tetapi sayangnya sistem kerja WFH ini tidak mudah dilakukan oleh para ASN, mengingat aktivitas bekerja yang dilakukan mereka adalah datang ke kantor dengan menggunakan seragam serta melakukan absensi yang disesuaikan dengan jam kerja yang sudah ditentukan. (Ma'rifah, 2020).

Tantangan yang dialami dalam menerapkan sistem kerja WFH-WFO di Indonesia, sebagaimana yang diungkapkan oleh (Wardhana & Hakiki Riza Yuniar, 2021) dihadapkan dengan berbagai permasalahan yang terdiri atas:

1. Belum memiliki SOP (Standar Operasional Prosedur) formal dimana ditetapkan secara nasional terkait pelaksanaan WFH yang untuk saat ini Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) memberikan kebebasan bagi instansi untuk mengatur bagaimana pelaksanaan WFH di instansinya.
2. Dilaksanakannya WFH menimbulkan kesulitan bagi para ASN dalam mengakses data dari rumah
3. Terdapat pengaruh yang signifikan terkait kualitas pelayanan publik yang memerlukan pertemuan secara langsung seperti pelayanan administrasi kependudukan.
4. Terjadinya perubahan paradigma ASN dalam melakukan pekerjaan menjadi lebih efektif dan efisien serta lebih memiliki orientasi pada hasil daripada *procedural* melalui penerapan SPBE (Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik), tetapi di sisi lain terdapat kendala dalam penerapan SPBE dimana terdapatnya kebutuhan kapasitas erta fasilitas teknologi yang berkualitas sehingga dapat menunjang kinerja para pegawai.
5. Diterapkannya kebijakan pembatasan pelayanan publik melalui tatap muka memiliki potensi terbatasnya kemampuan serta kapasitas pelayanan publik untuk memenuhi standar pelayanan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan publik. Adapun persyaratan penyelenggaraan pelayanan publik wajib memenuhi komponen standar pelayanan

- minimal seperti persyaratan, dasar hukum sistem mekanisme prosedur, jangka waktu penyelesaian, biaya, produk layanan, dan lainnya.
6. Konsep serta prinsip fleksibilitas kerja dalam pelaksanaan WFH dapat berpotensi menurunkan motivasi kerja sampai meningkatkan kelelahan apabila tidak dipandu dan dibiasakan, mengingat sebelumnya belum diterapkan di lingkungan birokrasi.

2.1.4.6 Kebijakan Penyesuaian Sistem Kerja ditengah Pandemi *covid-19*

Demi mencapai tujuan dasar untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, sebagaimana yang tertera dalam Undang-undang pasal 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, setiap instansi pemerintah memiliki peran untuk memberikan pelayanan publik dengan prima.

Ditengah kondisi penyebaran virus Covid-19, beberapa lembaga kesehatan dunia seperti WHO dan CDC merekomendasikan penerapan social distancing untuk mengendalikan penyebarannya. (Prasetyantoko & Suryahudaya, 2020)

Social distancing perlu diterapkan di berbagai kegiatan masyarakat, termasuk di sektor perkantoran yang cukup tinggi dalam menyumbang penyebaran virus yang salah satunya terjadi di Korea Selatan. (Fadhila & Wicaksana, 2020)

Demi mencapai *social distancing* secara optimal, kegiatan perkantoran termasuk kantor pemerintahan mulai merubah sistem pelaksanaan tugas dinas dengan memberlakukan melakukan tugas kedinasan di rumah atau Work From Home (WFH) yang pada awalnya jumlah minimumnya ditentukan oleh Kepala Perangkat Daerah.

Sebagaimana yang tertuang dalam kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Pemberdayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) melalui Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi

Nomor 19 Tahun 2020 tentang Penyesuaian Sistem Kerja Aparatur Sipil Negara dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19 di Lingkungan Instansi Pemerintah yang mulai ditetapkan pada tanggal 16 Maret 2020 (Ma'rifah, 2020), mengatur tentang pedoman bagi para instansi untuk mencapai social distancing selama melakukan pekerjaan untuk melayani publik yang pada awal adanya pandemi sempat dihentikan sementara, seperti pembagian kerja yang mempertimbangkan jenis pekerjaan pegawai, peta sebaran covid-19 yang dikeluarkan pemerintah pusat maupun daerah, kondisi kesehatan pegawai maupun keluarganya, riwayat perjalanan luar negeri, dan lainnya

Surat Edaran tersebut selanjutnya mengalami perubahan beberapa kali yang selanjutnya melalui ditetapkannya Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi Nomor 58 Tahun 2020 tentang Sistem Kerja Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Tatanan Normal Baru yang merupakan tindak lanjut dari arahan Presiden Republik Indonesia untuk melakukan tatanan normal baru yang akan mendukung produktivitas kerja.

Produktivitas kerja yang didukung tetap memprioritaskan kesehatan serta keselamatan masyarakat yang dilakukan melalui fleksibilitas dalam pengaturan lokasi bekerja bagi Pegawai ASN dimana hal ini meliputi lokasi pelaksanaan tugas kedinasan yang dapat dilakukan di kantor atau Work From Office (WFO) atau pelaksanaan tugas kedinasan di Rumah atau Work From Home (WFH).

Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi Nomor 58 Tahun 2020 selanjutnya mengalami perubahan dengan diterbitkannya

Surat Edaran No. 67 Tahun 2020 yang mengatur pelaksanaan WFH dan WFO yang didasarkan atas data zonasi risiko sebagaimana yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Penanganan Covid-19. Adapun pengkategorian tersebut dibagi atas:

- a) Tidak terdampak atau tidak ada kasus, pelaksanaan WFO Paling Banyak 100%
- b) Risiko rendah, pelaksanaan WFO paling banyak 75%
- c) Risiko sedang, pelaksanaan WFO paling banyak 50%
- d) Risiko tinggi, pelaksanaan WFO paling banyak 25%

Surat Edaran tersebut selanjutnya menjadi pedoman bagi para Pemerintah Daerah untuk selanjutnya diterapkan di daerah masing-masing, termasuk oleh Pemerintah Kabupaten Bogor yang sedang mengalami kelonjakan Kasus covid-19 serta didapatinya kluster-kluster perkantoran di beberapa dinas lingkup Kabupaten Bogor, yang selanjutnya pada tanggal 26 Juni 2021, Pemerintah Kabupaten melalui Instruksi Bupati Bogor Nomor 843/443 TUK memberlakukan beberapa hal (Arifin, 2021), seperti pelaksanaan WFH 75% dan 25% WFO bagi seluruh kantor pemerintahan di Kabupaten Bogor terkecuali beberapa dinas yang pelaksanaannya diatur oleh masing-masing pimpinannya seperti Dinas Kesehatan, Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Pemadam Kebakaran, Dinas Perhubungan, Dinas lingkungan hidup serta Rumah Sakit Umum Daerah yang pada kondisi seperti ini memiliki peran penting dalam menunjang kehidupan masyarakat sehingga membutuhkan banyak pegawai agar tidak mengganggu pelaksanaan tugas masing-masing dinas.

2.2 Kerangka Berpikir

Melalui kerangka berpikir, peneliti menjelaskan gambaran sementara terkait gejala yang menjadi objek permasalahan sebagaimana yang diungkapkan

(Purnomo,dkk; 1998) dalam (Nurdin & Hartati, 2019). Kerangka berpikir ini peneliti susun atas dasar dari tinjauan pustaka serta hasil penelitian yang relevan dengan penelitian ini.

Input, Proses kerja di lingkup instansi pemerintahan mulai berubah dengan adanya pandemi *Covid-19*, demi mewujudkan *physical distancing* secara optimal, proses kerja yang dilakukan ASN di kantor mengalami pergeseran menjadi bekerja dari rumah (*work from home*) melalui kebijakan penyesuaian sistem kerja yang dalam penerapannya oleh UPT Pajak Daerah Kelas A Citeureup, untuk mempermudah dalam melakukan penelitian terkait Implementasi Kebijakan terdapat beberapa model Implementasi Kebijakan sebagaimana yang tercantum dalam Model-model Implementasi Kebijakan dalam (Aslinda & Ibrahim, 2018), yang membagi Teori Implementasi Kebijakan kedalam 3 generasi yaitu:

1. Teori Implementasi Generasi Pertama (*Top down*), Generasi ini berlangsung antara awal 1970-an sampai 1980-an yang mengasumsikan bahwa para pembuat kebijakan yang menspesifikasi berbagai tujuan kebijakan serta cara meminimalisasi permasalahan implementasi dapat dilakukan dengan cara melakukan pemrograman prosedur implementasi secara eksplisit terdiri atas Model sistem dari Van Meter dan Van Horn, Model Proses dari Edward III, Model Proses dari Sabatier dan Mazmanian, Model Proses Administratif dari Grindle.
2. Teori Implementasi Generasi Kedua (*Bottom up*), Generasi ini dimulai pada tahun 1980-an sampai dengan 1990-an, generasi ini biasa disebut dengan pemetaan ke belakang (*Backward Mapping*) atau pendekatan adaptif, yang berargumentasi bahwa efektifnya suatu implementasi membutuhkan adaptasi kebijakan yang disesuaikan dengan rentang interaksi antara kebijakan dengan latar kelembagaan. Pendekatan ini juga percaya pihak kelompok sasaran perlu dilibatkan dari awal dimulainya proses sampai dengan kebijakan dilaksanakan agar implementasi dapat berhasil. Model ini meliputi *Street-level bureaucrats* dari Lipsky, Model Struktur Implementasi dari Hjern and Prorter, Model Tindakan dari Barret and Fudge, Model Proses Alur dari Smith, Model Hogwood and Gunn

3. Teori Implementasi Generasi Ketiga Sintesis (*Hybrid*), Generasi ini dimulai pada 1990-an sampai sekarang. Paudel dalam (Aslinda & Ibrahim, 2018). Generasi ini mengintegrasikan dunia makro pembuat kebijakan dengan dunia mikro individu implementer, untuk analisis makro beroperasi pada level sistem, yang menekankan keteraturan dari berbagai proses serta struktur birokrasi. Analisis mikro, di lain pihak beroperasi pada level sistem yang memandang tindakan organisasi sebagai problematik juga merupakan *outcomes* dari pihak aktor otonom yang dimotivasi oleh kepentingan pribadi. Adapun model Implementasi pada generasi ini terdiri atas Model Metodologi Inovatif dari Elmore, Model Analisis Jaringan dari Scharpf, Model Komunikasi dari Goggin Et Al, Flexible Implementation Framework dari Ingram, Model Implementasi dari Bardach, Hogwood dan Gunn, Model Ripley dan Franklin, Model Implementasi Matland.

Feed Forward didapat dari hasil Observasi terkait Implementasi Kebijakan Penyesuaian Sistem Kerja yang dilakukan oleh UPT Pajak Daerah Kelas A Citeureup, dihadapi oleh beberapa masalah seperti :

1. Kewalahan dalam melaksanakan pelayanan publik di kantor mengingat SDM yang dimiliki sejak awal tidak banyak, dengan adanya regulasi, 25% pegawai WFO sehingga pegawai yang *standby* di kantor \pm 6 orang.
2. Tidak ada aturan khusus dalam berpakaian saat WFH
3. Tidak ada pengawasan ketat terkait jam kerja karena tidak memungkinkan untuk melakukan pemantauan selama jam kerja yaitu 8 jam terhadap 23 pegawai yang melakukan WFH
4. Tidak ada pemfasilitasan dalam melakukan WFH (Laptop & kuota milik pribadi)

Penelitian ini menggunakan teori yang diungkapkan oleh Grindle yang dikutip dalam (Syahrudin, 2017), Terdapat 2 hal yang dapat diukur dalam implementasi kebijakan publik yaitu:

1. Isi Kebijakan

Hasil perumusan masalah beserta solusinya termuat dalam Isi kebijakan yang diharapkan dapat mengatasi berbagai permasalahan yang sedang dihadapi yang diwujudkan melalui implementasi kebijakan. (Birruhaziron, 2021), yang didalamnya mencakup indikator-indikator seperti

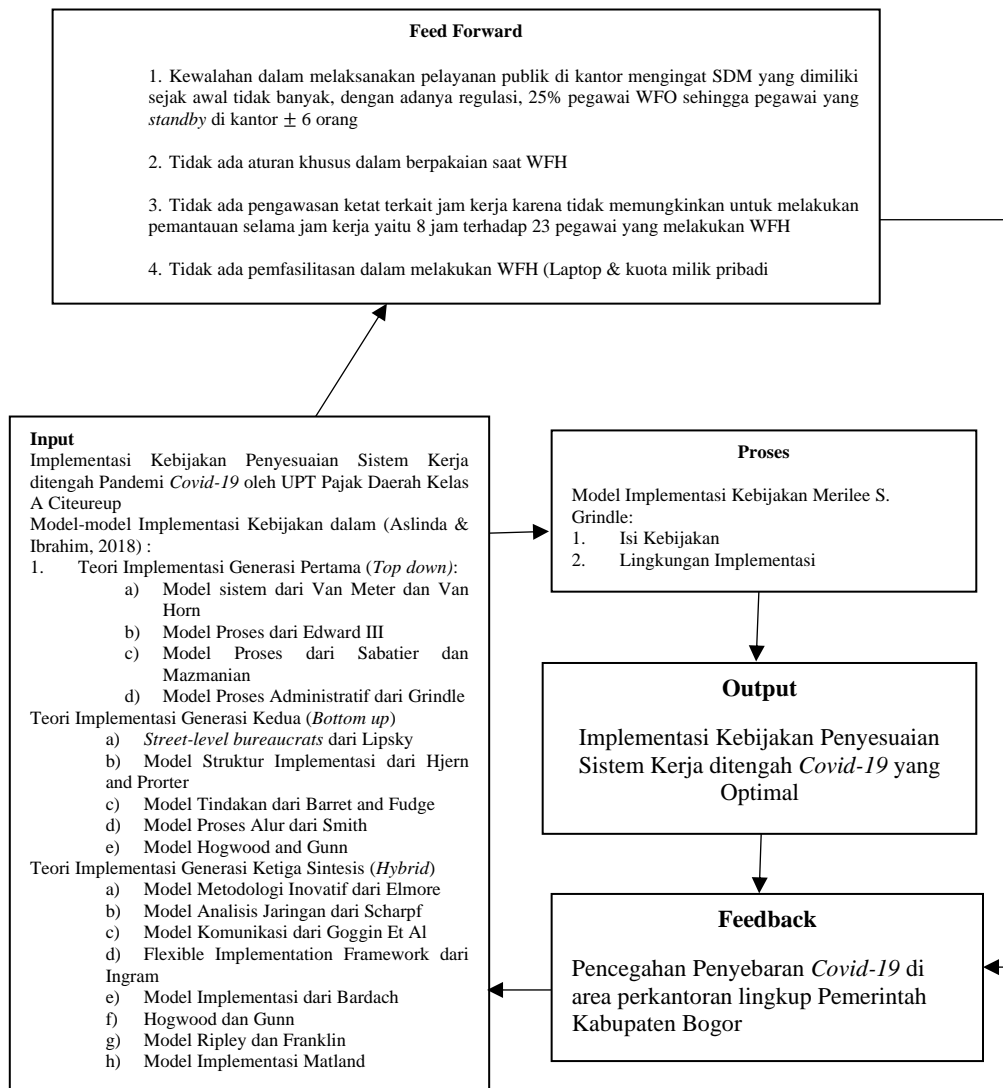
- a. *Interest Affected*,
- b. *Type Of Benefits*
- c. *Extent Of Change Emision*
- d. *Site Of Decision Marking*
- e. *Program Implementer*
- f. *Resources Committed*

2. Lingkungan Implementasi

Lingkungan Implementasi akan menunjukkan dampak atau efek pelaksanaan kebijakan baik secara individu atau kelompok, (Larasati, 2017), yang didalamnya mencakup indikator-indikator seperti:

- a. kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat
- b. karakteristik lembaga dan resim penguasa
- c. Tingkat kepatuhan serta adanya respon dari pelaksana

Apabila komponen diatas terpenuhi akan menghasilkan pelaksanaan Penyesuaian Sistem Kerja di Tengah Pandemi *Covid-19* yang optimal sekaligus mencapai tujuan pencegahan Penyebaran *Covid-19* di area Perkantoran lingkup Pemerintah Kabupaten Bogor, penjelasan ini peneliti gambarkan melalui kerangka berpikir dibawah ini:



Gambar 2. 1
Kerangka Berpikir

Sumber: Analisis Peneliti (2022)

2.3 Proposisi

Pernyataan tentang sifat dari realita yang dapat diuji kebenarannya dari penelitian ini adalah:

1. Pelaksanaan Penyesuaian Sistem Kerja ditengah Pandemi belum berjalan dengan optimal

2. Kendala isi kebijakan yang belum mengatur pelaksanaan Kebijakan Penyesuaian Sistem Kerja ditengah pandemi *covid-19* secara mendetail
3. Upaya yang dilakukan Kepala Unit Pelaksana Teknis Pajak Daerah dalam mengatasi hambatan pelaksanaan kebijakan dengan mengadakan kegiatan diskusi bersama Kasubag Tata Usaha

