

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Hasil Penelitian Terdahulu

1. Hasil Penelitian M. Fikri (2020), Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Amuntai IMPLEMENTASI PROGRAM KELUARGA HARAPAN (PKH) DI KECAMATAN SUNGAI PANDAN KABUPATEN HULU SUNGAI UTARA (STUDI KASUS DESA RANTAU KARAU HULU, RANTAU KARAU RAYA DAN RANTAU KARAU TENGAH), Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Sumber data melalui penarikan sampel *purposive sampling* berjumlah 11 orang. Teknik pengumpulan data wawancara, observasi dan dokumentasi. Teknik analisa digunakan meliputi reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Uji kredibilitas data dengan perpanjangan pengamatan, meningkatkan ketentuan, triangulasi dan *membercheck* Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi PKH di Kecamatan Sungai Pandan Kabupaten Hulu Sungai Utara belum efektif. *Pertama*, pada sub variabel isi kebijakan pada indikator kepentingan mempengaruhi implementasi kesejahteraan masyarakat. Indikator manfaat yang diterima meningkatkan perekonomian peserta PKH menjadi lebih baik. Indikator perubahan yang ingin dicapai dalam implementasi data yang digunakan tidak mengalami perubahan. Indikator letak program dalam implementasi sudah sesuai berada di Kecamatan Sungai Pandan. Indikator pelaksana

kebijakan tim pendamping PKH. Indikator sumber daya dalam implementasi masih kekurangan pendamping PKH. *Kedua*, pada sub variabel lingkungan implementasi pada indikator aktor pelaksana sudah bertanggung jawab dan mengarahkan peserta yang didampingi. Indikator karakteristik institusi dan rezim masih kurang tegasnya tim pendamping PKH terhadap peserta PKH yang masih melanggar dan tidak diberikan sanksi atau hukuman. Indikator tingkat kepatuhan masih banyak peserta PKH yang menyalah gunakan bantuan yang diberikan. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program keluarga harapan PKH di Kecamatan Sungai Pandan Kabupaten Hulu Sungai Utara yaitu: *Pertama*, faktor penghambat terdiri dari data yang diterima tidak valid, tingkat pendidikan yang masih rendah. *Kedua*, faktor pendukung terdiri dari dukungan instansi masyarakat, peserta selalu memberikan informasi.

2. Hasil Penelitian Noripansyah, (2019) Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Amuntai IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH (PERDA) NO 02 TAHUN 2012 TENTANG PENGELOLAAN SAMPAH DAN KEBERSIHAN LINGKUNGAN DI KELURAHAN BATU PIRING KECAMATAN PARINGIN SELATAN KABUPATEN BALANGAN, Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif-kualitatif. Teknik Pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, observasi dan dokumentasi. sumber data diambil melalui penarikan sampel secara *purposive sampling* 12 orang. Setelah data terkumpul kemudian dianalisis dengan teknik meliputi reduksi data, penyajian data dan

verifikasi atau penarikan kesimpulan. Uji kredibilitas data pada penelitian ini adalah perpanjangan pengamatan, meningkatkan ketekunan, triangulasi, analisis kasus negatif, menggunakan bahan referensi, dan mengadakan *membercheck*. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa implementasi peraturan daerah Kabupaten Balangan nomor 02 tahun 2012 tentang pengelolaan sampah dan Kebersihan Lingkungan di Kelurahan Batu Piring cukup efektif. *Pertama*, komunikasi dalam hal transmisi baik dalam hal kepada masyarakat, kejelasan yang diberikan sudah jelas dengan adanya sosialisasi yang dilakukan dan pemasangan spanduk tentang larangan buang sampah sembarangan, dan konsistensi sudah berjalan dengan optimal dengan terus sosialisasi berkelanjutan. *Kedua* dalam hal sumber daya yaitu staf sudah mencukupi dengan 55 orang yang terdiri dari petugas kebersihan dan sopir pengangkut sampah, informasi yang diberikan jelas antar pelaksana, kewenangan berjalan baik dalam menangani sampah, fasilitas yang ada mengalami gangguan teknis dalam kegiatan operasional sehingga menghambat kegiatan tersebut. *Ketiga* disposisi baik dalam perangkat birokrasi baik dan kompeten dalam penanganan sampah dan untuk insentif ada untuk yang sudah ASN (Aparatur Sipil Negara) dan untuk kontrak tidak ada, insentif. *Kempat* struktur birokrasi mengenai standar operasional prosedur ada, dan untuk fragmentasi dinas lingkungan hidup sudah melakukannya dengan instansi lain. Adapun faktor yang mempengaruhi yaitu kurangnya kesadaran masyarakat dalam membuang sampah yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, tingkat pendidikan yang masih rendah, dalam hal fasilitas

masih adanya terdapat gangguan teknis dalam pengoperasinnya sehingga mengganggu kegiatan pemilahan sampah, pengumpulan dan pengangkutan sampah dan tidak tegas nya sanksi yang diberikan kepada pelanggar yang membuang sampah sembarangan.

B. Tinjauan Teoritis

1. Kebijakan Publik

a. Konsep Kebijakan Publik

Menurut Richard Rose dalam (Rahayu Kusuma Dewi, 2016:17) Mendefinisikan kebijakan public sebagai sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai Keputusan yang berlainan.

Dalam (Delly Maulana dan Arif Nugroho, 2019:1) Secara definisi, kebijakan publik menurut Harold Laswel dan Abraham Kaplan adalah sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan -tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik tertentu (*aprojected program of goals, values, and practices*). Sementara itu, David Easton juga mendefinisikan sebagai akibat aktivitas pemerintah. Sedangkan, Carl I. Friederick mendefinisikannya sebagai rangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau 2 Kebijakan Publik pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditunjukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Kebijakan publik oleh Anggara dalam (Dian Kusuma Suluh Kusuma Dewi, 2022: 2) diartikan sebagai suatu rangkaian keputusan yang saling memiliki hubungan yang diterbitkan oleh badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Suatu kebijakan memiliki kaitan dengan proses pengambilan keputusan yang bertujuan untuk melanjutkan suatu tindakan yang akan dilakukan. Kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dibuat oleh pemegang otoritas publik yang keberadaannya mengikat orang banyak. Kebijakan publik harus dibuat oleh pemegang mandat yang telah diberikan oleh publik atau orang banyak karena memiliki perwakilan atas banyak orang.

Menurut Rose dalam (Muchlis Hamdi, 2014:3) mengartikan kebijakan lebih sebagai suatu rangkaian panjang dari kegiatan-kegiatan yang berkaitan dan akibatnya bagi mereka yang berkepentingan, daripada hanya sekedar suatu Keputusan.

Menurut Definisi lain dari Dye dalam (Leo Agustino, 2016:150) menjelaskan bahwa kebijakan publik: "... *what governments do, why they do it, and what difference it makes*". Merujuk definisi tersebut dapatlah disimpulkan kebijakan adalah pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah (entah itu bertujuan untuk menyelesaikan masalah, meningkatkan sumberdaya manusia, menghentikan tindakan terorisme, ataupun lainnya) dan kerja tersebut menghasilkan sesuatu (*what difference it makes.*)

Dalam kaitanya dengan definisi-definisi tersebut di atas maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik. Pertama, pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditunjukkan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Kedua, kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang berpisah-pisah. Ketiga, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflansi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dimaksud dikerjakan atau akan dikerjakan. Keempat, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif

Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam mengenai suatu permasalahan, secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan. Kelima, kebijakan publik paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

2. Implementasi Kebijakan

a. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan yaitu aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcomes bagi masyarakat. Tahap implementasi kebijakan dapat dicirikan dan dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih tidak kurang.

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap dari proses kebijakan setelah proses perumusan kebijakan publik. Proses implementasi merupakan tahapan yang sangat menentukan dalam proses kebijakan, apakah kebijakan tersebut berjalan dengan baik atau tidak. Bahkan, jika dipersentasikan implementasi kebijakan memiliki presentase sekitar 60 persen, dan perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan sekitar 20 persen. Artinya, jika kebijakan yang dirumuskan

sebaik apapun jikalau tidak diimplementasikan maka kebijakan tersebut hanya sebagai sebuah dokumen.

Menurut Grindle dalam (Dian Sari Kusuma Dewi,2022:120) implementasi merupakan proses tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Dan proses implementasi dapat dimulai apabila tujuan dan target dalam suatu program telah ditentukan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran.

Implementasi kebijakan itu pada prinsipnya adalah cara atau langkah yang dilakukan agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya yang diinginkan. Oleh karena itu, Mazmanian dan Sabatier dalam (Delly Maulana dan Arif Nugroho,2019:95) menyebutnya sebagai upaya melaksanakan keputusan.

Sedangkan menurut Mazmanian & Sabatier dalam (Leo Agustino,2017:128) Mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai: Pelaksanaan keputusan biasanya dalam bentuk undang-undang, tetapi dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau pun keputusan peradilan.

Berbicara tentang konsep implementasi, semakin banyak dibahas pada dekade ini karena konsep implementasi dapat digunakan untuk merumuskan kebijakan publik yang akan menjadi acuan kinerja para pelaksana kebijakan. Perumusan kebijakan publik tidak dapat terlepas dari implementasi kebijakan yang digunakan sebagai acuan bersama sebelum kebijakan ditetapkan. Implementasi

merupakan tahap yang sangat menentukan dalam setiap proses perumusan kebijakan publik, hal tersebut dikemukakan oleh George C. Edward III bahwa tanpa adanya implementasi yang baik terhadap perumusan kebijakan maka kebijakan tersebut tidak akan berhasil pula. Munculnya implementasi dikarenakan ada pengarahan atau instruksi yang sah dari kebijakan publik yang dibuat yang nantinya akan memberikan manfaat kepada masyarakat.

Berbicara mengenai implementasi, tidak luput dari kata kebijakan karena saling berkaitan antara implementasi dan kebijakan. Kebijakan diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat dengan tujuan yang telah disepakati bersama.

b. Model Implementasi Kebijakan Publik

Dalam (Delly Maulana dan Arif Nugroho, 2019:100), ada beberapa pengertian tentang implementasi kebijakan publik. Menurut Sabetier ada terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top-down* dan model *bottom up*. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model incremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model *top-down*. Sedangkan gambaran model *bottom up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.

Sedangkan Grindle memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh

beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administrasi yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Ada beberapa jenis dari model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli:

- 1) Model Implementasi kebijakan Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky

Implementasi dapat berhasil tergantung pada keterlibatan antara organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam proses implementasi. Dengan demikian, koordinasi dan Kerjasama antar organisasi dan departemen sangat penting. Apabila hubungan antar keduanya defisit, hal tersebut akan menyebabkan kegagalan implementasi. Didalam rumusan Pressman dan Wildavsky ini melihat bahwa persoalan implementasi dan tingkat keberhasilannya dapat dianalisis secara matematis. Rumusan mereka akan berguna ketika implementasi kebijakan tidak melibatkan banyak tokoh dan berbagai tingkatan sehingga factor-faktor hubungan yang kritis bisa diperhitungan untuk bisa segera diambil tindakan perbaikan. Akan tetapi rumusan ini akan merasa sulit apabila dilakukan oleh bebagai aktor,

mengingat hubungan komunikasi antar aktor dari berbagai organisasi juga berjalan kurang maksimal.

2) Model Implementasi van Meter dan Carl Van Horn (1975)

Model yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn dari pendekatan umum yang dikembangkan oleh pendahulunya, Pressman dan Wildavsky menjadi sebuah model dalam proses pengimplementasian kebijakan. Pendekatan sebelumnya dianggap sangat membantu dalam memahami proses implementasi, namun sangat kurang dalam kerangka teori. Sehingga model yang mereka kembangkan bertumpu pada 3 pilar yang sebagai berikut:

- a) Teori Organisasi, Khususnya tentang adanya perubahan organisasi yang dipengaruhi oleh karya Max Weber
- b) Studi tentang dampak kebijakan publik, terutama kebijakan yang bersifat hukum
- c) Studi tentang hubungan antar organisasi, termasuk hasil studi Pressman dan Wildavsky.

Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan bergerak secara garis lurus dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Adapun beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel sebagai berikut:

- a) Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
- b) Karakteristik dan agen pelaksana implementor
- c) Kondisi ekonomi sosial dan politik

- d) Kecenderungan (disposition) dari pelaksanaan implementor
- e) Tujuan kebijakan dan standar yang jelas
- f) Sumber daya (finansial atau berbagai insentif yang dapat memfasilitasi keefektifan implementasi)

Model yang diajukan oleh Van Meters ini menekankan pentingnya partisipasi implementor dalam penyusunan tujuan dalam suatu kebijakan, akan tetapi pendekatan mereka termasuk kategori pendekatan top down. Mereka mengatakan bahwa standar dan tujuan dari suatu kebijakan itu dikomunikasikan pada implementor dengan melalui jaringan antar organisasinya.

3) Model Implementasi Kebijakan Daniel Mazmanian dan Paul A Sabatier (1983)

Duet antara Mazmanian Sabatier akhirnya mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam 3 variabel, yaitu :

- a) Variabel Independen. Yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indicator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki oleh pembuat kebijakan.
- b) Variabel Intervening. Yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indicator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana,

dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar dan variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkaitan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan politik.

c) Variabel Dependen. Yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan 5 tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga /badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilakukan secara keseluruhan.

4) Model Implementasi Kebijakan Brian W. Hogwood dan Lewis A Gun

Hogwood and Gun adalah seorang penulis Inggris yang sangat membela pandangannya tentang pentingnya pendekatan top-down untuk proses implementasi. Bagi mereka, pendekatan bottom-up yang cenderung menangani masalah implementasi berdasarkan kasus per kasus tidak menarik karena pembuat kebijakan adalah individu yang dipilih secara demokratis dan pandangan mereka tentang implementasi tidak melanggar demokrasi.

Dari Sahya Anggara (2014) Proporsi untuk mencapai implementasi yang sempurna bagi para pembuat kebijakan antara lain sebagai berikut:

- a) Situasi di luar lembaga atau organisasi pelaksana tidak secara serius menghambat proses implementasi.
- b) Waktu dan sumber daya yang cukup tersedia untuk mengimplementasikan program.

- c) Tidak ada batasan dalam penyediaan semua sumber daya yang Anda butuhkan, termasuk sumber daya yang dibutuhkan untuk setiap tahapan dalam proses implementasi.
- d) Kebijakan yang diterapkan didasarkan pada teori kausal atau sebab akibat yang valid.
- e) Hubungan sebab akibat bersifat langsung dan sesedikit mungkin ada hubungan antara atau intervening variabel.
- f) Diimplementasikan oleh satu lembaga yang terlibat-hubungan kelembagaan ketergantungan sangat rendah.
- g) Adanya pemahaman yang utuh dan konsistensi antara tujuan yang ingin dicapai dan kondisi ini harus ada sepanjang proses implementasi.
- h) Dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan, untuk mensignifikasikan tugas yang harus dilaksanakan oleh pihak-pihak yang turut terlibat dalam urutan langkah-langkah pelaksanaan secara lengkap, detail dan sempurna.

Sebenarnya, model Hogwood dan Gun ini mendasar kepada konsep manajemen strategis yang mengarah kepada praktek manajemen yang sistematis dan tentu saja tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok kebijakan publik. Kelemahan dari konsep ini tidak secara tegas bagian mana yang bersifat politis, strategis, dan teknis atau operasional.

5) Model Implementasi Kebijakan Publik Edward III

Model implementasi kebijakan yang bersifat *top-down* menurut George C. Edward III dalam (Leo Agustino, 2017: 136-146) menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan istilah Direct and Indirect Impact on Implementation. Dalam pendekatan yang diteorema oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

- a) Komunikasi;
- b) Sumber daya;

- c) Disposisi; dan
- d) Struktur Birokrasi.

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut Edward III, adalah komunikasi. Komunikasi, menurutnya, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau penransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu:

- a) Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal ini disebabkan karena

komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

b) Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan.

c) Konsistensi; perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten (untuk diterapkan dan dijalankan). Ini karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya, menurut George C. Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumber-sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

a) Staf; sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya manusia (SDM). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah

staf atau implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian serta kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabilitas) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

- b) Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: (i) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Dan (ii) informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c) Wewenang; pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi, dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu

pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektifitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

- d) Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik, bagi George C. Edward III, adalah disposisi. Disposisi atau 'sikap dari pelaksana kebijakan' adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut Edward III, adalah:

- 1) Efek Disposisi; disposisi atau sikap para pelaksana akan 'menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap

implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

- 2) Melakukan Pengaturan Birokrasi (*staffing the bureaucracy*); dalam konteks ini Edward III mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya. Selain itu, pengaturan birokrasi juga bermuara pada 'pembentukan' sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode *bypassing* personil.
- 3) Insentif; Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka oleh manipulasi insentif para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

Variabel keempat, menurut George C. Edward III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik adalah:

- 1) Membuat Standar Operating Procedures (SOPs) yang lebih fleksibel; SOPs adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administratur, atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya (*days-to- days politics*) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).

- 2) Melaksanakan fragmentasi, tujuannya untuk menyebar tanggung-jawab berbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel.

c. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Dalam implementasi terdapat berbagai faktor-faktor yang akan mempengaruhi terlaksananya kegiatan atau kebijakan. Secara umum faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi telah banyak dikemukakan oleh para ahli. Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni: (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumberdaya; (3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; (5) disposisi implementor; (6) kondisi sosial, ekonomi dan politik.

1) Standar dan sasaran kebijakan

Setiap kebijakan publik harus mempunyai standard suatu sasaran kebijakan jelas dan terukur. Dengan ketentuan tersebut tujuannya dapat terwujudkan. Dalam standard sasaran kebijakan tidak jelas, sehingga tidak bias terjadi multi-interpretasi dan mudah menimbulkan kesalahpahaman dan konflik di antara para agen implementasi.

2) Sumber daya.

Dalam suatu implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya, baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya materi (*material resources*) dan sumberdaya metoda (*method resources*). Dari ketiga sumberdaya tersebut, yang paling penting adalah sumberdaya manusia, karena disamping sebagai subjek implementasi kebijakan juga termasuk objek kebijakan publik.

3) Hubungan antar organisasi.

Dalam banyak program implementasi kebijakan, sebagai realitas dari program kebijakan perlu hubungan yang baik antar instansi yang terkait, yaitu dukungan komunikasi dan koordinasi. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program tersebut. Komunikasi dan koordinasi merupakan salah satu urat nadi dari sebuah organisasi agar program-programnya tersebut dapat direalisasikan dengan tujuan serta sasarannya.

Karakteristik agen pelaksana. Dalam suatu implementasi kebijakan agar mencapai keberhasilan maksimal harus diidentifikasi dan diketahui karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu program kebijakan yang telah ditentukan.

4) Disposisi implementor.

Dalam implementasi kebijakan sikap atau disposisi implementor ini dibedakan menjadi tiga hal, yaitu; (a) respon implementor terhadap kebijakan, yang terkait dengan kemauan implementor untuk melaksanakan kebijakan publik; (b) kondisi, yakni pemahaman terhadap kebijakan yang telah ditetapkan; dan (c) intens disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki tersebut.

5) Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi.

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompokkelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

3. Pengertian Arsip

Dalam Undang-Undang nomer 43 tahun 2009, tentang kearsipan, kearsipan ialah rekaman peristiwa atau kegiatan dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan dalam melaksanakan kehidupan bermasyarakat, bernegara, dan berbangsa.

Sedangkan Menurut Barthos (2007:1) menyebutkan arsip adalah setiap catatan tertulis baik dalam bentuk gambar ataupun bagan yang memuat keterangan-keterangan mengenai sesuatu subyek (pokok persoalan) ataupun peristiwa yang dibuat orang untuk membantu daya ingatan orang (itu) pula. Jadi yang termasuk arsip misalnya : surat-surat, kwitansi, faktur, pembukuan, daftar gaji, daftar harga, kartu penduduk, bagan organisasi, foto-foto dan lain sebagainya. Menurut Wiyasa (2003:79) arsip adalah kumpulan berkas baik berupa tulisan maupun benda atau gambar yang diatur, diklasifikasikan, ditata dan Moekijat (2002:75) berpendapat kearsipan adalah penempatan kertas-kertas dalam tempat-tempat penyimpanan yang baik menurut aturan yang telah ditentukan terlebih dahulu sedemikian rupa sehingga setiap kertas (surat) apabila diperlukan dapat diketemukan kembali dengan mudah dan cepat. Adapun pengertian lain tentang arsip sebagai berikut:

Menurut UU No.7/1971/pasal 1 dalam (Sedarmayanti, 2001:185)

- a. Arsip adalah Naskah-naskah yang dibuat dan diterima oleh lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintahan dalam bentuk dan corak apapun, baik dalam keadaan tunggal maupun berkelompok dalam rangka pelaksanaan kegiatan pemerintahan.
- b. Arsip adalah Naskah-naskah yang dibuat dan diterima oleh badan-badan swasta dan atau perorangan, dalam bentuk corak apapun, baik dalam keadaan tunggal maupun berkelompok, dalam rangka pelaksanaan kehidupan kebangsaan.

Sedangkan The International Standar Organization (ISO on record management-ISO 15489) mendefinisikan record (dokumen) sebagai informasi yang oleh organization atau pereorangan digunakan untuk

memenuhi kewajiban hukum atau transaksi bisnis. Dalam dokumen ini dapat dilihat dari awal sampai akhir bisa berupa teks, gambar, bagan, peta digital, database, dan data suara. Wursanto mengatakan bahwa arsip sebagai arsip adalah segala kertas naskah buku, folio, film, microfilm, rekaman suara, gambar peta, bagan atau dokumen lain dalam segala macam bentuk dan sifatnya, aslinya atau salinannya, serta dengan segala cara penciptaanya, dan yang dihasilkan atau diterima oleh suatu badan, sebagai bukti atas tujuan organisasi, fungsi, kebijakan, keputusan, prosedur, pekerjaan atau kegiatan pemerintah yang lain atau karena pentingnya informasi yang terkandung didalamnya.

Dari berbagai pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan arsip adalah kumpulan warkat yang berisi berbagai informasi peristiwa jejak dan kegiatan dari suatu organisasi berupa dokumen berbentuk teks, bagan, gambar, database, peta digital, data, yang bertujuan untuk merekam segala kejadian atau peristiwa yang dibuat untuk membantu daya ingat orang (itu).

4. Arsip Terjaga

Arsip terjaga adalah arsip negara yang berkaitan dengan keberadaan dan kelangsungan hidup bangsa dan negara yang harus dijaga keutuhan, keamanan, dan keselamatannya. Secara umum, arsip terjaga adalah arsip negara yang memiliki nilai penting bagi keberlangsungan hidup bangsa dan negara, serta memerlukan perlindungan khusus dari kerusakan, kehilangan, dan kebocoran informasi. Arsip ini berisi data dan

informasi yang sifatnya strategis, rahasia, serta berdampak langsung terhadap kepentingan publik dan pemerintahan.

5. Pengelolaan Arsip Terjaga

Pengelolaan arsip terjaga menurut peraturan bupati nomor 67 tahun 2023 adalah kegiatan identifikasi, pemberkasan, pelaporan dan penyerahan arsip terjaga yang dilaksanakan oleh perangkat daerah pencipta arsip. Dengan kata lain, pengelolaan arsip terjaga bukan hanya sekedar menyimpan dokumen, tetapi juga meliputi tahapan administratif dan teknis untuk menjamin keamanan dan keutuhan arsip negara atau arsip penting daerah.

- a. Identifikasi secara etimologis, kata identifikasi berasal dari bahasa Inggris *identification*, yang berarti proses mengenali, menentukan, atau mengklasifikasikan sesuatu berdasarkan ciri atau karakteristik tertentu. Dalam arti luas, identifikasi adalah proses untuk mengetahui, mengenali, dan menentukan jenis, sifat, atau status suatu objek agar dapat diperlakukan atau dikelola sesuai ketentuannya.
- b. Pemberkasan arsip terjaga merupakan proses menyusun arsip yang telah diidentifikasi ke dalam kelompok berkas berdasarkan urusan, fungsi, dan nilai strategisnya, sekaligus memberi tanda pengaman sesuai tingkat kerahasiaan arsip tersebut.
- c. Pelaporan Secara umum, pelaporan berarti proses penyampaian hasil kegiatan atau pelaksanaan tugas kepada pihak yang berwenang sebagai bentuk pertanggungjawaban administratif. Dalam konteks kearsipan, pelaporan arsip terjaga adalah kegiatan menyusun dan menyampaikan

laporan tentang hasil pengelolaan arsip terjaga, meliputi jumlah, jenis, kondisi, serta langkah-langkah pengamanan yang telah dilakukan, kepada lembaga pembina kearsipan daerah.

- d. Penyerahan Penyerahan arsip terjaga adalah proses pemindahan tanggung jawab penyimpanan dan pengelolaan arsip terjaga dari perangkat daerah (pencipta arsip) kepada Lembaga Kearsipan Daerah (LKD) atau Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

6. Teknik Identifikasi Arsip Terjaga

Secara umum, teknik identifikasi arsip terjaga adalah metode atau cara yang digunakan untuk mengenali, menyeleksi, dan menentukan arsip yang memiliki nilai strategis, rahasia, atau menyangkut keberlangsungan kehidupan bangsa dan negara, sehingga arsip tersebut wajib diberi perlindungan khusus.

- a. Identifikasi arsip terjaga dilaksanakan untuk menentukan arsip dinamis yang masuk dalam kategori arsip terjaga.
- b. Identifikasi arsip terjaga dilakukan melalui kegiatan sebagai berikut:
 - 1) analisis fungsi organisasi;
 - 2) pendataan arsip
 - 3) pengolahan data
- c. analisis fungsi organisasi dilakukan untuk menentukan perangkat daerah yang mmemiliki potensi menciptakan arsip terjaga bertkaitan dengan bidang kependudukan, kewilayahan, perbatasan, perjanjian internasional, kontrak karya dan masalah pemerintahan yang strategis.

d. Pendataan arsip dilaksanakan dengan:

- 1) Mengelompokan substansi informasi terhadap unit kerja yang menciptakan arsip terjaga;
- 2) Pengelompokan substansi informasi sebagaimana dimaksud dalam huruf (a) dilakukan dengan menggunakan formulir pendataan arsip terjaga.

7. Teknik Pemberkasan Arsip Terjaga

- a. Pemberkasan dilakukan berdasarkan sistem subjek (kelompok masalah)
- b. Arsip ditata berdasarkan subjek dengan menggunakan klasifikasi arsip sebagai panduan pengelompokannya
- c. Prosedur pemberkasan terdiri dari pemeriksaan, penentuan indeks (indexing), pengkodean, pemberian tunjuk silang, penyortiran, pelabelan berkas dan penataan.
- d. Pemeriksaan meliputi kegiatan memeriksa kelengkapan berkas dan memperhatikan apakah terdapat tanda perintah (disposisi) pimpinan untuk menyimpan berkas
- e. Penentuan indeks pada arsip dengan cara menentukan kata tangkap terhadap isi informasi arsip yang akan disimpan sebagai judul berkas serta indeks dari informasi berkas sebagai subjek pokok dicantumkan pada folder dan tab guide dan indeks dapat berupa nama orang, lembaga/ organisasi, tempat atau wilayah, masalah atau kurun waktu.
- f. Menulis kode klasifikasi terhadap kata tangkap yang terpilih menjadi indeks disudut kanan atas arsip

- g. Menulis kode untuk fungsi atau primer pada bagian depan dengan huruf kapital sesuai klasifikasi untuk kegiatan atau skunder dengan kode angka dan diletakkan setelah huruf kapital, serta transaksi dengan kode angka dan diletakkan di belakang kode angka kegiatan
- h. Pemberian tunjuk silang diperlukan apabila ditemukan informasi yang terkandung dalam suatu berkas surat lebih dari satu subjek atau sub subjek atau memiliki lebih dari satu peristilahan dan mempunyai arti yang sama.
- i. Penyortiran berkas surat berdasarkan kode-kode klasifikasi yang telah dituliskan disudut kanan kertas surat, penyortiran dilakukan pada saat berkas surat dimasukan ke dalam folder untuk memudahkan labelisasi dan penataan berkas di tempat penyimpanannya.
- j. Kegiatan pemberian tanda pengenal berkas pada tab folder dengan ukuran tab folder dan guide label diketik judul berkas, indeks yang telah ditetapkan serta kode klasifikasi selanjutnya ditempel pada guide atau tab folder dimana berkas surat disimpan.
- k. Penyimpanan berkas surat dengan menggunakan sarana dan prasarana kearsipan yang terdiri dari filling cabinet, guide atau sekat, dan folder. Folder yang berisi berkas telah diberi indeks dan kode klasifikasi ditata atau dimasukan dibelakang guide atau sekat dalam filling cabinet sesuai dengan klasifikasi subjek dan rincianya.

8. Teknik Pelaporan Arsip Tejaga

- a. Pelaporan arsip terjaga dilaksanakan dengan prosedur sebagai berikut
 - 1) Menyiapkan daftar arsip terjaga

- 2) Menyiapkan salinan autentik arsip terjaga
 - 3) Pelaporan arsip terjaga kepada bupati dengan tembusan surat kepala LKD
- b. Penyiapan daftar arsip terjaga terdiri dari penyiapan daftar berkas arsip terjaga dan daftar isi berkas arsip terjaga
- c. Pelaporan arsip terjaga berupa daftar berkas arsip terjaga dan daftar isi berkas arsip terjaga yang di sampaikan dalam bentuk softcopy dan hardcopy.
- d. Pelaporan arsip terjaga kepada LKD paling lama 1 (satu) tahun setelah kegiatan pemberkasan selesai dilakukan
- e. Penyampaian laopran bisa dilakukan secara tertulis melalui surat atau secara elektronik.

C. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran pada penelitian ini berkaitan dengan mempengaruhi implementasi peraturan Bupati Nomor 67 Tahun 2023 tentang pengelolaan arsip terjaga pada dinas sosial kabupaten balangan maka peneliti menggunakan teori George C. Edwards III (1980) yang menyatakan bahwa Implementasi adalah tahapan antara penetapan kebijakan dan dampak nyata kebijakan tersebut bagi masyarakat. George C. Edwards III mengemukakan empat faktor utama yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi,
2. Sumber Daya,
3. Disposisi,

4. Struktur Birokrasi

Berdasarkan uraian diatas maka penulis akan memberikan gambar terhadap kerangka pemikiran dalam penelitian ini yang dapat dilihat pada Gambar 2.1 berikut.



Gambar 2. 1 Kerangka pemikiran

