

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERFIKIR DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

Kajian Pustaka adalah sekumpulan teori untuk menjadi bahan referensi, literatur dalam sebuah penelitian. Studi kepustakaan merupakan bagian penting dalam penelitian, berfungsi sebagai landasan teoretis yang mengkaji nilai, budaya, dan norma sosial dari objek penelitian. Hal ini dikarenakan setiap penelitian membutuhkan dukungan dari berbagai literatur ilmiah. Oleh sebab itu, sebagian peneliti menggabungkan kajian pustaka dengan kerangka teori, dalam kajian pustaka penelitian telah menganalisis dari berbagai skripsi dan jurnal yang sudah terbit dan relevan dengan apa yang sedang peneliti teliti.

2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Kajian penelitian terdahulu merupakan upaya peneliti untuk mencari perbandingan dalam menentukan inspirasi dan motivasi baru dalam melakukan penelitian disamping itu kajian kajian penelitian terdahulu membantu peneliti dalam memposisikan penelitian serta menunjukan ke autentikan dari penelitian mabik dalam pengerjaan proposal ini, maka dalam kajian pustaka ini peneliti mencantumkan hasil penelitian terdahulu sebagai berikut:

1. Hasil penelitian dari Namira Rahmi Zahara, Nina Mayesti (2024) yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Peraturan Anri 6/2021 Pada Fungsi Kearsipan Sekretariat Ditjen Kementerian X Ri”**. Dalam penelitian ini menggunakan Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode

studi kasus. Teori yang digunakan konsep implementasi kebijakan George C. Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. pengumpulan data melalui observasi, wawancara dan dokumentasi. Kajian tersebut berkaitan dengan penyelenggaraan arsip elektronik yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, Penelitian ini menyimpulkan implementasi peraturan ANRI 6/2021 di Sekretariat Ditjen masih terdapat kekurangan atau belum optimal di setiap faktor yang memengaruhinya.

2. Hasil Penelitian dari Sutrisno, Lydia Christiani (2019) yang ber judul **“Analisis Autentikasi Arsip Digital Hasil Alih Media Di Dinas Kearsipan Dan Perpustakaan Provinsi Jawa Tengah “**. Penelitian kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus. Teori yang digunakan Duranti (2002: 3) Anggapan Keaslian (*The Presumption of Authenticity*), Verifikasi Keaslian (*The Verification of Authenticity*), mempetahankan karakter *integrity*, *usability*, serta *reliability*. Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah observasi, wawancara, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa arsip memiliki kegunaan untuk mendukung kegiatan administrasi suatu instansi yang sehingga perlu untuk dilakukan preservasi. Digitalisasi adalah salah satu metode untuk preservasi arsip, tetapi dalam bentuk digital, arsip memiliki kelemahan seperti mudah diedit dan digandakan, sehingga memerlukan autentikasi. Autentikasi sendiri dilakukan dengan melihat syarat dan ketentuan sebelum digitalkan dan setelah didigitalkan, dengan mempertahankan nilai *integrity*, *usability*, dan *reliability*. seperti yang dilakukan oleh Dinas Kearsipan dan perpustakaan

provinsi Jawa Tengah dalam menjaga keautentikan arsip yaitu dengan membuat berita acara untuk arsip digital dari hasil transfer media untuk mempertahankan nilai integrity arsip digital, mengadakan pemilihan terhadap nilai guna arsip seperti nilai penggunaan sejarah untuk mempertahankan nilai usability, dan menjaga arsip asli untuk pemeriksaan keaslian sebagai usaha mempertahankan nilai reliability.

3. Hasil Penelitian dari Iyep Saefulrahman, RafarzaMuhammadi, Muhammad Faiz Dwi Sakti, Justin Nabil Alpasha, (2025) yang berjudul “**Implementasi Sistem Manajemen Kearsipan Digital di Dinas Perpustakaan Dan Kearsipan Kota Bandung Mini Riset Otonomi & Pemerintahan Lokal**”. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, metode penelitian melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan analisis dokumen Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan Srikandi di Kota Bandung memiliki potensi untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi pengelolaan arsip, tetapi menghadapi sejumlah tantangan. Tantangan utama meliputi keterbatasan sumber daya manusia yang kompeten, adaptasi teknologi, dan keterbatasan anggaran. Meski demikian, kebijakan pemerintah pusat yang mendorong standar pengelolaan arsip nasional memberikan landasan strategis bagi keberhasilan sistem ini.

Tabel 2. 1

Tabel Kajian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Pesamaan dan Perbedaan			
			Persamaan	Perbedaan	Metode	Pendekatan
1.	Namira Rahmi Zahara, Nina Mayesti (2024)	Implementasi Kebijakan Peraturan Anri 6/2021 Pada Fungsi Kearsipan Sekretariat Ditjen Kementerian X Ri	Persamaan pada teori implemtasi yaitu menggunakan George C. Edward III,	1. Perbedaan terdapat pada lokus penelitian, 2. Perbedaan Teknik analisis data Creswell 2014	Studi kasus	Pendekatan Kualitatif
2.	Sutrisno, Lydia Christiani (2019)	Analisis Autentikasi Arsip Digital Hasil Alih Media Di Dinas Kearsipan Dan Perpustakaan Provinsi Jawa Tengah	Persamaan teknik analis data Miles dan Huberman	1. Perbedaan pada lokus dan teori yang digunakan yaitu Durati 2002	Studi kasus	Pendekatan Kualitatif
3.	Iyep Saefulrahman, Rafarza Muhammad, Muhammad Faiz Dwi Sakti, Justin Nabil Alpasha, (2025)	Implementasi Sistem Manajemen Kearsipan Digital di Dinas Perpustakaan Dan Kearsipan Kota Bandung Mini Riset Otonomi & Pemerintahan Lokal	Persamaan pada lokus penelitian	1. Perbedaan teori yang digunakan yaitu Kalarikkal, 2024 terkait dengan sistem kearsipan digital 2. Teknik analisis Russel 2024	Studi kasus	Pendekatan Kualitatif

Sumber : Peneliti susun dari hasil studi pustaka

Penelitian ini merujuk pada tiga jurnal terdahulu. Jurnal pertama dan ketiga memiliki persamaan lokus penelitian, namun fokus dan teori yang digunakan berbeda. Jurnal pertama meneliti implementasi kebijakan dengan teori Edward III, sedangkan jurnal ketiga meneliti sistem manajemen arsip. Jurnal kedua berfokus pada proses autentikasi dengan lokus dan teori yang berbeda. Penelitian terdahulu

ini digunakan sebagai referensi dan pembanding untuk memastikan orisinalitas penelitian.

2.1.2 Konsep Administrasi Publik

a. Pengertian Administrasi Publik

Administrasi Publik, Dalam kajian administrasi publik, sebagaimana diungkapkan Muhammad Sawir (2021:20) yang merujuk pada pandangan Chandler dan Plano dalam Keban (2008:4), terdapat sebuah proses pengelolaan dan koordinasi sumber daya serta tenaga kerja pemerintah. Proses ini bertujuan untuk merumuskan, melaksanakan, dan mengelola berbagai keputusan yang terkait dengan kebijakan publik. Lebih lanjut, Keban (2008:4) menjelaskan bahwa konsep administrasi publik juga mencerminkan peran dominan pemerintah sebagai pengatur tunggal. Pemerintah, dalam konteks ini, aktif dan proaktif dalam menentukan arah kebijakan yang dianggap penting bagi masyarakat. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa masyarakat cenderung berperan pasif, membutuhkan bimbingan, dan menerima segala bentuk pengaturan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Muhammad Sawir (2021:31) mengemukakan bahwa dalam perspektif tradisional, administrasi publik kerap dipandang sebagai kumpulan lembaga negara, rangkaian proses, tata cara, sistem, dan susunan organisasi, serta pola tindakan yang bertujuan untuk mengelola urusan publik demi memenuhi kebutuhan masyarakat. Menurut ESC (2004), administrasi publik, sebagai organisasi birokrasi, menjalankan fungsinya melalui serangkaian regulasi yang didukung oleh legitimasi, pendelegasian wewenang, otoritas rasional-legal, keahlian, netralitas,

kesinambungan, kecepatan, ketepatan, prediktabilitas, standar yang jelas, integritas, dan profesionalisme, semuanya ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada masyarakat luas. Oleh karena itu, administrasi publik, sebagai alat negara, diharapkan mampu menyediakan landasan penting bagi kemajuan manusia dan keamanan. Dengan kata lain, diperlukan administrasi negara yang efektif untuk memastikan keberlangsungan supremasi hukum (Economic and Social Council UN, 2004:5).

Sawir (2021:36) mengutip Siagian dalam bukunya "Filsafat Administrasi" (2014:7) yang mendefinisikan administrasi publik sebagai rangkaian aktivitas yang dijalankan oleh para pegawai pemerintah suatu negara demi merealisasikan tujuan-tujuan negara. Definisi ini menekankan bahwa administrasi publik merupakan suatu proses yang melibatkan berbagai tindakan yang dilakukan oleh aparatur negara, khususnya Aparatur Sipil Negara (ASN), untuk mencapai target-target negara yang telah ditentukan sebelumnya melalui implementasi kebijakan-kebijakan yang sah.

Pasalong dalam bukunya yang berjudul *Teori Adminitrasi Publik* (2012 :8) dalam Sawir (2021:36), menunjukkan bahwa ;

“ Adminitrasi publik merupakan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah di bidang legislatif, eksekutif,, dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian”.

Sehingga dapat dipahami bahwa Adminitrasi Publik menunjukkan adanya proses yang digerakan oleh beberapa faktor, yaitu kegiatan, kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

Irawan dalam bukunya yang berjudul *Dasar-Dasar Adminitrasi Publik* (2017:223) dalam Sawir (2021:37), mengemukakan bahwa “ Adminitrasi publik adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah”. Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa Adminitrasi Publik merupakan proses di mana sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya seperti modal, sarana dana prasarana, teknologi diorganisir dan dikelola sesuai dengan fungsi manajemen guna mencapai tujuan yang ada.

b. Administrasi Publik dalam Kebijakan Publik

Dalam buku "Studi Implementasi Kebijakan Publik", Tachjan berpendapat bahwa kebijakan publik yang baik seharusnya mencakup suara masyarakat sebagai representasi kepentingan umum, bukan sekadar ide atau pandangan para pejabat pemerintah. Oleh karena itu, tanggung jawab utama administrator publik sangat terkait dengan kepentingan masyarakat, sehingga mereka wajib memahami dan menanggapi masalah, kebutuhan, dan aspirasi yang berkembang di lingkungan sekitar mereka. Administrator publik, sebagai pelaksana kebijakan, merupakan elemen penting dalam kerangka sistem kebijakan publik.

Alamsyah (2016 : 88), menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decission of policymakers will not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes*, dan *beureucratic structures*.

Maka dari beberapa definisi ahli di atas dapat dijadikan sebuah kesimpulan bahwa administrasi publik adalah proses kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah dalam memenuhi kebutuhan publik agar efisien dan efektif. Keterkaitan Administrasi Publik dan Kebijakan Publik yaitu dalam administrasi publik, kebijakan publik berasal dan dibuat oleh pemerintah sebagai fungsi dinamis dari negara yang ditunjukkan untuk menciptakan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan tugas-tugas negara.

2.1.3 Konsep Kebijakan Publik

a. Pengetian Kebijakan Publik

Kata “*public*” dalam kebijakan publik dapat dipahami ketika dikaitkan dengan istilah “*privat*”. Istilah publik dapat dirunut dari sejarah negara Yunani dan Romawi kuno. Dengan menelusuri literatur sejarah Romawi, Gobetti (2007) mengutip dari Sawir (2021) memilah istilah privat dalam kaitannya dengan individu, atau person; sedangkan publik merujuk pada komunitas atau negara. Publik juga didefinisikan sebagai bukan pribadi, yang meliputi orang banyak, berkaitan dengan atau mengenai suatu negara, bangsa atau masyarakat yang tidak terafiliasi dengan pemerintahan bangsa tersebut. Dalam Bahasa Indonesia, penggunaan kata “*public*” sering diganti dengan “umum”. Kesejahteraan adalah tujuan utama sektor publik dan bukan untuk mencari laba (Sawir 2021).

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, dan garis pedoman untuk

manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) mengutip dalam Sawir (2021) memeberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan;
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi;
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan;
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan; Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai;
5. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit;
6. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu;
7. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi yang bersifat intra organisasi;
8. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah;
9. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subjektif;

Sawir (2021) mengutip Budi Winarno (2007:15) yang menjelaskan bahwa istilah "kebijakan" (*policy term*) memiliki cakupan penggunaan yang luas, mulai dari konteks umum seperti "kebijakan luar negeri Indonesia" atau "kebijakan Jepang," hingga konteks yang lebih spesifik seperti "kebijakan pemerintah tentang debirokrasi dan deregulasi." Lebih lanjut, baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sependapat bahwa penggunaan istilah "kebijakan" seringkali tumpang tindih dengan istilah-istilah lain seperti tujuan program, keputusan, undang-undang, peraturan, standar, proposal, dan rancangan besar (Suharno, 2008:11).

Menurut Sawir (2021:124), yang mengutip James E. Aderson dalam Islamy (2009:7), kebijakan dapat didefinisikan sebagai "serangkaian tindakan terarah yang diambil oleh individu atau kelompok untuk mengatasi masalah atau isu yang relevan." Ini berarti, kebijakan merupakan rangkaian kegiatan yang memiliki tujuan

spesifik, yang dilaksanakan oleh individu atau kelompok tertentu dalam rangka menyelesaikan masalah tertentu. Sawir (2021:125) juga menekankan bahwa kebijakan publik bersifat dinamis dan kompleks, bukan sesuatu yang kaku dan hanya didominasi oleh pemegang kekuasaan formal.

Sebaliknya, kebijakan publik seharusnya mencerminkan prinsip-prinsip dasar demokrasi, yaitu kebijakan yang berasal dari, oleh, dan untuk kepentingan publik (rakyat). Lebih lanjut, kebijakan publik, termasuk tata kelola negara (*governance*), mengatur hubungan antara negara dan rakyat. Nugroho (2009), seperti dikutip dalam Sawir (2021), menjelaskan bahwa setiap pemegang kekuasaan memiliki kepentingan untuk mengendalikan dan mengelola negara. Pengelolaan di sini berarti pengendalian yang bertujuan untuk meningkatkan nilai negara.

Pendapat lain diungkapkan oleh R. Thomas Dye, Horn Meter (1987:3) dalam Sawir (2021) Kebijakan publik adalah :

'... Public policy is whatever governments choose to do or not to do. Note that we are focusing not only on government action. But also on government inaction, that is, what government choose; not to do. We contend that government inaction can have just a great an impact on society as government action'

Dari pendapat Dye ini mejelaskan bahwa kebijakan publik merupakan kegiatan pemerintah yang harus diikuti masyarakat, baik pemerintah melakukan sebuah kegiatan atau tindakan maupun tidak. Kebijakan merupakan upaya memahami dan mengartikan sessuatu yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam suatu masalah, penyebabnya, dan pengaruh serta dampak dari kebijakan publik tersebut.

Menurut Woll dikutip Tangkilisan (2003 : 2) dalam Sawir (2021), Kebijakan Publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Sedangkang Jame E. Anderson memberikan definisi kebijakakn publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan itu adalah :

- 1) Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan;
- 2) Kebijakan publik berisi tindakan pemerintah;
- 3) Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan;
- 4) Kebijakan publik yang diambil bias bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakuakn sesuatu;
- 5) Kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan guna memecahkan masalah -masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan suatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa Sawir (2021:135).

Menurut Tachjan dalam bukunya yang berjudul “Studi Implementasi Kebijakan Publik”, kebijakan publik merupakan keputusan yang mengandung konsekuensi , yang di dalamnya adanya keterkaitan akan kepentingan rakyat.

Proses kebijakan publik menurut William N. Dunn (2017) dalam (Irawaty, 2022) dimulai dari Agenda *Setting* adalah sebagai berikut :

- 1) Agenda *Setting* – adalah suatu proses mengupayakan agar suatu masalah publik berubah menjadi agenda kebijakan dan agenda pemerintah. Termasuk didalam hal ini adalah perumusan masalah - memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah;
- 2) *Forecasting* (peramalan) - memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dengan diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan;
- 3) Adopsi kebijakan (*Policy Adoption*) yaitu sebuah kebijakan diadopsi karena adanya dukungan mayoritas anggota dewan, adanya konsensus di antara pimpinan lembaga, atau adanya keputusan mayoritas.
- 4) Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*), yaitu kebijakan yang diadopsi dilakukan oleh badan/lembaga teknis pemerintah dengan memobilisasi sumber daya keuangan dan manusia untuk melaksanakan kebijakan.
- 5) Penilaian Kebijakan (*Policy Assessment*) – merupakan kegiatan yang dilakukan oleh lembaga audit pemerintahan dalam menentukan apakah kebijakan eksekutif, tindakan legislatif, dan keputusan pengadilan sesuai dengan persyaratan undang-undang dalam mewujudkan tujuannya.
- 6) Adaptasi kebijakan (*Policy Adaptation*) – Hasil audit dan evaluasi dari lembaga audit dilaporkan kepada lembaga yang bertanggung jawab untuk merumuskan, mengadopsi, dan menerapkan kebijakan bahwa peraturan yang ditulis dengan buruk, sumber daya yang tidak memadai, dan pelatihan yang tidak memadai memerlukan adaptasi kebijakan (Dunn, 2017:45).

b. Proses dan Model Analisis Kebijakan Publik

Pada garis besarnya siklus kebijakan terdiri dari tiga kegiatan pokok, yaitu :

- 1) Perumusan kebijakan, 2) Implementasi kebijakan dan 3) Pengawasan dan penialiaan (hasil) pelaksanaan kebijakan Mustopa (1998:25) dalam Tachjan (2006:20). Maka dilihat pada prosesnya, efektivitas kebijakan publik akan ditentukan /dipengaruhi oleh pertama proses perumusan kebijakannya; kedua oleh proses implementasinya atau pelaksanaannya; dan ketiga, oleh proses evaluasinya, ketiganya memiliki hubungan kausal dan sillilah Tachjan (2006 ; 21).

Maka berangkat dari pendapat diatas diperlukan analisis kebijakan dengan maksud untuk memperoleh informasi sebagai bahan dalam pembuatan suatu kebijakan. Dalam mengadakan analisis terhadap kebijakan publik, maka banyak model analisis yang dapat digunakan, seperti yang diajukan oleh Thomas R. Dye (2013) di bawah ini:

- a) Model Sistem Model ini memotret kebijakan publik sebagai hasil (output) sistem politik. Nilai model sistem bagi analisis kebijakan meliputi:
 - a. dimensi-dimensi lingkungan yang menggerakkan dan mempengaruhi tuntutan terhadap sistem politik,
 - b. karakteristik sistem politik yang memungkinkan transformasi tuntutan dan mempengaruhi dalam kebijakan publik.
- b) Model Massa Elite Dalam hal ini kebijakan publik dipandang sebagai preferensi dan nilai dari elite penguasa. Teori ini menyatakan bahwa masyarakat bersifat apatis dan kekurangan informasi mengenai kebijakan publik. Karena itu, kelompok elitelah yang akan mempertajam pendapat umum. Pejabat dan administrator publik hanyalah pelaksana kebijakan yang telah ditentukan oleh kelompok elite tersebut.
- c) Model Kelompok Model ini berangkat dari dalil bahwa interaksi antara kelompok merupakan titik pusat kenyataan politik. Kelompok dipandang sebagai jembatan antara individu dan pemerintah. Politik adalah arena perjuangan kelompok untuk memenangkan kebijakan publik.
- d) Model Rasional Paham rasional menyatakan bahwa kebijakan merupakan suatu pencapaian sasaran secara efisien. Satu kebijakan rasional merupakan satu rancangan untuk memaksimalkan pencapaian nilai. Kita dapat mengatakan suatu kebijakan adalah rasional, jika kebijakan itu paling efisien.
- e) Model Inkremental Model ini memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan aktivitas pemerintah yang lalu, dengan modifikasi-modifikasi yang sepotong demi sepotong (bersifat inkremental). Perhatian dicurahkan kepada program, kebijakan baru serta modifikasi program yang berjalan. Pada umumnya, para pembuat kebijakan menerima legitimasi program yang telah ditetapkan dan secara diam-diam setuju untuk meneruskan kebijakankebijakan yang terdahulu.
- f) Model Institusional Hubungan antara kebijakan publik dan lembaga-lembaga pemerintah adalah amat erat.

c. Aktor Kebijakan Publik

Suatu kebijakan tidak akan menjadi kebijakan publik sebelum kebijakan tersebut diangkat, dilaksanakan dan diperkuat oleh lembaga pemerintah, dalam Irawaty (2022 : 40) Dalam era reformasi, aktor kebijakan (lembaga-lembaga) negara dan pemerintah yang berwenang membuat perundang-undangan atau kebijakan itu adalah, (Irawaty 2022: 44 - 46).

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat: menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan Tap MPR, menetapkan GBHN.
2. Presiden: membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR, menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).
3. Dewan Perwakilan Rakyat: membuat Undang-Undang (bersama-sama dengan Presiden).
4. Pemerintah: menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk melaksanakan Undang-Undang (UU), menetapkan Keputusan Presiden (Keppres) dan menetapkan Instruksi Presiden (Inpres).
5. Menteri: menetapkan Peraturan Menteri (Permen) atau Keputusan Menteri (Kepmen) sebagai peraturan pelaksanaannya.
6. Lembaga Pemerintah Non Departemen: menetapkan peraturan-peraturan yang bersifat teknis, yaitu peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.
7. Direktorat Jenderal (Dirjen): menetapkan/ mengeluarkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis di bidangnya masing-masing.
8. Badan-badan Negara Lainnya: mengeluarkan/ menetapkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang berisi perincian dari ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang mengatur di bidang tugas dan fungsinya masing-masing
9. Pemerintah Provinsi: menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) dengan persetujuan DPRD Provinsi.
10. DPRD Provinsi: menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Provinsi.
11. Pemerintah Kota/Kabupaten: menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota) dengan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota.
12. DPRD Kota/Kabupaten: menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
13. Kepala Desa: menetapkan Peraturan dan Keputusan Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa (BPD).

14. BPD: menetapkan Peraturan Desa atau Keputusan Desa bersama-sama dengan Kepala Desa.

Sedangkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 pasal 7 ayat (1) terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
3. Peraturan Pemerintah.
4. Peraturan Presiden.
5. Peraturan daerah.

Irawaty (2022:46) menunjukkan bahwa, dalam kerangka sistem kenegaraan dan pemerintahan Indonesia, setiap lembaga, termasuk pemerintah atau presiden, memiliki peran ganda, yaitu sebagai pembentuk dan pelaksana kebijakan publik. Sementara itu, Anderson, yang dikutip oleh Tacjhan (2016:16), mendefinisikan kebijakan publik sebagai "kebijakan-kebijakan yang dirumuskan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintahan."

Tujuan utama dari pembentukan kebijakan publik ini, menurut Hoogerwerf (1983:9), umumnya adalah untuk: menjaga stabilitas dan ketertiban umum (peran negara sebagai stabilisator), mendorong kemajuan masyarakat di berbagai bidang (peran negara sebagai stimulator), mengkoordinasikan berbagai kegiatan (peran negara sebagai koordinator), dan mengalokasikan sumber daya (peran negara sebagai alokator).

Solihin Abdul Wahab, 2002 :65; dalam Abdoellah 2016 : 61, pada buku yang berjudul "Teori dan Analisis Kebijakan", mengemukakan bahwa :

'Pengertian implementasi kebijakan itu adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang di arahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam perumusan kebijakan'.

Maka jika di simpulkan bahwa kebijakan merupakan penetapan arah, sementara implementasi adalah perjalanan untuk mencapai tujuan tersebut. implementasi merupakan proses krusial yang dapat mengubah sebuah rencana kebijakan menjadi suatu tindakan nyata dan hasil yang terukur, tanpa implementasi, kebijakan hanya akan menjadi ide dan tidak dapat diejawantahkan.

2.1.4 Konsep Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata "*implementation*", berasal dari kata kerja "*to implement*". Menurut Webster Dictionary (1979 : 914) dalam Tachjan (2006 : 23), kata "*impere*" dan "*plere*". Kata "*implore*" dimaksudkan "*to fill up*"; "*to fill in*" yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan "*plere*" maksudnya "*to fill*", yaitu mengisi. Selanjutnya kata "*to implement*" dimaksudkan sebagai : "(1) *to carry into effect; to fulfil; accomplish*. (2) *to provide with the means for carry out into effect or fulfilling; to give practical effect to*. (3) *to provide or equip with implements*" (Webster's Dictionary, 179 :914).

Pertama, *to implement* dimaksudkan "membawa ke suatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan". Kedua, *to implement* dimaksudkan "menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu; memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu". Ketiga *to implement* dimaksudkan menyediakan atau melengkapi alat".

Sehubungan dengan kata implemetasi di atas, Pressman dan Wildavsky (1978 : xxi) mengutip dalam Tachjan (2006: 24), mengemukakan bahwa, "*implementation as to carry out, accomplish, fufill, produce, complete*". Maksudnya ; membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi. Jadi secara etimologi

implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/ disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil.

Apabila pengertian implementasi kebijakan di atas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/ disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan. Tacjhan (2006 : 24)

Kemudian Edwards III (1980 : 1) dalam Tachan (2006 :25), mengemukakan bahwa : “ *policy implementation,... is the stage of policy making between the establishment of a policy ... and the consequences of the policy for the people whom it effect*”. Sedangkan Grindle (1980 : 6) mengemukakan bahwa : “*Implementation – a general process of administrative action can be investigated specific program level*”.

Tachjan (2006:25) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan serangkaian aktivitas administratif yang dijalankan setelah suatu kebijakan disahkan. Proses ini menjembatani antara perumusan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan menggunakan pendekatan "*top-down*," yang berarti menerjemahkan opsi-opsi yang masih bersifat umum atau luas menjadi tindakan-tindakan yang lebih spesifik dan terperinci. Sebaliknya, perumusan kebijakan mengadopsi pendekatan "*bottom-up*," di mana prosesnya dimulai dengan mengidentifikasi kebutuhan masyarakat atau mengakomodasi tuntutan lingkungan,

kemudian dilanjutkan dengan mencari dan memilih solusi alternatif, dan akhirnya mengusulkan solusi tersebut untuk ditetapkan.

Wahab (2002:59), yang merujuk pada Grindle (1980) dalam buku "Teori dan Analisis Kebijakan" karya Dr.Drs Awan Y Abdoellah M.Si, menyatakan bahwa implementasi kebijakan memainkan peran krusial dalam kebijakan publik. Implementasi bukan sekadar proses pengalihan keputusan politik menjadi prosedur birokrasi yang rutin, tetapi juga melibatkan konflik, pengambilan keputusan, dan distribusi manfaat kebijakan. Oleh karena itu, implementasi merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan siklus kebijakan, bahkan mungkin lebih signifikan daripada perumusan kebijakan itu sendiri. Sebagaimana ditegaskan oleh Chief Udoji (dalam Wahab, 2002:59), kebijakan publik hanya akan menjadi angan-angan atau rencana indah yang tersimpan dalam arsip jika tidak diimplementasikan.

Implementation gap, suatu istilah yang dimaksudkan untuk menjelaskan suatu keadaan bahwa dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) dengan apa yang seharusnya dicapai. Semakin banyaknya perbedaan antara harapan dan kenyataan sangat bergantung pada *implementation capacity* dari organisasi dan actor atau birokrasi untuk melaksanakan kebijakan tersebut. *implementation capacity* adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan kebijakan/keputusan, sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan tercapai (Chief Udoji, dalam Wahab, 2002:59).

Dalam hubungan ini Huntington, dalam Said Zamal Abidin (2004:189) mengemukakan pandangannya, bahwa perbedaan yang paling penting antara suatu

negara dengan negara lain tidak terletak pada bentuk atau idiologinya, tetapi pada tingkat kemampuannya melaksanakan pemerintahan. Tegasnya tingkat kemampuan dapat dilihat pada kemampuan melaksanakan setiap keputusan atau kebijakan yang dibuat negara/pemerintah yang bersangkutan. Walaupun demikian faktor sistem politik/pemerintahan negara yang bersangkutan cukup berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakannya.

b. Faktor Pengaruh dan Elemen dalam Implementasi Kebijakan

Dalam Implementasi kebijakan terdapat faktor-faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Faktor utama internal, yang terdiri dari kebijakan yang akan dilaksanakan dalam factor-faktor pendukung;
2. Faktor utama eksternal adalah kondisi lingkungan (*environment*) dan pihak-pihak terkait (*stakeholders*) Abidin,2004:191 dalam (buku teori dan analisis kebijakan, 2016 : 59).

Pada awalnya berhasil atau tidaknya pelaksanaan kebijakan ditentukan oleh dua hal, yaitu: *pertama*, kualitas kebijakan; *kedua*, ketepatan strategi pelaksanaan yang tidak tepat seringkali tidak mampu memperoleh dukungan dari publik (Sayid Zainal 2004 : 192-193 dalam buku teori dan analisis kebijakan).

Adapun yang menentukan kualitas kebijakan sehingga layak untuk dilaksanakan jika mengandung beberapa elemen (Hesel, 2004) :

1. **Tujuan** yang ingin dicapai atau alasan-alasan yang dipakai untuk mengadakan kebijakan itu; tujuan atau alasan baik jika tujuan alasan itu ;
 - Rasional, dapat diterim akal sehat, sesuai dengan faktor-faktor pendukung yang tersedia.
 - Diinginkan (*desirable*), tujuan dari kebijakan menyangkut kepentingan umum, sehingga mendapat dukungan dari berbagai pihak;
2. **Asumsi** yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis dan valid
3. **Informasi** yang digunakan cukup lengkap dan akurat, kebijakan tidak tepat jika didasarkan pada informasi yang tidak benar sudah *out of date*.

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran/publik, melainkan menyangkut pula jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) yang pada akhirnya berpengaruh terhadap tujuan kebijakan, baik yang bersifat negatif maupun positif. Oleh karena itu tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan adalah:

- 1) **Penafsiran**, yaitu merupakan kegiatan yang menerjemahkan makna program ke dalam pengaturan yang dapat diterima dan dijalankan;
- 2) **Organisasi**, yaitu merupakan unit atau wadah untuk menetapkan program ke dalam tujuan kebijakan;
- 3) **Penerapan**, yaitu berhubungan dengan perlengkapan rutin untuk pelayanan, gaji/upah (Hesel, 2002: 18) dalam (Abdoellah buku teori dan analisis kebijakan 2016).

Akhirnya dapat dikemukakan bahwa pengertian implementasi kebijakan itu, adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang di arahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah di arahkan pada pencapaiannya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam perumuan kebijakan (Van Meter dan Van Horn, 1975: dalam Solicin Abdul Wahab, 2002:65) mengutip dari buku teori dan analisis kebijakan Abdoellah 2016.

Menurut Kamal Alamsyah (2016:88), persoalan krusial dalam administrasi publik terletak pada kurangnya fokus terhadap implementasi. Ia berpendapat bahwa keputusan para pembuat kebijakan tidak akan berhasil diwujudkan tanpa implementasi yang efektif. Untuk itu, Edward menganjurkan agar empat aspek

utama diperhatikan demi efektivitas implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi.

c. Model-Model Implementasi Kebijakan

Model implementasi kebijakan menyajikan baik secara abstrak maupun operasional, namun penggunaannya diperlukan untuk keperluan analisis/penelitian yang baik-buruknya suatu model akan sangat terantung pada kompleksitas masalah kebijakan yang dikaji dan tujuan dari analisis itu sendiri mengutip dari buku teori dan analisis kebijakan (Abdoellah 2016), terdapat beberapa pendapat ahli mengenai model-model yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, model-model implementasi, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Model Van Meter dan Van Horn (1975) disebut *A Model Of Policy Implementation*

Bersumber dari Irawaty (2022) buku berjudul “Kebijakan Publik Suatu Tinjauan Teoritis dan Empiris”, Model ini disebut sebagai *A Model Of the Policy Implementation Process* (model proses implementasi kebijakan). Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan- perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang dilaksanakan. Selanjutnya, ditawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi kebijakan dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*).

Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam

prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi, dan tingkat efektivitas mekanismekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur. Atas dasar pandangan ini Meter dan Horn, berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut: (a) jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan (b) jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan di antara pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Dikutip dari buku teori dan analisis kebijakan (Abdoellah 2016) Dikemukakannya, bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan kinerja/prstasi kerja (*performance*) dipisahkan oleh sejumlah variable bebas yang saling berkaitan, yakni :

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan
- b. Sumber-sumber kebijakan
- c. Ciri-ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana
- d. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
- e. Lingkungan ekonomi, social dan politik. (Irawaty,2022).

2. Model Edwards III (1980)

Model implementasi kebijakan yang berperspektif top down ini dikembangkan oleh George C. Edwards III (1980) dengan menamakan model implementasi kebijakan publik yang *Direct and Indirect Impact on Implementation* mengutip dari Irawaty (2022:66) buku berjudul “Kebijakan

Publik Suatu Tinjauan Teoritis dan Empiris” Dalam pendekatan ini terdapat empat faktor yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu : (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi. Model implementasi kebijakan menurut Edwards III nampak melalui gambar berikut:

a. Faktor komunikasi (*communication*)

Dalam proses implementasi kebijakan, komunikasi memegang peranan penting karena pelaksana harus mengetahui apa yang akan dikerjakan. Perintah untuk melaksanakan kebijakan harus diteruskan kepada aparat dengan tepat dan konsisten melalui komunikasi yang baik. Komunikasi yang salah akan mengakibatkan pelaksanaan suatu kebijakan tidak efisien dan jauh dari tujuan yang telah ditetapkan. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar aparat pelaksana mengetahui hal yang harus dilakukan. Tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target groups*) sehingga dapat mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

b. Sumberdaya (*resouces*)

Dimaksudkan sebagai aparat pelaksana yaitu para aparat birokrasi pelaksana kebijakan yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Kurangnya sumberdaya yang memiliki kemampuan yang dibutuhkan dalam pelaksanaan suatu program kerja dapat berakibat pada

ketidak efektifan penerapan kebijakan tersebut , walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila aparat pelaksana kekurangan sumber daya untuk melaksanakan isi kebijakan tersebut, maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan baik. Sumberdaya meliputi sumber daya manusia, yakni kompetensi aparat pelaksana, dan sumber daya finansial.

c. Disposisi (*disposition*)

Disposisi diartikan sebagai watak dan karakteristik yang dimiliki oleh aparat pelaksana seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila aparat pelaksana memiliki disposisi atau sikap yang baik dalam menjalankan tugas, maka implementasi kebijakan akan berjalan sesuai dengan yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

d. Struktur birokrasi (*Bureaucratic structure*)

Struktur birokrasi atau organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap aparat pelaksana dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape* yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak dapat mencapai sasaran. (Irawaty, 2022:66).

Edward III (1980) dalam Kamal Alamsyah (2016 : 88), 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: “*What is the precondition for successful policy implementation?*” dan “*What are the primary obstacles to successful policy implementation?*” Dia berusaha menjawab dua pertanyaan tersebut dengan mengkaji empat faktor atau variabel dari kebijakan, yaitu struktur birokrasi, sumber daya, disposisi dan komunikasi.

1. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.

2. *Resources* berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

3. *Disposition* berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut, kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

4. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik.

Tantangan adalah bagaimana agar tidak terjadi *beureucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi

jauh dari efektif. di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerja sama di antara lembaga-lembaga negara dan/ atau pemerintahan. Kamal Alamsyah (2016 : 88), menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah lack of attention to implementation. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes*, dan *beureucratic structures*.

3. Model Merilee S Grindle (1980)

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S Grindle, dalam Subarsono (2008) dipengaruhi oleh dua variabel besar yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan ini mencakup:

- a) Kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan;
- b) Jenis manfaat yang diterima oleh target groups;
- c) Perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan
- d) Ketepatan letak sebuah program;
- e) Sebuah kebijakan menyebutkan aparat pelaksanaanya dengan rinci, dan
- f) Sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup:

- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan,
 - b. Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa,
 - c. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran. (Irawaty,2022)
4. Model Daniel Mazmanian dan Paul A Sabatier (1983)

Model ini disebut dengan *A Framework for Implementation Analysis* (Kerangka Analisis Implementasi) dari analisis implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi dengan mengklasifikasi dalam tiga variabel, yaitu:

- a. Variabel independen yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek dan perubahan yang dikehendaki.
- b. Variabel intervening yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan,
- c. Variabel dependen yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dalam (Irawaty, 2022).

5. Model Ripley dan Franklin (1985)

Menurut Ripley dan Franklin (1985) keberhasilan implementasi kebijakan program ditinjau dari tiga faktor, yaitu:

- Mengukur implementasi dari kepatuhan aparatur pelaksana,
- Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan, dan
- Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat program dalam (Irawaty, 2022).

6. Model Charles Jones Jhones (1994)

Mengemukakan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama, yaitu :

- a. Organisasi; pembentukan atau penataan kembali sumberdaya, unit-unit dan metode untuk menunjang agar program berjalan.
- b. Interpretasi; menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.
- c. Aplikasi (penerapan); berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa, (Irawaty, 2022)

2.1.5 Peraturan walikota Nomor 42 tahun 2023 tentang Pedoman Alih media Arsip Pasal 10 Autentikasi Arsip

Menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang kearsipan pasal 1 menetapkan bahwa yang dimaksud dengan arsip adalah : “Rekaman kegiatan atau

peristiwa dalam berbagai bentuk media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan di terima oleh lembaga negara pemerintah daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi kemasyarakatan dan perseorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara”.

Berdasarkan ISO 15489-1 (*Records Management – Part 1: General*), arsip adalah informasi yang diciptakan, diterima dan disimpan sebagai bukti dan informasi oleh suatu organisasi atau seseorang, dalam rangka memenuhi kewajiban hukumnya atau dalam rangka transaksi bisnis (*information created, received and maintained as evidence and information by an organization or person, in pursuance of legal obligations or in the transaction of business*) dalam (Muhammad Rustam 2014).

Untuk dianggap sebagai arsip, suatu dokumen harus memiliki isi, struktur dan konteks. Suatu arsip yang memiliki atribut ini disebut arsip yang lengkap. Namun demikian, agar dapat dijadikan bukti, arsip tidak hanya harus lengkap, tetapi juga dapat diakses, reliabel, otentik, akurat, dan tidak dapat diganggu gugat dalam (Muhammad Rustam 2014).

Autentikasi berdasarkan Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Pedoman Autentikasi Arsip Elektronik merupakan proses pemberian tanda dan/atau pernyataan tertulis atau tanda lainnya sesuai dengan perkembangan teknologi yang menunjukkan bahwa arsip yang diautentikasi adalah asli atau sesuai dengan aslinya. Autentikasi arsip ini ditujukan untuk semua bentuk arsip, baik kertas maupun non kertas untuk

menunjukkan keasliannya. Tanda yang biasa digunakan adalah tanda tangan dan *digital watermarks*. Selain itu, digunakan pula pernyataan tertulis dari lembaga kearsipan untuk menunjukkan keabsahan arsip.

Peraturan Walikota No. 42 Tahun 2023 tentang Alih Media Arsip merupakan langkah strategis dalam pengelolaan arsip di lingkungan pemerintah daerah. Salah satu fokus utama dari peraturan ini adalah autentikasi arsip, yang berfungsi untuk memastikan bahwa informasi yang disajikan kepada masyarakat adalah akurat, dapat dipertanggungjawabkan, dan tidak mengalami perubahan yang merugikan. Dalam era digital saat ini, di mana informasi dapat dengan mudah diakses dan disebarluaskan, penting bagi pemerintah untuk menjaga integritas arsip yang dimiliki.

Implementasi kebijakan Peraturan Walikota No. 42 Tahun 2023 tentang Alih Media Arsip di Dinas Arsip dan Perpustakaan Kota Bandung merupakan langkah strategis yang sangat penting dalam konteks pengelolaan informasi publik. Dinas ini memiliki peran krusial dalam menjaga dan mengelola arsip sebagai sumber informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam era digital yang terus berkembang, urgensi untuk menerapkan kebijakan ini semakin mendesak, mengingat tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan arsip yang aman dan terpercaya. Dasar Hukum terbentuknya peraturan Walikota Bandung Nomor 42 tahun 2023 tentang Pedoman Alih media arsip Pasal 10 Autentikasi Arsip:

1. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 152 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5071);

2. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang – undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan Nomor 53
3. Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 20 Tahun 2011 tentang Pedoman Autentikasi Arsip Elektronik ;
4. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 03 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kearsipan di Lingkungan Pemerintahan Kota Bandung;

2.2 Kerangka Berpikir

Uma Sekaran dalam Sugiyono (2013:60) mengemukakan bahwa, kerangka berfikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah didetifikasi sebagai masalah yang penting.

Menurut Suriasumartri, 1986 dalam (Sugiyono 2013 : 60), Seorang peneliti harus menguasai teori-teori ilmiah dasar bagi argumentasi dalam menyusun kerangka pemikiran yang membuahkan hipotesis. Kerangka pemikiran merupakan penjelasan sementara terhadap gejala-gejala yang menjadi objek permasalahan.

Untuk mengkaji permasalahan dalam pelaksanaan Implementasi kebijakan Peraturan Walikota No. 42 Tahun 2023 tentang Pedoman Alih Media Arsip pada pasal 10 autentikasi arsip di Dinas Arsip dan Perpustakaan Kota Bandung masih terdapat permasalahan seperti Komunikasi yang kurang efektif menyebabkan informasi Peraturan Walikota Nomor 42 tahun 2023 tentang Pedoman alih media arsip Pasal 10 autentikasi ini masih belum optimal dipahami oleh pegawai; Sumber daya manusia yang kuantitasnya masih kurang dan kualitas pegawai masih terbatas dalam peningkatan kompetensi yang disebabkan oleh keterbatasannya jumlah

anggaran dana; Sarana dan prasarana yang belum optimal baik dari jumlah maupun pengadaan ruangan Lab yang khusus untuk arsip yang sudah di autentikasi maupun arsip konvensional lainnya.

Oleh karena itu untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan tersebut maka perlu dilakukan analisis secara mendalam untuk membahas mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi dalam proses implementasi kebijakan autentikasi arsip statis Bidang Pengelolaan Kearsipan di Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Bandung, maka peneliti akan menggunakan teori dari Edward III (1980) dalam Irawaty (2022 : 66) Model implementasi kebijakan yang berperspektif *top down* ini dikembangkan oleh George C. Edwards III (1980) dengan menamakan model implementasi kebijakan publik yang *Direct and Indirect Impact on Implementation*.

Menurut Kamal Alamsyah (2016:88), persoalan krusial dalam administrasi publik terletak pada kurangnya fokus terhadap implementasi. Ia berpendapat bahwa keputusan para pembuat kebijakan tidak akan berhasil diwujudkan tanpa implementasi yang efektif. Untuk itu, Edward menganjurkan agar empat aspek utama diperhatikan demi efektivitas implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Dalam buku yang berjudul “Kebijakan Publik: Suatu Tinjauan Teoritis Dan Empiris”, Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar aparat pelaksana mengetahui hal yang harus dilakukan. Tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target groups*)

sehingga dapat mengurangi distorsi implementasi apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. (Irawaty 2022:66).

2. Sumber Daya

Teori Edward III didefinisikan Irawaty Sumberdaya dimaksudkan sebagai aparat pelaksana yaitu para aparat birokrasi pelaksana kebijakan yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan tersebut, dalam hal ini sumber daya menjadi faktor penting pada saat implementasi kebijakan. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya akan tinggal di kertas menjadi dokumen saja dan tidak dapat diimplementasikan dengan baik. (Irawaty 2022:66).

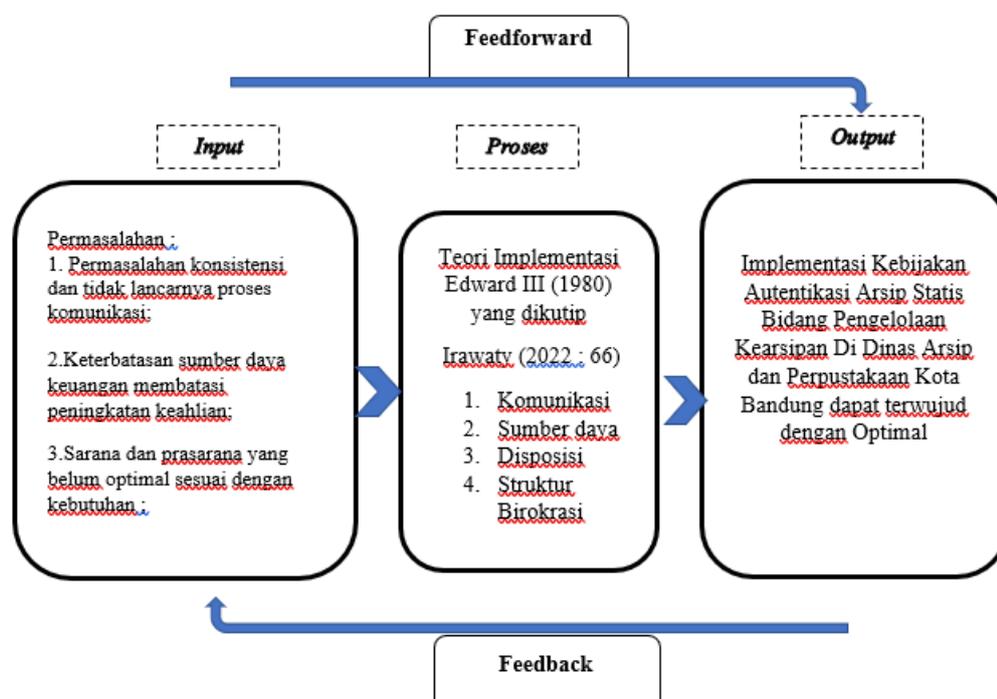
3. Disposisi

Disposisi diartikan sebagai watak dan karakteristik yang dimiliki oleh aparat pelaksana seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila aparat pelaksana memiliki disposisi atau sikap yang baik dalam menjalankan tugas, maka implementasi kebijakan akan berjalan sesuai dengan yang diinginkan oleh pembuat kebijaka. (Irawaty 2022:66)

4. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi atau organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP) SOP menjadi pedoman bagi setiap aparat pelaksana dalam bertindak. (Irawaty 2022:66).

Gambar 2. 1 Kerangka Berpikir



Sumber : Edward III 1980 dalam (Irawaty, 2022 :66)

2.3 Proposisi

Proposisi merukan istilah yang digunakan untuk kalimat pernyataan yang memiliki arti penuh dan utuh, hal ini berarti suatu kalimat harus dapat dipercaya, disangsikan atau dibuktikan benar tidaknya, Singkatnya proposisi merupakan pernyataan mengenai hal-hal yang dapat dinilai benar atau salah.

1. Implementasi Kebijakan Autentikasi Arsip Statis Bidang Pengelolaan Kearsipan Di Dinas Perpustakaan Dan Kearsipan Kota Bandung akan berjalan secara optimal dan efektif dengan memperhatikan factor-faktor Implementasi kebijakan seperti komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi terpenuhi;
2. Terdapatnya faktor-faktor penghambat yang terjadi dalam dalam Implementasi Kebijakan Autentikasi Arsip Statis Bidang Pengelolaan Kearsipan Di Dinas Perpustakaan Dan Kearsipan Kota Bandung.