

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Melihat perkembangan penyebaran Covid-19 setiap harinya yang tidak menentu, mengakibatkan pergerakan birokrasi menjadi ikut terhambat. Pemerintah pun didesak dalam mengambil langkah cepat dan tepat guna memutus rantai penularan Covid-19. Hal ini tentu akan mempengaruhi kinerja roda pemerintahan terlebih pada Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menjadi penggerak utama didalamnya. Dijelaskan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 mengenai Aparatur Sipil Negara (ASN) bahwa segala penyelenggaraan, pemerintahan sangat bergantung pada Sumber Daya Manusia yaitu ASN.

Semenjak merebaknya kasus wabah virus Covid-19 ini menyebabkan berbagai kantor instansi pemerintah maupun swasta terpaksa meliburkan seluruh aktivitasnya. Bahkan banyak karyawan yang terdampak akibat terdapat perusahaan yang melakukan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK). Wabah virus ini pun bukan hanya menyerang pada krisis kesehatan, tetapi juga menjadi tragedi kemanusiaan abad ini. Terlebih wabah ini tidak hanya mengancam bagi sektor kesehatan, melainkan juga menyerang sektor sosial khususnya di bagian ketenagakerjaan (Wijonarko, Aribowo, Winarto, & Ramadoni, 2020)

Ditinjau melalui kondisi ASN sebelum pandemi ini terjadi banyak orang beranggapan bahwa tidak mungkin untuk mengubah struktur sosial kebiasaan dalam masyarakat. Sebelum pandemi, orang-orang bahkan berpikir bahwa dengan mengisolasi diri dirumah merupakan hal yang tidak rasional disertai berbagai macam kegiatan yang dibatasi seperti, industri berhenti beroperasi, pemerintah melarang orang berkumpul, sekolah menggunakan media daring hingga pelayanan publik yang dilakukan secara

online. Pada kenyataannya, saat ini hal tersebut telah terjadi di berbagai Negara di dunia (map, 2020)

Jika tadi sudah dijelaskan bagaimana kondisi ASN sebelum masa pandemi, sekarang saya akan meninjau bagaimana kondisi ASN di masa pandemi. Sebagai warga Negara Indonesia yang baik, maka setiap kebijakan pemerintah harus kita dukung dan aktif dalam ambil bagian. Begitu pula dengan ASN yang memiliki tanggung jawab sebagai contoh bagi masyarakat dalam memutus mata rantai Covid-19.

Adapula tantangan ASN yang harus dihadapi selama masa pandemi, tantangan tersebut lebih terhadap teknologi. Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) jumlah ASN yang mismatch dan inkompetensi adalah kurang lebih sebanyak 4,1 juta ASN. Tentunya sangat diperlukan tindakan yang lebih dari pemerintah untuk dapat menciptakan ASN yang berkualitas, yang salah satunya sudah diterapkan melalui seleksi sistem merit. (Mediaindonesia.com)

Kemudian, juga perlu adanya peraturan yang dapat menyeimbangkan fleksibilitas sistem kerja ASN saat ini, menimbang dari adanya ASN yang kurang produktif dan kurang pengawasan dalam kinerjanya. Undang-Undang Disiplin ASN harus lebih adaptif sesuai dengan keadaan saat ini. Dengan demikian, ASN akan lebih peduli akan tugasnya dan lebih produktif. (Hadi, 2021)

ASN tidak hanya dituntut oleh kesadaran pribadi, melainkan berperan aktif dalam memutus mata rantai Covid-19. Agar penegakkan kedisiplinan pegawai tetap berjalan maka kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) mengatur dan menegaskannya secara normatif. Dalam rangka meminimalisir angka penyebaran Covid-19 para ASN beserta keluarganya dihimbau untuk tidak bepergian keluar rumah atau daerah atau pun mengadakan kegiatan mudik Hari Raya Idul Fitri 1441 Hijriyah. Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi juga mengeluarkan Surat Edaran pertama dengan Nomor 36 Tahun 2020 tanggal 30 maret 2020, yang berisikan himbauan diatas. (Sasongko, 2020).

Surat Edaran tersebut kemudian diubah dengan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 41 Tahun 2020 tanggal 6 April 2020. Dalam surat tersebut ditegaskan agar ASN beserta keluarganya tidak bepergian ke luar daerah sampai NKRI bersih dari Covid-19. Pengecualian apabila memang ada hal mendesak yang mengharuskan ASN bepergian keluar daerah maka harus dengan persetujuan atasan. Apabila ditemukan pelanggaran maka akan dikenai sanksi hukuman yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja (Sasongko, 2020).

Berdasarkan langkah preventif yang dilakukan pemerintah dalam menghadapi situasi penyebaran virus Corona saat ini, pemerintah terus mengupayakan agar ASN beserta roda pemerintahan dapat terus berjalan dengan semestinya. Direktur Jendral WHO Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus menyiarkan langsung melalui pers dan menetapkan bahwa Covid-19 sebagai pandemi global. (Elvina, 2020). Selama merebaknya kasus Covid-19, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) menyampaikan kebijakan nasional mengenai sistem kerja Aparatur Sipil Negara, berdasarkan instruksi Presiden Joko Widodo di Istana Bogor. (Ashal, 2020).

Menindaklanjuti instruksi Presiden dengan dikeluarkannya Surat Edaran Sekretaris Kementerian Hukum dan HAM RI Nomor : SEK.03.-OT.02.02 Tahun 2020 tanggal 16 maret 2020 mengenai kebijakan bekerja dari rumah atau Work From Home (WFH) dan pengeluan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020, guna mempercepat langkah penanganan Covid-19. Dengan diterbitkannya surat edaran tersebut bertujuan untuk meminimalisir dan mencegah penyebaran Covid-19 diberbagai lingkungan instansi pemerintah dan khususnya di lingkungan masyarakat umum. Hal ini dilakukan untuk memastikan agar kinerja dari setiap ASN dan masing-masing unit organisasi pemerintah tetap mampu memberikan pelayanan secara maksimal kepada masyarakat (Ashal, 2020).

Skema WFH yang disebut juga sebagai Telework atau Telecommuting Work sebagai alternative pengaturan kerja oleh karyawan (bekerja jarak jauh), dalam interaksi antar anggota lain pun mereka memanfaatkan media elektronik. Bailey & Kurland, 2002; Baruch, 2001; Feldman & Gainey, 1997 dalam (Maria Helena Carolinda & Hyronimus, 2020). Di akhir abad 20 sebenarnya sudah banyak yang memberi perhatian terhadap konsep bekerja jarak jauh ini, yang juga disertai dengan berbagai kemunculan teknologi. Bahkan di abad 80 istilah Telework atau Telecommuting sudah banyak dikenal karena diberinya kesempatan bagi para pekerja untuk menyelesaikan seluruh pekerjaannya dirumah dibandingkan harus langsung datang ke kantor. Telecommuting (bekerja jarak jauh) yang diterapkan kepada para pekerja pada saat itu hanya diberlakukan sehari dalam satu minggu (Mungkasa, 2020)

Disimpulkan secara umum, Telecommuting menurut Maria Helena Carolinda & Hyronimus merupakan kesempatan yang diberikan kepada karyawan untuk bekerja secara fleksible yang bisa dilakukan dimanapun seperti di hotel, rumah, kantor satelit atau pun tempat lain. Maka telecommuting atau work from home merupakan alternatif yang diberikan kepada karyawan guna menyelesaikan tugas dan tanggung jawabnya yang tidak hanya dapat dilakukan di kantor melainkan diluar kantor pun bisa dan tentunya dijembatani menggunakan media teknologi dan informasi didalamnya untuk mempermudah dalam berkomunikasi dan berinteraksi oleh rekan kerja lainnya (Maria Helena Carolinda & Hyronimus, 2020).

Seperti yang sudah dijelaskan di atas bahwa WFH ini sudah menjadi wacana di tahun-tahun sebelumnya, tetapi dikarenakan pada saat itu masih banyak terjadinya pro dan kontra terhadap kebijakan tersebut. Saat terjadinya wabah Covid-19 saat ini menjadi moment yang tepat untuk dilaksanakannya kebijakan tersebut. Namun, kebijakan ini terlaksana akibat adanya paksaan oleh terjadinya Covid-19. Sehingga pelaksanaan kebijakan ini menimbulkan banyak sekali permasalahan saat sudah diimplementasikan terhadap ASN.

Permasalahan yang paling banyak muncul dengan diterapkannya kebijakan WFH ini adalah banyaknya instansi pemerintahan maupun perusahaan yang belum siap

menerapkan kebijakan WFH tersebut (Tri, 2020). Masih banyak data yang juga belum terintegrasi dengan baik dalam instansi pemerintah, sehingga jika sewaktu-waktu ASN membutuhkan data maka harus mengambil dalam bentuk fisik ke kantor. Tidak maksimalnya pelayanan publik karena sistem pelayanan secara online belum mendukung. Mengingat banyaknya permasalahan maupun keluhan oleh yang dialami instansi pemerintah dan ASN menyimpulkan bahwa, kebijakan WFH ini belum sepenuhnya siap untuk diterapkan. Oleh karena itu menurut Maria, 1998 dalam (Darmawan & Atmojo, 2020) menyatakan bahwa selama masa pandemi ini perlu dilakukannya perubahan organisasi untuk menyusun kembali perangkat organisasi agar efektivitas serta efisiensi guna mencapai tujuan dalam berorganisasi terwujud.

Masing-masing daerah memiliki ketetapan sendiri dalam penentuan kebijakan yang akan dijalankan. Untuk wilayah Bantul sendiri dalam surat edaran Bupati Nomor 2 Tahun 2021 Pemberlakuan WFH di Kabupaten Bantul menerapkan aturan kerja di Rumah 75% dan Kantor 25%. Namun jumlah penerapan tersebut diserahkan kembali sepenuhnya terhadap Organisasi Perangkat daerah (OPD) yang disesuaikan dengan kebutuhan. Pelaksanaan rapat secara virtual juga disarankan oleh Bupati sekaligus guna memanfaatkan aplikasi online. Helmi mengungkapkan, sanksi disiplin akan diberikan sesuai ketentuan yang berlaku apabila terdapat yang melanggar. (Anshori, 2021) Tagar.id.

Sementara itu untuk wilayah Kabupaten Sleman WFH sendiri diberlakukan sebesar 75% dan WFO sebesar 25% disaat kabupaten berada dalam zona merah. (Wijana, 2021) jogja.suara

Dalam pemerintahan kota Yogyakarta ditemui beberapa kasus permasalahan yang dihadapi selama masa pandemi, beberapa diantaranya seperti, dampak yang terjadi terhadap penyandang disabilitas, dengan diberlakukannya Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) menyebabkan mereka banyak yang kehilangan pekerjaan, khususnya yang langsung berhubungan dengan masyarakat (Adminwarta, 2020), selain itu pada bulan November tahun 2020 kemarin, ditemukannya permasalahan di bidang perekonomian, melalui Dinas Koperasi dan UKM DIY menyatakan bahwa pemerintah sudah

mengeluarkan kebijakan untuk membantu Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) untuk bertahan di tengah masa pandemi Covid-19, sejak ditetapkannya WFH Kekerasan Rumah Tangga (KDRT) di Jogja juga meningkat, penyebab utama tidak lain adanya faktor utama pada kondisi ekonomi keluarga dan mempengaruhi emosi seseorang dan dari sekian banyak permasalahan yang ditemukan bahwa dampak dari Covid-19 menyebabkan sekitar 1.488 pekerja di Yogyakarta di rumahkan, sebanyak 1.426 pekerja dirumahkan dan 62 orang mengalami PHK, namun apabila tidak membedakan asal domisili pekerja secara keseluruhan, maka 227 perusahaan di Kota Yogyakarta sudah ada 7.299 pekerja dirumahkan, 209 pekerja mengalami PHK dan 2 pekerja lainnya sakit (Abdul Azizul Hakim, 2020).

Dampak positif yang bisa dirasakan selama masa WFH seperti, jam kerja yang dirasa jauh lebih fleksibel, yang berarti dapat melakukan pekerjaan dimanapun dan kapanpun. Untuk dampak negatifnya seperti, bagi para pekerja ojek online yang pendapatannya tidaklah pasti, apalagi saat pemerintah menerapkan peraturan WFH, hal ini semakin menyulitkan kondisi ojek online, selain itu berdampak bagi para pekerja yang menggantungkan hidup melalui rumah makan, hal ini terjadi karena tingkat kewaspadaan konsumen terhadap kebersihan suatu tempat makan akan meningkat. Selain itu masih banyak lagi imbas yang dirasa selama masa WFH seperti, tukang becak, ojek konvensional, pedagang kaki lima, jasa potong rambut, pemilik angkringan dan masih banyak lagi. Maka disimpulkan tindakan preventif WFH ini dirasa kurang efektif karena belum bisa memberikan solusi dengan tepat terhadap para masyarakat yang terlebih belum mempunyai pendapatan tetap (Nugroho B. , 2020).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

Bagaimana implementasi kebijakan WFH di masa pandemi covid di pemerintahan Kota Yogyakarta?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana instansi pemerintah dalam melaksanakan serta mempersiapkan guna menerapkan kebijakan *Work From Home* (WFH) dan mampu memberikan informasi yang jauh lebih akurat kepada masyarakat serta menjadi referensi untuk instansi pemerintahan dalam melihat tingkat keefektifitasan kebijakan *Work From Home* (WFH).

### **D. Manfaat Penelitian**

#### 1. Manfaat Teoritis

- a. Dapat menjadi referensi serta sumber pengetahuan untuk masyarakat serta pihak-pihak yang terkait dalam kebijakan *Work From Home* (WFH) dalam instansi Pemerintahan Kota Yogyakarta.
- b. Memberikan informasi yang faktual tentang Implementasi Kebijakan *Work From Home* (WFH) di lingkungan Pemerintahan Kota Yogyakarta.
- c. Menjadi sumber referensi bagi para pihak yang akan melakukan penelitian terkait kebijakan *Work From Home* (WFH) di lingkungan instansi Pemerintahan Kota Yogyakarta.

#### 2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran terkait implementasi kebijakan *Work From Home* (WFH) di Pemerintahan Kota Yogyakarta.
- b. Untuk mengetahui keefektifitasan kebijakan *Work From Home* (WFH) yang diterapkan dalam lingkungan Pemerintahan Kota Yogyakarta.

### **E. Literature Review**

Tinjauan pustaka memuat uraian tentang hasil dari beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Dari hasil pencarian yang telah

dilakukan oleh peneliti, peneliti menemukan beberapa jurnal yang relevan sebagai berikut:

Menurut (Darmawan & Atmojo, 2020), dalam penelitian yang berjudul “Kebijakan Work from Home bagi Aparatur Sipil Negara di Masa Pandemi Covid-19” Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kesiapan instansi pemerintah dalam menjalankan kebijakan WFH. Relevansinya, sama-sama meneliti mengenai kesiapan instansi pemerintah dalam menerapkan kebijakan WFH. Perbedaan paper ini dengan jurnal tersebut ialah lokasi penelitian, jenis penelitian dan masa penelitian.

Dalam penelitian yang berjudul “Pembelajaran Daring Latsar CPNS From Home Dalam Masa Pandemi Covid-19” Tujuan riset ini untuk menganalisis bagaimana sistem pembelajaran *Whole of Government* melalui kelas daring Latsar CPNS From Home di masa pandemic Covid-19. Hasil riset ini menunjukkan bahwa dampak dari pembelajaran daring terhadap ASN secara umum merupakan pembelajaran yang sangat baik untuk diimplementasikan karena dapat meningkatkan ketrampilan dan ilmu dalam bekerja, dan kemudahan dalam mengakses hal-hal yang terhubung dalam jaringan internet. Namun adapun kelemahan yang terjadi, yaitu perlu dilakukannya adaptasi, waktu pembelajaran, fasilitas pembelajaran dan pembenahan aplikasi e-learning itu sendiri. Relevansi riset ini sama-sama mengulas tentang kesiapan instansi pemerintah dalam menjalankan kebijakan WFH. Sebaliknya, perbedaan terletak pada lokasi penelitian, tipe penelitian dan masa riset (Suharsono, 2020).

Berdasarkan penelitian yang berjudul “Pengaruh Work From Home Terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan (Effect of Work from Home on State Civil Apparatus Performance at Special Class I Immigration Office TPI Medan)” (Ashal, 2020), Penelitian yang dilakukan di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan ini ternyata menemukan pengaruh terhadap kinerjanya yang memberikan pengaruh positif terhadap employee engagement dan kinerja karyawan. Hal yang sudah dirasakan oleh para ASN selama masa WFH seperti, waktu bekerja yang fleksibel dan meminimalisir angka bolos kerja. Relevansinya adalah sama-sama membahas mengenai pengaruh kebijakan WFH terhadap karyawan, untuk perbedaanya terletak pada lokasi penelitian.

Hasil dari penelitian yang berjudul “Pengaruh Work From Home Terhadap Work-

Life Balance Pekerja Perempuan Di Kota Ende” ini mengungkapkan bahwa, setelah berada kurang lebih 2 minggu berada di rumah, para pekerja perempuan justru malah kewalahan, dikarenakan menumpuknya pekerjaan rumah dan kantor sehingga, menimbulkan kesulitan dalam penyelesaian pekerjaan, karena harus memilih pekerjaan mana yang harus diprioritaskan terlebih dahulu. Hal ini pun menimbulkan konflik ketidakseimbangan domain kehidupan. Tetapi, sisi positifnya bekerja di rumah menjadikan kualitas kehidupan keluarga terpenuhi dan motivasi untuk terus bekerja semakin tinggi. Relevansinya adalah sama-sama membahas mengenai pengaruh kebijakan WFH terhadap karyawan, untuk perbedaannya terletak pada lokasi penelitian. (Maria Helena Carolinda & Hyronimus, 2020).

Menurut penelitian yang berjudul “Studi Eksplorasi Dampak Work From Home Pada Kinerja Karyawan BUMN Di Wilayah Denpasar Karyawan Di Masa Pandemi Covid-19”, Riset ini bertujuan untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan dalam bekerja di rumah. Secara umum kelebihan yang dirasakan dalam menjalankan WFH yaitu, jam kerja yang lebih fleksibel, menghemat biaya transportasi. Untuk kekurangan yang dirasakan, tagihan biaya internet semakin meningkat, kurangnya motivasi bagi para karyawan menyelesaikan tugasnya karena minimnya pengawasan. (Putra Salain, Putra Adiyadnya, & Eka Rismawan, 2020).

(Ahmad, 2020) dalam penelitian yang berjudul “Pengaruh Work from Home (WFH) terhadap Role Ambiguity Pegawai (Studi pada Biro Akademik dan Umum Universitas Sulawesi Barat)” menjelaskan bahwa, Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh WFH terhadap Role Ambiguity pegawai. Role Ambiguity sendiri merupakan suatu keadaan dimana pegawai tidak mengetahui dengan jelas tentang tugas yang diharapkan perusahaan terhadap dirinya, sehingga menimbulkan kecemasan, ketakutan dan ketegangan yang berlebihan. Hasil riset ini menyimpulkan bahwa WFH memberikan pengaruh buruk terhadap role ambiguity pegawai, hal ini dibuktikan melalui hasil uji signifikan <alfa, yang berarti semakin tinggi intensitas WFH maka role ambiguity pegawai akan semakin meningkat, begitu pula sebaliknya.

Menurut (Tri, 2020) dalam penelitian yang berjudul “Pengaruh Work From Home (WFH) Terhadap Kinerja Guru SD Negeri Dengkek 01 Pati Selama Masa Pandemi Covid-19”, Tujuan penelitian ini untuk mengidentifikasi bagaimana dampak dari sistem

bekerja dirumah/WFH terhadap kinerja guru SD Negeri Dengkek 01 Pati.

Berdasarkan penelitian yang berjudul “Pengaruh Bekerja Dari rumah (Work From Home) Terhadap Kinerja Karyawan BPKP”, Riset ini menyimpulkan bahwa kinerja karyawan dan WFH menunjukkan hasil yang kuat dan positif. Setelah dilakukannya hasil uji statistik maka ditarik kesimpulan bahwa variabel kinerja karyawan diperoleh cukup baik (Nasution & Rosanti, 2020).

Riset dalam penelitian “Dampak Kebijakan Bekerja Dari Rumah pada Perilaku dan Produktivitas Dosen dan Tenaga Kependidikan” ini menggunakan metode kuantitatif dilakukan untuk menguji hipotesis dan menguji signifikansi dan tidak signifikansi variabel yang digunakan. Hasil pengolahan dan analisis temuan penelitian ini merupakan dampak pertama dari WFH karena implementasi kebijakan tidak mengubah perilaku dosen dan tenaga kependidikan yang dimediasi oleh teknologi. Kedua, WFH memiliki pengaruh kompetitif parsial atau parsial terhadap produktivitas karena variabel mediasi (teknologi) (Sirait & Murdianingrum, 2020).

Penelitian yang berjudul “Studi Empiris Dampak Kebijakan Bekerja Dari Rumah (WFH) dan Dukungan Manajemen Puncak terhadap Kinerja Karyawan”, Adapun tujuan dari penelitian ini untuk menganalisis dan menguji pengaruh WFH terhadap kinerja karyawan di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Dalam penelitian ini menunjukkan bahwa kerja dari rumah berpengaruh signifikan terhadap dukungan atasan, bekerja dari rumah berpengaruh signifikan terhadap kinerja karyawan, kerja dari rumah berpengaruh signifikan terhadap kinerja karyawan, dukungan tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja karyawan dan dukungan atasan tidak dapat memediasi hubungan antara kerja dari rumah dan kinerja karyawan. (Penelitian, Mardianah, Hidayat, & Penelitian, 2020).

Berdasarkan kajian pustaka diatas, dapat ditarik perbedaan antara studi terdahulu dengan apa yang diteliti oleh peneliti. Perbedaannya terdapat pada lokasi penelitian, teori penelitian yang digunakan, strategi penelitian yang digunakan serta masa atau waktu yang dibutuhkan dalam penelitian. Relevansi dengan studi terdahulu diatas ialah sama-sama meneliti tentang pengaruh kebijakan WFH di masa pandemi covid terhadap kinerja ASN. Perbedaan dengan penelitian lain dengan penelitian yang akan saya teliti, tentunya dalam kasus ini saya meneliti untuk lebih mendalami bagaimana pengaruh kebijakan wfh

khususnya terhadap kinerja para pegawai ASN di pemerintahan Kota Yogyakarta selama masa pandemi.

## **F. Kerangka Teori**

### **a. Kebijakan *Work From Home* (WFH) di Instansi Pemerintah Kota Yogyakarta**

#### **1. Pelaksanaan Program**

Sebagai dasar kerangka berpikir untuk membahas permasalahan yang ada dalam penyusunan penelitian ini, maka untuk yang pertama perlu mendefinisikan Pelaksanaan dan Program, diharapkan dapat menjadi sebuah kejelasan mengenai Pelaksanaan Program itu sendiri. Menurut Kamus Bahasa Indonesia, Pelaksanaan berasal dari kata laksana yang berarti melakukan atau menjalankan suatu kegiatan. Joan L. Herman mengemukakan definisi Program sebagai, “segala sesuatu yang dilakukan oleh seseorang dengan harapan akan mendatangkan hasil atau pengaruh.” Program juga dapat diartikan sebagai suatu jenis rencana yang jelas dan konkret karena di dalamnya sudah tercantum sasaran, kebijaksanaan, prosedur, anggaran, dan waktu pelaksanaan yang telah ditetapkan. Pengertian Program juga tercantum dalam Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, bahwa: Program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah atau lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi masyarakat.

Menurut George C. Edwards III pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan tentang konservasi energi adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. Dimana implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut George C. Edwards III ada empat variabel dalam kebijakan publik yaitu Komunikasi (Communications), Sumber Daya (Resources), sikap (Dispositions atau Attitudes) dan struktur birokrasi (Bureaucratic Structure)

Ke empat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Tujuan kita adalah meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan. Penyederhanaan pengertian dengan cara membreakdown (diturunkan) melalui eksplanasi implementasi kedalam komponen prinsip. Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi.

Teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III adalah teori yang paling relevan atau yang dapat mengakomodir kebutuhan penelitian penulis dalam hal implementasi kebijakan di Pemkot Yogyakarta. Hal itu dikarenakan dalam teori tersebut terdapat faktor-faktor yang saling berkaitan dan memiliki hubungan yang erat satu dengan yang lainnya. Sub kategori yang paling mendasar juga ditampilkan sehingga dapat memunculkan pengaruhnya terhadap implementasi.

Dalam pelaksanaan program memiliki berbagai macam kemungkinan, kemungkinan untuk berhasil, kurang berhasil, ataupun kemungkinan terburuk yaitu gagal. Dalam proses pelaksanaan program terdapat banyak unsur-unsur yang dapat mempengaruhi hasil akhir yang akan dicapai dalam sebuah proses pelaksanaan program, baik unsur yang mendukung ataupun menghambat pencapaian sasaran suatu program. Berdasarkan definisi tersebut, maka dapat diambil kesimpulan bahwa pelaksanaan program adalah suatu rangkaian kegiatan yang dijalankan oleh individu ataupun kelompok dalam bentuk pelaksanaan kegiatan yang didalamnya meliputi kebijakan, prosedur, dan sumber daya yang saling mendukung dan diharapkan dapat membawa suatu hasil guna mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

## 2. Implementasi Pelaksanaan Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan sebuah cara yang digunakan untuk mencapai tujuan dari kebijakan tersebut. Dalam pelaksanaan kebijakan publik, ada dua cara yang dapat dilakukan, yaitu secara langsung untuk mengimplementasikan dalam

sebuah program melalui kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan tersebut (Nugroho, 2012)

Eksekusi dari Pelaksanaan Kebijakan Publik ini biasanya diatur sendiri melalui sebuah peraturan diluar kebijakan tersebut. Menurut Bardach implementasi kebijakan cukup untuk membuat suatu program dan kebijaksanaan yang tertera di atas kertas terlihat bagus. Lebih sulit lagi dalam perumusannya menjadi sebuah kata-kata dan slogan-slogan yang terdengar nyaman bagi telinga para pemimpin serta para pemilih yang mendengarkannya. Implementasi kebijakan akan lebih sulit lagi dalam melaksanakannya agar dapat memuaskan semua orang. (Maghfirullah, 2020).

Istilah kebijakan, secara umum digunakan sebagai alat untuk menunjuk seorang aktor (pejabat, suatu kelompok, ataupun lembaga pemerintah) atau beberapa aktor dalam sebuah wadah kegiatan tertentu. Miriam Budiardjo menyatakan bahwa, kebijakan merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, guna memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan tersebut memiliki kekuasaan untuk melaksanakannya (Budiardjo, 2008)

Pendapat lain dikemukakan oleh Daniel Mazamanian dan Paul Sabatier mengemukakan bahwa implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan dari sebuah keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, tapi ada pula yang berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan (Maghfirullah, 2020). Pada umumnya keputusan tersebut mengidentifikasi suatu masalah yang akan diatasi, mendefinisikan secara tegas cita-cita atau tujuan yang ingin dicapai, serta berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya.

Robert Eyestone secara luas mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Kebijakan publik di Indonesia memiliki beberapa macam, hierarki kebijakan publik tersebut terdapat dalam perundangan yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 17, antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah Provinsi
- f. Peraturan Kabupaten/Kota
- g. Peraturan Desa

Pelaksanaan kebijakan merupakan tahap yang penting dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan harus dilaksanakan agar dapat tercapainya tujuan yang diinginkan. Pelaksanaan kebijakan dalam pengertian yang lebih luas sebagai instrumen administrasi publik dengan disertai kerjasama yang baik dari berbagai sektor untuk menjalankan kebijakan agar tercapainya tujuan yang dicita-citakan. Kebijakan dalam hal ini dapat diartikan juga sebagai usaha untuk mencapai tujuan yang diharapkan, juga sebagai upaya jalan keluar dari masalah dengan menggunakan instrumen-instrumen tertentu dan dalam jangka waktu tertentu. Kebijakan pada umumnya bersifat mendasar, karena kebijakan hanya menggariskan pada pedoman umum sebagai landasan untuk bertindak dalam usaha untuk mencapai sebuah tujuan yang dicita-citakan (Ramdhani & Ramdhani, 2017)

Secara umum istilah pelaksanaan sesuai didalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti proses, cara, perbuatan melaksanakan sebuah rancangan, keputusan dan sebagainya. Istilah pelaksanaan biasanya digunakan pada suatu kegiatan yang bertujuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Nurdin Usman, pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, pelaksanaan pada umumnya dilakukan setelah segala perencanaan telah dianggap siap. Pada dasarnya pelaksanaan dapat diartikan dengan penerapan. Majone dan Wildavsky mengemukakan pelaksanaan sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa Pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan (Rifa Nugraha, Iin Purnamasari, 2016)

Berdasarkan beberapa pengertian yang telah dikemukakan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa kata pelaksanaan bermuara pada sebuah aktivitas, aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme memiliki arti bahwa pelaksanaan tidak hanya sebatas aktivitas, akan tetapi juga sebuah kegiatan yang terencana serta dilakukan

dengan sungguh-sungguh dengan norma tertentu sebagai pedoman guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pelaksanaan merupakan aktivitas atau upaya-upaya yang dilakukan untuk melaksanakan segala rencana dan kebijakan yang telah ditetapkan dengan didukung fasilitas hingga tata cara pelaksanaan yang diperlukan seperti, segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, individu atau kelompok yang melaksanakan, tempat pelaksanaan, serta bagaimana cara pelaksanaannya. Kesimpulan yang dapat diambil ialah, pada dasarnya suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau pihak yang berwenang harus sesuai dengan kondisi yang ada, baik di lapangan maupun diluar lapangan. Kegiatan pelaksanaannya melibatkan beberapa unsur yang disertai upaya-upaya serta didukung dengan hal-hal penunjang lainnya.

Faktor-faktor yang dapat menunjang program pelaksanaan adalah sebagai berikut:

- a. Komunikasi, merupakan salah satu program yang dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi individu atau kelompok yang bertugas sebagai pelaksana. Hal ini meliputi penyampaian informasi, kejelasan informasi, serta konsistensi informasi yang disampaikan
- b. Disposisi, adalah sikap serta komitmen dari individu atau kelompok yang bertugas sebagai pelaksana terhadap program khususnya bagi mereka yang menjadi implementer program
- c. Sumber Daya, dalam kasus ini meliputi empat komponen yaitu terpenuhinya jumlah staf dan kualitas mutu, informasi yang diperlukan guna pengambilan keputusan ataupun kewenangan guna melaksanakan tugas sebagai tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan;
- d. Struktur Birokrasi, yaitu SOP (Standar Operating Procedures), yang mengatur aliran dalam pelaksanaan program. Jika hal ini tidak sulit dalam mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian khusus tanpa pola yang baku.

Keempat faktor diatas, dianggap memiliki pengaruh atas keberhasilan suatu proses pelaksanaan, tetapi terdapat juga keterkaitan dan saling mempengaruhi antara suatu faktor yang satu dengan faktor yang lain. Selain itu, dalam proses pelaksanaan terdapat tiga unsur penting dan mutlak, yaitu:

- a. Terdapat program yang dilaksanakan;

- b. Sasaran atau target untuk sebuah program;
- c. Unsur pelaksanaan baik individu ataupun kelompok yang bertanggung jawab dalam pengelolaan pelaksana serta pengawasan dari proses implementasi tersebut.

### 3. Pelaksanaan Peraturan Walikota

Pelaksanaan peraturan walikota adalah setiap proses, kegiatan maupun tindakan yang telah direncanakan dengan baik, efisien, efektif, dan rasional yang dilakukan oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diharapkan untuk tercapainya tujuan-tujuan yang telah tertuang dalam keputusan kebijakan. Pada penelitian ini kebijakan yang akan dikaji adalah Peraturan Walikota Nomor 51 Tahun 2020 tentang Pedoman Pencegahan dan Pengendalian *Coronavirus Disease* (COVID-19) pada Masa Tatanan Normal Baru di Kota Yogyakarta.

Pengertian peraturan Daerah/Kota dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu:

*“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundangundangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”*

Peraturan Walikota terkait hal ini, Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur (Sekretariat Website JDIH BPK RI, 2011) :

*“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”*

Berdasarkan pengertian diatas maka Peraturan Walikota termasuk dalam peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tetapi ditetapkan oleh walikota. Peraturan Walikota termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan yang penetapannya dilakukan oleh Walikota. Peraturan

Walikota akan memiliki kekuatan hukum mengikat serta diakui keberadaannya selama diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Perbedaan antara Peraturan Daerah Kota dengan Peraturan Walikota adalah:

- a. Peraturan Daerah Kota dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (“DPRD”) Kota dengan persetujuan bersama Walikota, sedangkan Peraturan Walikota dibentuk oleh Walikota tanpa melibatkan DPRD Kota
- b. Peraturan Daerah Kota diundangkan dalam Lembaran Daerah, sedangkan Peraturan Walikota diundangkan dalam Berita Daerah

Ketentuan ini diatur dalam Pasal 86 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011:

- 1) Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- 2) Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah

#### **b. Bentuk Implementasi Kebijakan Publik**

Keberhasilan dalam implementasi sebuah kebijakan dapat dipengaruhi berbagai variable atau faktor yang dimana masing-masing variabel tersebut saling berkesinambungan satu dengan yang lainnya. Keberhasilan dalam implementasi sebuah kebijakan sangat dipengaruhi oleh bentuk implementasi yang dapat menjamin kompleksitas masalah yang akan diselesaikan melalui kebijakan tertentu. Bentuk kebijakan tersebut diharapkan merupakan sebuah bentuk yang semakin operasional sehingga mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang terkait dengan kebijakan.

Van Meter dan Van Horn mengemukakan sebuah bentuk pendekatan implementasi kebijakan, bentuk pendekatan tersebut dikenal dengan *a model of the policy implementation*. Bentuk pendekatan ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik. Menurut Van Meter dan Van Horn terdapat beberapa variabel yang menjadi faktor pengaruh kinerja publik tersebut yaitu, (Maghfirullah, 2020) :

### 1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Tingkat keberhasilan suatu kinerja implementasi kebijakan dapat diukur jika ukuran dari tujuan suatu kebijakan tersebut sesuai dengan keadaan dilapangan dan juga dengan sosio-kultur yang ada pada tingkatan pelaksana kebijakan. Saat ukuran dan tujuan kebijakan terlalu tinggi untuk dilaksanakan pada tingkatan warga, maka akan sulit untuk merealisasikan kebijakan publik tersebut untuk mencapai sebuah keberhasilan.

### 2. Sumberdaya

Sumberdaya menjadi salah satu faktor untuk mencapai keberhasilan dari kegiatan pelaksanaan kebijakan. Manusia menjadi sumberdaya yang sangat berpengaruh untuk mendapatkan hasil yang maksimal dalam pelaksanaan kebijakan. Segala proses dalam pelaksanaan kebijakan menuntut untuk tersedianya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan formasi yang disyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Maka ketika kapabilitas dari sumber daya tersebut nihil, maka akan berdampak dengan sulitnya mencapai sebuah keberhasilan sesuai yang diharapkan.

Selain sumberdaya manusia, terdapat macam-macam sumberdaya lain yang juga penting, seperti sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu. Dua sumberdaya tersebut menjadi faktor yang sangat berpengaruh pada sumberdaya manusia, walaupun sumberdaya manusia tersebut memiliki kapabilitas yang tinggi akan tetapi tidak didukung dengan tersedianya anggaran dana yang cukup maka akan sangat sulit untuk merealisasikan tujuan dari kebijakan publik. Demikian juga dengan sumberdaya waktu, ketika dua sumberdaya yang lain sudah maksimal akan tetapi terbentur dengan persoalan waktu, maka hal ini juga dapat menjadi penyebab gagalnya atau tidak maksimal dalam pelaksanaan kebijakan.

### 3. Karakter Agen Pelaksana

Agen pelaksana yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan publik ini dibagi menjadi dua, yaitu organisasi formal dan organisai informal. Hal tersebut sangat penting karena akan sangat mempengaruhi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, maka perlu adanya kecocokan dengan para agen yang melaksanakan kebijakan

tersebut. Contoh kasus dalam hal ini adalah ketika pelaksanaan kebijakan publik tersebut berupaya untuk merubah perilaku manusia secara radikal, maka diperlukan agen dengan karakteristik keras, tegas, dan ketat pada aturan serta sanksi hukum yang berlaku. Kemudian apabila kebijakan publik tersebut tidak banyak merubah kebiasaan atau perilaku dasar manusia, maka agen yang diperlukan tidak sekeras dan setegas pada contoh kasus yang pertama. Selain itu luas wilayah juga menjadi faktor yang perlu diperhatikan, semakin luas wilayah pelaksanaan kebijakan maka harus semakin besar pula agen yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

#### 4. Sikap Para Pelaksana

Keberhasilan dari penerapan kebijakan publik sangat dipengaruhi dengan para sikap penerimaan atau penolakan dari para pelaksana. Hal tersebut sangat bisa terjadi ketika kebijakan yang dilaksanakan tidak menyesuaikan karakteristik warga setempat yang memang mengenal dengan persoalan serta permasalahan yang mereka hadapi. Akan tetapi tidak menutup kemungkinan kebijakan yang akan pelaksana terapkan adalah kebijakan dari atas (*top down*) yang kemungkinan para penentu keputusannya tidak mengenal atau mengetahui kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga hadapai atau ingin selesaikan.

#### 5. Komunikasi

Komunikasi menjadi syarat penting yang diperlukan antara organisasi dan aktivis pelaksana. Koordinasi yang baik maka akan memudahkan dalam mencapai keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan publik. Semakin baik koordinasi diantara pihak-pihak yang ikut terlibat dalam proses pelaksanaan, maka secara teori akan meminimalisir kesalahan-kesalahan yang mungkin terjadi.

Teori yg dikemukakan oleh van meter masih cukup relevan dan dirasa perlu digunakan sebagai referensi dalam penulisan penelitian ini. Hal tersebut dikarenakan teori yang dikemukakan van meter membahas terkait implementasi sebuah kebijakan yang berjalan secara linear dari keputusan politik yang ada.

Keberhasilan mencapai tujuan dari sebuah proses pelaksanaan kebijakan publik tidak lepas dari sebuah komunikasi yang bagus. Pelaksanaan yang efektif akan terjadi ketika para pembuat kebijakan telah memahami apa yang mereka kerjakan. Pemahaman tentang apa yang mereka kerjakan akan berjalan dengan baik apabila

komunikasi juga berjalan baik, maka setiap keputusan kebijakan peraturan dalam pelaksanaannya harus dikomunikasikan dengan setiap personalia yang tepat dengan diikuti kebijakan yang tepat, akurat serta konsisten. Komunikasi penting dilakukan agar antara pembuat keputusan dan para pelaksana terbentuk sebuah sinkronisasi dalam melaksanakan kebijakan didalam masyarakat. Ada tiga indikator yang menjadi sebuah ukuran keberhasilan variabel komunikasi yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

#### 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Perlu diperhatikannya keberhasilan kebijakan publik dalam lingkungan eksternal yang sudah ditetapkan. Faktor lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penghambat atau penyebab dari kegagalan sebuah proses pelaksanaan kebijakan. Maka lingkungan eksternal juga perlu diperhatikan kekondusifannya.

#### **c. Peraturan Work From Home Bagi ASN**

Perubahan terhadap tatanan kehidupan akibat terjadinya wabah virus Covid-19 mengharuskan ASN agar lebih adaptif sehingga tetap terjaganya kinerja yang produktif. ASN harus tetap dapat memberikan pelayanan yang prima serta maksimal kepada seluruh lapisan masyarakat disaat masa pandemi, dengan tanpa mengesampingkan protocol kesehatan demi keselamatan dan kesehatan. Meskipun pada awalnya kebijakan sistem kerja WFH dilakukan sebagai bentuk respon untuk upaya pencegahan penyebaran virus Covid-19, namun pada akhirnya hal tersebut menjadi sesuatu bagian yang baru untuk tatanan kehidupan normal yang baru.

Landasan awal diberlakukannya kebijakan WFH bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah Surat Edaran Menteri PANRB No 19 Tahun 2020 tentang Penyesuaian Sistem Kerja ASN dalam upaya pencegahan penyebaran Covid-19 di Lingkungan instansi Pemerintah (KemenpanRB, 2020). Surat Edaran Menteri PANRB tersebut memuat pedoman bagaimana melaksanakan tugas kedinasan dengan bekerja di rumah dan atau di tempat tinggal (WFH) bagi ASN, diantaranya mengatur pembagian kehadiran pegawai yang dilakukan oleh pejabat Pembina kepegawaian (PPK) dengan mempertimbangkan :

- a. Jenis pekerjaan pegawai;
- b. Peta sebaran Covid yang dikeluarkan Pemerintah Pusat Maupun pPemerintah Daerah
- c. Domisili Pegawai
- d. Kondisi Kesehatan Pegawai
- e. Kondisi Kesehatan Keluarga Pegawai
- f. Riwayat Perjalanan Luar Negeri Pegawai dalam 14 (Empat Belas) hari kalender terakhir
- g. Riwayat Interaksi Pegawai dengan Penderita Covid-19 dalam 14 (Empat Belas) Hari Kalender Terakhir
- h. Dan Efektivitas Pelaksanaan Tugas dan Unit Organisasi

Akan tetapi, PPK harus memastikan terdapat sekurang-kurangnya dua level pejabat structural tertinggi untuk tetap dapat melaksanakan tugas dan fungsinya di kantor agar tetap terselenggarakannya Pemerintahan dan pelayanan kepada seluruh elemen masyarakat tidak terjadi hambatan. Berdasarkan surat edaran MenpanRB Nomor 19 Tahun 2020 tersebut seluruh pimpinan instansi bertugas melakukan evaluasi atas efektivitas dari pelaksanaan dan perlu dilaporkan kepada Menteri PANRB.

Masa pelaksanaan kebijakan WFH bagi ASN sesuai dengan SE Menpan RB Nomor 19 Tahun 2020 berakhir pada 31 Maret 2020, kemudian dilakukannya beberapa kali perubahan, terakhir dengan SE Menpan RB Nomor 57 Tahun 2020 tertanggal 28 Mei 2020, bahwa masa pelaksanaan kedinasan di rumah dan atau tempat tinggal (WFH) bagi ASN diperpanjang sampai tanggal 4 Juni 2020. Namun kemudian, pada tanggal 29 Mei 2020, diterbitkan kembali SE Menpan RB Nomor 58 Tahun 2020, tentang sistem kerja Pegawai ASN dalam tatanan normal baru, sebagai bentuk tindak lanjut dari instruksi Presiden Republik Indonesia untuk menyusun tatanan normal baru yang dapat mendukung produktivitas kerja akan tetapi tanpa mengesampingkan kesehatan dan keselamatan bagi masyarakat, perlu dilakukannya perubahan sistem kerja bagi pegawai ASN agar dapat beradaptasi terhadap perubahan terkait tatanan normal baru produktif serta aman dari virus Covid-19. Dengan diberlakukannya penyesuaian terhadap sistem

kerja yang dimaksud dilaksanakan melalui fleksibilitas dalam pengaturan lokasi bekerja bagi pegawai ASN yang antara lain :

1. Pelaksanaan Tugas Kedinasan di Kantor (Work From Office/WFO) dan atau
2. Pelaksanaan Tugas Kedinasan di Rumah dan atau Tempat Tinggal (Work From Home/WFH)

Terkait fleksibilitas lokasi bekerja tersebut, PPK pada daerah yang bertempat di wilayah dengan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) agar dapat menugaskan pegawai untuk menjalankan kebijakan WFH secara penuh dengan tetap mengutamakan sasaran kinerja dan target kerja pegawai yang bersangkutan, kecuali pegawai yang fungsi dan tugasnya bersifat strategis, maka tetap harus melaksanakan WFO (dengan jumlah minimum pegawai), dengan tetap memperhatikan protokol kesehatan.

## **G. Definisi Konseptual dan Operasional**

### **a. Definisi Konseptual**

Dalam penelitian ini peneliti ingin menjelaskan mengenai beberapa istilah yang berhubungan dalam penelitian. Berdasarkan landasan teori yang sudah dipaparkan diatas, maka dapat dikemukakan definisi konseptual dari masing-masing variabel, antara lain, sebagai berikut :

#### **1. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah, suatu rencana yang berisi berbagai ketetapan terhadap macam-macam rancangan besar yang memiliki tujuan politik didalamnya. Dalam pembentukan kebijakan juga harus didasari dengan basis rasional guna menjadi penentu boleh atau tidaknya kebijakan tersebut dilaksanakan. Dilaksanakannya kebijakan juga menjadi salah satu upaya dalam memecahkan suatu permasalahan yang diharapkan terciptanya tindakan yang jauh lebih terarah.

#### **2. Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah, suatu proses penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah, guna menjalankan kekuasaan dan wewenang dalam kehidupan sosial, ekonomi dan politik, yang disertai oleh tanggung jawab guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan Negara.

## b. Definisi Operasional

Menurut George Edwards III terdapat beberapa aspek yang dapat mempengaruhi dalam pelaksanaan kebijakan publik (Situmorang, 2016), antara lain :

No.	Variabel	Indikator
1.	Komunikasi	a. Transmisi b. Konsisten c. Kejelasan
2.	Sumber-Sumber Pelaksanaan Kebijakan	a. Staff b. Informasi c. Wewenang
3.	Struktur Birokrasi	a. Standar Operating Procedurs (SOP)

Variabel diatas adalah variabel yang cukup relevan dalam penulisan ini, dengan tiga variabel diatas sudah cukup merepresentasikan sebuah proses implementasi kebijakan di Pemkot Yogyakarta untuk mengetahui apakah sudah cukup bagus dan optimal dalam proses implementasi tersebut.

## H. Metode Penelitian

### a. Jenis Penelitian

Menurut Creswell 2008 dalam (Raco, 2018), mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai penuluran atau pendekatan untuk penelitian dan memahami suatu gejala sentral/pokok. Melalui wawancara, peneliti dapat mengetahui gejala sentral yang dialami oleh partisipan dengan pengajuan pertanyaan yang umum atau agak luas.

Dalam sistematika penulisan karya ilmiah baik itu proposal penelitian, skripsi dan lain sebagainya, syarat ideal penulisan yang harus dilengkapi yaitu metode pendekatan yang digunakan. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif tentang kebijakan WFH di masa pandemi terhadap kinerja ASN, yaitu dengan melakukan kajian-kajian pustaka yang menghasilkan beberapa indikator dan variabel. Data diperoleh dari kajian pustaka yang membahas tentang *framework* kebijakan WFH di masa pandemi terhadap kinerja ASN di pemerintahan kota Yogyakarta, pengaruh kebijakan WFH terhadap kinerja ASN dan model implementasi kebijakan WFH di pemerintahan kota Yogyakarta.

**b. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian tentang kebijakan publik ini akan dilakukan di Pemerintahan Kota Yogyakarta tepatnya di Badan Kepegawaian Kota Yogyakarta. Pemilihan lokasi penelitian tersebut dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa untuk mempermudah peneliti dalam jangkauan informasi dan pengumpulan data, ketersediaan tenaga dan efisiensi anggaran.

**c. Unit Analisis Data**

Sesuai dengan inti permasalahan yang ada pada pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisa yang digunakan ialah Kebijakan WFH di Masa Pandemi Terhadap Kinerja ASN di Pemerintahan Kota Yogyakarta.

No.	Instansi	Jumlah
1.	Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD)	1
2.	ASN	4

#### d. Jenis Data

Penelitian kualitatif menggunakan data berupa teks: kata-kata tulisan yang di paraphrase, frasa-frasa atau simbol yang menggambarkan atau merepresentasikan orang-orang, tindakan dan peristiwa dalam kehidupan sosial.

##### 1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung di lapangan. Sumber data yang diperoleh melalui wawancara individu kepada narasumber agar mendapat data secukupnya sesuai dengan pembahasan peneliti. Teknik data yang digunakan ialah wawancara.

No.	Data Primer	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
1.	Bagaimana implementasi kebijakan WFH di masa pandemi covid di Pemerintahan Kota Yogyakarta?	BKD	Wawancara
2.	Bagaimana penyesuaian sistem kerja di lingkup Pemerintahan Kota Yogyakarta setelah diberlakukannya kebijakan WFH di masa pandemi covid ini?	ASN	Wawancara

##### 2. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari bahan-bahan dokumen dan studi terdahulu yang ada dalam objek penelitian ini. Data sekunder dalam penelitian ini didapat melalui data yang tersedia di website, artikel jurnal, surat kabar dan lain sebagainya.

No.	Data Sekunder	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
1.	Jumlah Pegawai	BKD	Website, Artike Jurnal, Surat Kabar dan lain sebagainya.
2.	Tugas dan Fungsi	BKD	Website, Artike Jurnal, Surat Kabar dan lain sebagainya.
3.	Struktur Organisasi	BKD	Website, Artike Jurnal, Surat Kabar dan lain sebagainya.

#### e. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka yang relevan dengan judul penelitian yang dilakukan penulis. Hasil kutipan dari beberapa studi pustaka yang relevan akan menghasilkan teori yang dibutuhkan dan berhubungan dengan judul penelitian.

Berhubung jenis penelitian yang diambil adalah penelitian kualitatif maka dalam jenis penelitian kualitatif akan lebih banyak menggunakan kata-kata maka, wawancara menjadi perangkat penting untuk memenuhi teknik pengumpulan data penelitian ini. Terdapat dua jenis wawancara, yakni wawancara terstruktur dan wawancara tak-terstruktur. Dimana dalam wawancara terstruktur bahan-bahan wawancara disiapkan secara matang dan ketat, sebaliknya untuk wawancara tak-terstruktur akan menghindari ketatnya struktur bahan.