

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Sedangkan dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik, yang menjabarkan pada masyarakat apa pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannya, juga bagaimana bentuk layanan itu. Hal ini akan mengikat pemerintah (negara) sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan. Secara epistemologi istilah kebijakan berasal dari Bahasa Inggris *policy*. Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan diartikan sama dengan keputusan. Padahal sebenarnya istilah kebijakan dengan keputusan merupakan kedua istilah yang jauh berbeda. Letak perbedaan yang dapat kita lihat dari kedua istilah tersebut terletak pada luas cakupan dan arti pentingnya.

Istilah kebijakan yang tak asing di dengar yakni, kebijakan publik yang di definisikan oleh Dye dalam (Agustino, 2012:7). Mendefinisikan kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau dikerjakan. Terkait dengan definisikan yang diberikan Dye ini memberikan batasan yang jelas terhadap keputusan pemerintah untuk dilakukan dan apa sebenarnya telah dilakukan oleh

pemerintah, tak hanya itu definisi ini juga memberikan pemahaman mencakup tindakan-tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah.

Friendrich dalam Agustino (2012:7) mendefinisikan kebijakan publik, yaitu : Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang di usulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya. Untuk mencapai tujuan yang dimaksud dari kebijakan sebagai dari kegiatan, Friedich menambahkan ketentuannya bahwa kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud dan tujuan. Meskipun maksud dan tujuan dari kegiatan pemerintah tidak terlalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.

Eyestone dalam Agustino (2012:6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Selain itu, menurut Young dan Quinn dalam Suharto (2008:44) ada beberapa konsep kebijakan publik yang dapat dikemukakan, yakni sebagai berikut :

1. Kebijakan publik sebagai tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik dalam hal ini merupakan tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
2. Kebijakan publik sebagai sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah Dunia nyata. Kebijakan publik ini berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.

3. Kebijakan publik sebagai seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik bukanlah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan atau tindakan strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Kebijakan publik sebagai sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial.
5. Kebijakan publik sebagai justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik ini biasanya berisi sebuah pernyataan terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan. Perumusan keputusan ini dibuat oleh badan pemerintah maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintahan.

Suatu definisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut mencakup pada arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan. Berdasarkan pada pertimbangan tersebut, Winarno (2012:21) lebih sepakat dengan menggunakan definisi mengenai kebijakan publik yang ditawarkan oleh Anderson dalam Winarno (2012:21) yakni kebijakan merupakan tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Konsep kebijakan Anderson ini dianggap tepat oleh Winarno karena memusatkan perhatian pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan diantara berbagai alternatif yang ada. Sementara itu, Santoso dalam Winarno (2012:22) dengan mengkomparasi

berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli, menyimpulkan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi kedalam dua wilayah kategori, yaitu (1) : pendapat para ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. (2) pendapat para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan yang memberikan pandangan mengenai kebijakan publik sebagai keputusan keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu pandangan mengenai kebijakan publik sebagai sesuatu yang memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Menurut Anderson dalam Winarno (2012:23), konsep kebijakan publik seperti ini mempunyai beberapa implikasi, yaitu :

1. Titik perhatian dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan dan bukan perilaku secara serampang.
2. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan keputusan-keputusan yang tersendiri
3. Kebijakan merupakan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah.
4. Kebijakan publik itu sendiri bisa bersifat positif atau negatif. Bersifat positif karena kebijakan mencakup bentuk pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Sedangkan bersifat negatif, karena kebijakan mencakup keputusan pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah.

5. Kebijakan publik dalam arti positif mempunyai sifat “paksaan” (otoritatif) yang didasarkan undang-undang (UU), sehingga menuntut ketaatan yang luas dari masyarakat.

Mendasari pengertian kebijakan di atas, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan pembuatan sertifikat gratis bagi masyarakat kurang mampu termasuk kebijakan publik yang bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bidang pertanahan. Pelaksanaan kebijakan tersebut mengalami beberapa kendala dalam pelaksanaannya dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik, hal tersebut sejalan dengan pendapat Nugroho (2011:51) bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Sehingga kebijakan publik mudah untuk dipahami dan mudah diukur, disamping itu harus mengandung beberapa hal sebagaimana yang disampaikan oleh Kismartini (2005:16), bahwa terdapat beberapa hal yang terkandung dalam kebijakan yaitu :

1. Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat (*interest public*).
2. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acapkali dijabarkan ke dalam bentuk program dan proyek.
3. Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan.
4. Penyediaan input untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumber daya baik manusia maupun bukan manusia.

5. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

2. Tahap-Tahap Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tahap-tahap kebijakan publik menurut Dunn dalam Winarno (2012:35) adalah sebagai berikut :

1. Tahap Penyusunan Agenda

Merupakan tahap penempatan masalah pada agenda publik oleh para pejabat yang dipilih dan diangkat. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk agenda kebijakan. Pada akhirnya beberapa masalah masuk kedalam ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijak. Masalah-masalah tadi di definisikan untuk kemudian dicari masalah terbaik pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk kedalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih

sebagai kebijakan yang diambil untuk pemecahan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah.

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktu lembaga atau keputusan peradilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak implementasi. Oleh karena itu program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. Tahap Penelitian Kebijakan atau Evaluasi

Tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau di evaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang telah dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang akan dihadapi

masyarakat. Oleh karena itu ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai kebijakan publik telah menarik dampak yang diinginkan.

Paparan tentang tahap-tahap kebijakan di atas telah menjelaskan bahwa tahap-tahap kebijakan tersebut merupakan sebuah proses yang bersikembungan dan semuanya merupakan bagian integral yang saling berkaitan dan mempengaruhi satu sama lain. Tahap penyusunan agenda merupakan tahap awal dimana dalam tahap tersebut dilakukan identifikasi persoalan publik yang layak untuk dibahas dalam tahapam berikutnya, yaitu tahap tersbut formulasi kebijakan, setelah diformulasikan, tahap adopsi solusi bagi pemecahan masalah publik. Selanjutnya kebijakan yang telah dibuat diputuskan dan disahkan akan di implementasikan untuk meraih tujuan awal yang telah ditentukan. Pada akhir, evaluasi kebijakan akan menilai ketepatan, mamfaat dan keefektifitasan hasil kebijakan yang telah dicapai melalui implementasi dan kemudian dibandingkan dengan tujuan yang telah ditentukan.

B. Implementasi Kebijakan Publik

1. Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa implementasi, suatu kebijakan hanyalah merupakan sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan bermasyarakat. Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2012:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau atau keputusan-keputusan eksekutif

yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin di atasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin di capai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2012:148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan keuntungan, atau suatu jenis keluaran yang nyata. Selain itu, Udiji dalam Agustino (2012:140) mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan.

Grindle dalam Winarno (2012.149) juga memberikan pandangannya mengenai implementasi kebijakan, yakni Studi implementasi adalah bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012.149) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok Pemerintah atau Swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah di gariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk kebijakan sebelumnya menjadi tindakan-tindakan operasional dalam waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. tahapan dalam

implementasi tidak dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya UU ditetapkan dan dana yang disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Beberapa pendapat para ahli yang telah dikemukakan mengenai implementasi kebijakan, dapat dilihat bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal. Pertama, implementasi kebijakan memiliki tujuan atau sasaran kegiatan. Kedua, dalam implementasi kebijakan terdapat aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan. Ketiga, implementasi kebijakan memiliki hasil kegiatan. Jadi, sesuai dengan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses dalam kebijakan, dimana pelaksana kebijakan melakukan aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

2. Model Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut. Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung secara efektif, maka dapat dilihat dari berbagai model-model yang membahas tentang implementasi kebijakan yang relatif baru dan banyak mempengaruhi berbagai pemikiran maupun tulisan para ahli.

Berikut beberapa model implementasi kebijakan dari berbagai ahli :

1. Model yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2012:142) ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni :

a. Ukuran dan Tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

b. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh

kebijakan yang ditetapkan secara apolitik tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

c. Karakteristik Agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang sangat tepat serta cocok dengan para agen pelaksanaannya.

d. Sikap/Kecendrungan (*Disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

e. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi, begitu pula sebaliknya.

f. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi kegagalan kinerja implementasi kebijakan, karena itu upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

2. Model yang dikemukakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Model implementasi kebijakan publik yang ditawarkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Model implementasi yang ditawarkan mereka disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan variabel-variabel menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2012:144)

a. Mudah atau tidaknya masalah yang digarap, meliputi :

- 1). Kesukaran-kesukaran teknis
- 2). Keberagaman Perilaku yang Diatur
- 3). Persentas Totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran
- 4). Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki

- b. Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat melalui beberapa cara :
- 1) Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai.
 - 2) Keterandalan teori kausalis yang diperlukan
 - 3) Ketetapan alokasi sumberdana
 - 4) Keterpaduan hirarki didalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana
 - 5) Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana
 - 6) Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang
 - 7) Akses Formal pihak-pihak luar
- c. Variabel-variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi
- 1) Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi
 - 2) Dukungan Politik
 - 3) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat
 - 4) Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana
3. Model yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle.

Model yang berpendekatan *top down* dikemukakan oleh Merilee S. Grindle. Pendekatannya tersebut dikenal dengan *Implementation as A political and Administrative Process*. Menurut Grindle ada dua yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan

publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil, yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang diraih. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan juga menurut Grindle, amat ditentukan oleh tingkat *Implementability* kebijakan itu sendiri yang terdiri atas *Content of police* dan *Context of policy*. Variabel menurut Grindle dalam Agustino (2012:154) adalah :

a. *Content of Policy* menurut Grindle adalah :

1) *Interest Affected* (Kepentingan kepentingan yang mempengaruhi)

Interest Affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

2) *Type of benefits* (tipe manfaat)

Pada poin ini *content of police* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis mamfaat yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

3) *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of Policy* yang ingin dijelaskan pada poin adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

4) *Site Of Desicion Making* (letak pengambilan keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan di implementasikan.

5) *Program impelementer* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.

6) *Resours Comitted* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

b. *Context of police* menurut Grindle adalah :

1) *Power, Interest, and Strategy of Actot Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna mempelancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak di implementasikan akan jauh arang dari api.

2) *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga mempengaruhi terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

3) *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

4. Sementara itu, model yang dikemukakan Edwards III dalam Agustino (2012:149) implementasi atau pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu :

1. Komunikasi.

Komunikasi merupakan suatu hal yang sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan atau implementasi suatu program/kebijakan. Komunikasi menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi, kejelasan informasi tersebut serta konsistensi informasi yang disampaikan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan. Ada tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan aspek komunikasi ini, yaitu :

a. Transmisi, yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu hasil implementasi atau pelaksanaan yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam proses transmisi ini yaitu adanya salah

pengertian, hal ini terjadi karena komunikasi pelaksanaan tersebut telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga hal yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

- b. Kejelasan informasi, dimana komunikasi atau informasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Kejelasan informasi kebijakan tidak selalu menghalangi pelaksanaan kebijakan atau program, dimana pada tataran tertentu para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan program, tetapi pada tataran yang lain malah tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- c. Konsistensi informasi yang disampaikan, yaitu perintah ataupun informasi yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah jelas dan konsisten untuk dapat diterapkan dan dijalankan. Apabila perintah yang diberikan seringkali berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumberdaya

Meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi pelaksana atau implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, maka implementasi tidak akan berjalan secara efektif. Sumber daya adalah faktor penting untuk pelaksanaan program agar efektif, dimana tanpa sumberdaya maka program atau kebijakan hanya sekedar kertas dokumen. Edward III dalam Agustino (2012:152) menyatakan bahwa hal ini meliputi empat komponen, yaitu :

- a. Staf, sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang seiring terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya.
 - b. Informasi dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yangtelah ditetapkan.
 - 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.
 - d. Fasilitas, merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya dan tanpa adanya fasilitas pendukung maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil
3. Disposisi atau *attitudes*
- Disposisi adalah sikap dan komitmen aparat pelaksana terhadap program, khususnya dari mereka yang menjadi pelaksana atau implementordari program, dalam hal ini terutama adalah aparatur birokrasi. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan

kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan atau program, sedangkan apabila implementor atau pelaksana memiliki sikap yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi atau pelaksanaan program juga menjadi tidak efektif.

- a. *Pengangkatan birokrat*, dimana sikap dari para aparat birokrasi akan menimbulkan hambata-hambatan yang nyata terhadap implementasi bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan. Lebih khusus bagi kepentingan warga
- b. Insentif (*incentives*), Teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan.

4. Struktur Organisasi

Menurut Edward III dalam Nugroho (2011:636), menjelaskan bahwa struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya

koordinasi dan kerjasama diantara lembaga-lembaga Negara dan/atau pemerintah.

Menurut Edward III dalam Agustino (2012:153), dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik adalah : melakukan *Standar Operating Procedure* (SOP) dan pelaksanaan fragmentasi. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan /administrator/ birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan. Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Berdasarkan penjelasan berbagai ahli mengenai model implementasi, peneliti menggunakan model implementasi dari Edward III, karena tipe kebijakan Program Daerah Sertifikat Gratis bagi warga kurang mampu di Kota Bandar Lampung mempunyai karakteristik *top down* yang sesuai dengan tipe Edward III. Variabel ataupun indikator yang dikemukakan oleh Edward III merupakan variabel yang bisa menjelaskan secara komprehensif tentang kinerja implementasi dan dapat lebih konkret dalam menjelaskan proses implementasi yang sebenarnya.

C. Pengertian Program

Program adalah unsur pertama yang harus ada demi terciptanya suatu kegiatan. Program memuat beberapa aspek, disebutkan bahwa di dalam setiap program dijelaskan mengenai:

- a. Tujuan kegiatan yang akan dicapai.
- b. Kegiatan yang diambil dalam mencapai tujuan.
- c. Aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
- d. Perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
- e. Strategi pelaksanaan.

Melalui program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk dioperationalkan. Hal ini sesuai dengan pengertian program adalah kumpulan proyek-proyek yang berhubungan telah dirancang untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang harmonis dan secara integratif untuk mencapai sasaran kebijaksanaan tersebut secara keseluruhan. 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 pemerintah. (Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/09/M.PAN/5/2007). Program cenderung membutuhkan staf, misalnya untuk melaksanakan atau sebagai pelaku program.

- a. Program biasanya memiliki anggaran tersendiri, program kadang biasanya juga diidentifikasi melalui anggaran.
- b. Program memiliki identitas sendiri, yang bila berjalan secara efektif dapat diakui oleh publik.

Program terbaik di dunia adalah program yang didasarkan pada model teoritis yang jelas, yakni sebelum menentukan masalah sosial yang ingin di atasi dan memulai

melakukan intervensi, maka sebelumnya harus ada pemikiran yang serius terhadap bagaimana dan mengapa masalah itu terjadi dan apa yang menjadi solusi terbaik .

D. Pendaftaran Tanah

Definisi pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah N0. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, bersekinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yudiris dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya atas satuan rumah susun serta haknya-haknya tertentu yang membebaninya dalam Ghazali (2013:66). Secara sederhana Willem dalam Sutedi (2012:205) pendaftaran tanah merupakan pekerjaan yang kontinu dan konsisten atas hak-hak seseorang, sehingga memberikan informasi dan data administrasi atas bagian-bagian tanah yang didaftarkan. Terdaftarinya bagian-bagian tanah tersebut sebenarnya semata-mata akan terwujudnya jaminan keamanan akan kepemilikan dalam menuju kepastian hukum. Bahkan seseorang pemilik akan mendapatkan kesempurnaan dari haknya, karena hal-hal tersebut: (a) adanya rasa aman dalam memiliki hak atas tanah (*security*). (b) mengerti dengan baik apa dan bagaimana yang diharapkan dari pendaftaran tanah (*simplity*). (c) adanya jaminan ketelitian dalam sistem yang dilakukan (*accuracy*). (d) mudah dilaksanakan (*expendition*). (e) dengan biaya yang bisa dijangkau oleh semua orang yang hendak mendaftarkan tanah (*cheapness*), dan

adanya jangkau kedepan dapat diwujudkan terutama atas harga tanah itu kelak (*suitable*).

E. Sertifikat Tanah

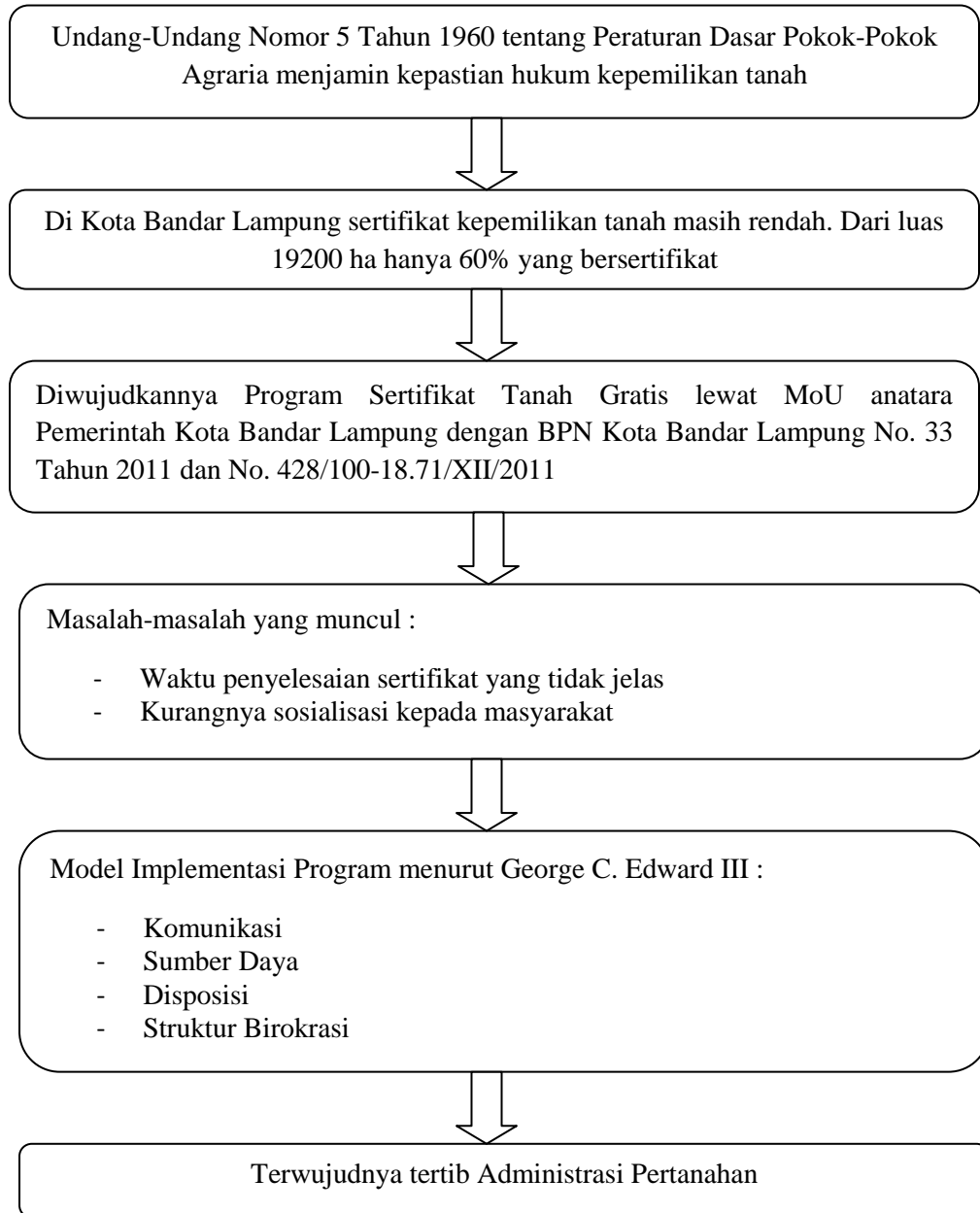
Sertifikat tanah merupakan bukti kepemilikan atas tanah, sertifikat harus dimiliki oleh setiap orang atau badan hukum yang menguasai tanah sehingga tidak dapat di ganggu-gugat oleh pihak-pihak lainnya. Secara umum sertifikat hak atas tanah merupakan bukti hak tanah. Kekuatan berlakunya sertifikat telah ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c dan pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, yakni sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yudiris yang termuat di dalamnya sepanjang data fisik dan data yudiris sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Fungsi-fungsi Sertifikat Hak atas tanah yakni pertama, sertifikat tanah berfungsi sebagai alat pembumtian yang sangat kuat. inilah fungsi yang paling utama sebagaimana disebut dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Seseorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah suatu bidang tanah apabila telah tercantum jelas namanya dalam sertifikat itu. Kedua, sertifikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank/kreditor untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya. Ketiga, bagi pemerintah, adanya sertifikat hak tanah juga sangat menguntungkan walaupun kegunaan itu kebanyakan tidak langsung adanya sertifikat hak atas tanah membuktikan bahwa tanah yang bersangkutan telah terdaftar pada kantor agraria sehingga data tentang tanah yang bersangkutan telah terdafta pada Kantor Pertanahan dan apabila sewaktu-waktu

diperlukan dengan mudah diketemukan data ini sangat penting untuk perencanaan kegiatan pembangunan misalnya pengembangan Kota, pemasangan pipa-pipa irigasi, kabel telepon, penarikan pajak bumi dan bangunan, dan sebagainya dalam Sutedi, (2012:57)

F. Kerangka Pikir

Bagan 2.1 Kerangka Pikir



Sumber : diolah peneliti, 2014