

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Penelitian Terkait

Sebagai bahan referensi dalam penelitian Implementasi Layanan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Mendukung Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik/*Online Single Submission* di Kantor Pertanahan Kabupaten Tangerang, penulis menemukan beberapa hasil penelitian yang mengkaji pelayanan publik melalui sistem OSS, khususnya penyelenggaraan Layanan Pertimbangan Teknis Pertanahan, mulai dari sisi regulasi, implementasi, hingga evaluasi pelaksanaannya sebagai berikut:

- a) Septiana, Mutia (2020) berfokus pada pelaksanaan implementasi Kebijakan Online Single Submission (OSS) dalam rangka mempermudah izin lokasi di Provinsi Jawa Barat Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi bahwa yang dinilai belum optimal. Berangkat dari hal tersebut dilakukan penelitian terhadap implementasi pelaksanaan OSS, yang juga mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi belum optimalnya implementasi Kebijakan Online Single Submission (OSS) dalam rangka mempermudah izin lokasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi Provinsi Jawa Barat.
- b) Mayasari, Ima (2019) berfokus pada *retrospective (ex post)* bertujuan untuk melihat perbedaan pengaturan sebelumnya dan apa yang sedang terjadi serta *prospective (ex ante)* untuk melihat apa yang akan terjadi mendatang dan tindakan apa yang seharusnya dilakukan. Penelitian yang bertajuk “Evaluasi Kebijakan Izin Lokasi dan Pertimbangan Teknis Pertanahan Pasca Penerapan *Online Single Submission* ini menggunakan metode yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara *retrospective (ex post)* terdapat perbedaan kewenangan dalam pemberian izin lokasi, yang sebelumnya diterbitkan oleh Bupati/Walikota, Gubernur, dan Menteri menjadi diterbitkan oleh Lembaga OSS. Selain itu, secara *prospective (ex ante)* dapat diketahui adanya penerapan OSS dapat mendorong percepatan dan efektivitas

perizinan berusaha yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang.

- c) Assegaf, dkk (2019) berfokus pada perizinan berusaha dan pelayanan terpadu satu pintu di Jawa Tengah. Penelitian yang bertajuk “Pelaksanaan *Online Single Submission* dalam rangka Percepatan Perizinan Berusaha di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Jawa Tengah” ini menggunakan metode *yuridis empiris*. Metode ini merupakan suatu pendekatan yang bertujuan untuk memecahkan masalah dengan meneliti data sekunder dahulu selanjutnya melakukan pengamatan di lapangan. Hasil penelitian yang didapatkan adalah sistem perizinan berbasis elektronik *Online Single Submission* (OSS) ini menjadi suatu solusi dari segala kendala bagi para pelaku usaha. Dalam penelitian ini, DPMPTSP menjadi fasilitator dalam pelaksanaan sistem OSS. Terdapat hambatan yang dihadapi oleh DPMPTSP adalah kurangnya sosialisasi terhadap pelaku usaha, sehingga para pelaku usaha tidak memenuhi persyaratan lengkap yang dibutuhkan dan sulitnya akses internet. Maka dari itu, upaya yang dilakukan oleh DPMPTSP adalah dengan melakukan pendampingan dan koordinasi penyelesaian kendala dengan lembaga maupun pelaku usaha yang terkait.
- d) Wahidin, dkk (2019) berfokus pada penggunaan PTP sebagai komponen pengendalian pemanfaatan ruang di Kabupaten Mamuju. Penelitian yang bertajuk “Pertimbangan Teknis Pertanahan sebagai Instrumen Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kantor Pertanahan Kabupaten Mamuju” ini menggunakan metode kualitatif dengan analisis deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pelaksanaannya sudah sesuai dengan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 2 Tahun 2011. Peran Pertimbangan Teknis Pertanahan (PTP) sebagai komponen dari instrumen pengendalian pemanfaatan ruang merupakan syarat utama dalam mendapat Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) dan Izin Lokasi di Kabupaten Mamuju.

- e) Sanjoyo, dkk (2020) berfokus pada implementasi perizinan berusaha dalam meningkatkan investasi. Penelitian yang bertajuk “Perizinan Berusaha melalui *Online Single Submission* sebagai Ketaatan Hukum dalam rangka Meningkatkan Investasi” ini menggunakan metode penelitian adalah penelitian hukum deskriptif empiris. Hasil penelitian ini dapat diketahui bahwa prosedur perizinan berusaha yang terintegrasi secara elektronik melalui *Online Single Submission* (OSS) ini, memberikan kemudahan, efektifitas, dan dapat diakses. Adanya hal tersebut, dapat mempermudah para investor untuk melakukan perizinan berusaha. Terdapat tiga cara yang ditawarkan para pelaku usaha dalam mengakses sistem OSS, yaitu sistem mandiri, pendampingan dan prioritas.
- f) Arrum (2019) melihat OSS dari kacamata hukum. Dalam artikelnya yang berjudul “Kepastian Hukum Dalam Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission*) di Indonesia”, peneliti menggunakan metode pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual untuk mengkaji permasalahan hukum yang ada. Meskipun OSS bertujuan untuk memudahkan pelaku usaha untuk mendapatkan legalitas, namun ada pula kerugian yang mungkin menimpa pelaku usaha. Ini dapat terjadi apabila perusahaan tidak mampu memenuhi komitmen dalam batas waktu tertentu. Gagalnya pelaku usaha memenuhi komitmen mengakibatkan kegiatan usaha tidak beroperasi. Hal ini perlu diperhatikan, mengingat tujuan awal OSS adalah untuk mendorong pertumbuhan di Indonesia.
- g) Fadhilah dan Prabawati (2019) berfokus pada penerapan OSS di Kabupaten Nganjuk. Penelitian yang bertajuk “Implementasi pelayanan perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik *Online Single Submission* (OSS) studi pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Nganjuk” ini menggunakan metode deskriptif dan pendekatan kualitatif. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa terdapat kendala dalam implementasi OSS di DPMPTSP Kabupaten Nganjuk. Salah satu faktor

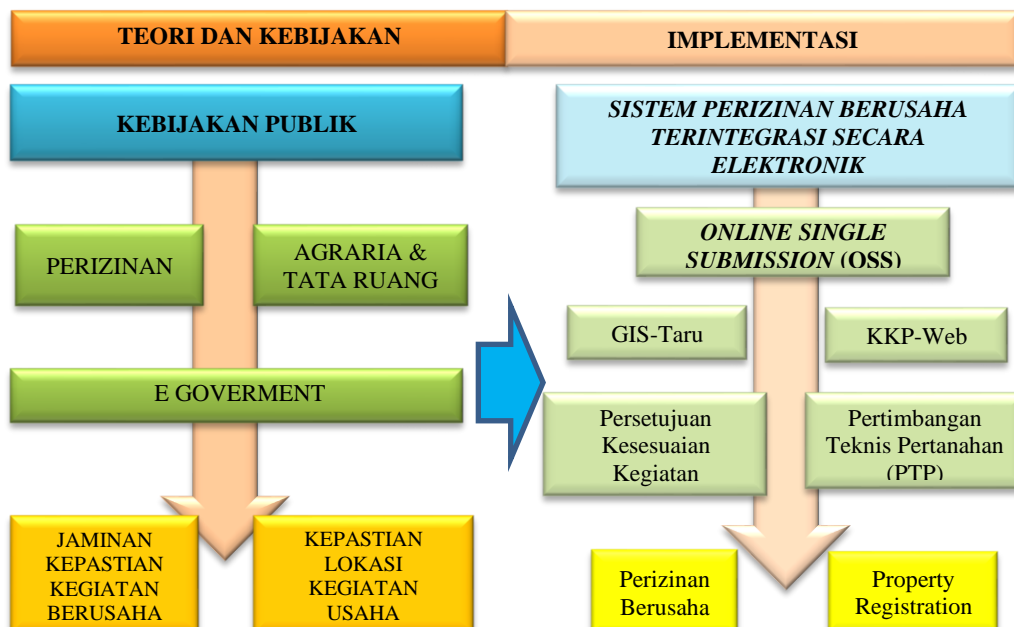
terkuatnya adalah penyampaian informasi yang tidak diterima secara penuh oleh masyarakat. Hal itu menyebabkan banyak masyarakat yang datang secara langsung ke DPMPTSP karena khawatir salah input data yang dibutuhkan. Namun demikian, fasilitas dan pelayanan yang terdapat di DPMPTSP tergolong cukup baik.

- h) Robby dan Tarwini (2019) mengkaji *pilot project* OSS yang dilakukan di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Bekasi. Sebagai *pilot project*, tentu DPMPTSP memiliki peran yang penting untuk melihat penerapan OSS di masa mendatang. Peneliti menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Untuk mengukur variabel keberhasilan, digunakan 4 indikator berdasarkan teori Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan OSS sudah berlangsung baik, namun masih ditemui kekurangan pada sarana penunjang dan sosialisasi kepada masyarakat dan pelaku usaha.
- i) Windhyastiti, dkk (2019) berfokus pada peran OSS untuk meningkatkan investasi di Kota Batu. Penelitian yang bertajuk “*Role of The Online Single Submission (OSS) to Increase The City Investment Attraction*” ini menggunakan metode teknik analisis data PLS dan melakukan sampel pada 65 investor. Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas dari sistem OSS dapat memberikan kemudahan bagi para pelaku usaha, sehingga berpengaruh positif untuk meningkatkan investasi di Kota Batu.
- j) Solikah & Bhirawa (2019) berfokus pada penerapan sistem OSS terhadap pelayanan perizinan berusaha di Kota Kediri. Dalam meningkatkan iklim investasi, khususnya efektivitas perizinan berusaha di Indonesia, pemerintah melakukan inovasi melalui sistem OSS. Penelitian yang bertajuk “*Online Single Submission (OSS) pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) Kota Kediri*” ini menggunakan metode penelitian analisis kuantitatif dengan menggunakan instrumen kuisioner. Hasil penelitian

menunjukkan bahwa pentingnya koordinasi dan penerapan yang baik mengenai sistem OSS hingga ke daerah-daerah. Selain itu, perlu adanya penyempurnaan sistem, sehingga dapat mempermudah segala perizinan berusaha bagi para investor.

- k) Crisandyna, dkk (2020) berfokus pada proses pelaksanaan perizinan pembentukan perseroan terbatas melalui sistem OSS. Penelitian yang bertajuk “Aspek Perizinan dalam Pendirian Perseroan Terbatas dengan Sistem Online Submission” ini menggunakan metode penelitian pendekatan yuridis empiris dengan analisis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pelaksanaan perizinan pembentukan perseroan terbatas diakses secara *online* melalui portal OSS dan mengisi dan melengkapi data persyaratan sebagaimana yang tertera dalam sistem tersebut. Namun, terdapat beberapa kendala yang dihadapi yaitu mengenai aspek sistem, regulasi, tata cara, dan kurangnya sosialisasi sehingga mengakibatkan muncul permasalahan lain.

2.2 Kerangka Pemikiran



Gambar 2 Kerangka Pemikiran

Pada Gambar 2 di atas, dapat diketahui bahwa kebijakan publik dapat menciptakan *good governance* yang menghasilkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi publik, sehingga menjadi acuan untuk menyelenggarakan perizinan berusaha.

Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah melakukan inovasi dengan membuat pelayanan perizinan berusaha yang terintegrasi secara elektronik melalui sistem *online single submission* (OSS). Pelayanan perizinan tersebut dilakukan secara daring, dan memiliki tujuan untuk mempermudah efisiensi waktu. Sistem OSS tersebut mengatur perizinan usaha yang mengatur tentang pertimbangan teknis pertanahan dan izin lokasi. Dengan terselenggaranya sistem OSS, pemerintah pusat berperan penting dalam membangun, mengembangkan, dan mengoperasikan sistem tersebut.

2.3 Landasan Teori

2.3.1 Pelayanan Publik

Salah satu tugas pokok terpenting pemerintah adalah memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Pelayanan publik merupakan pemberian jasa oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan pembiayaan maupun gratis guna memenuhi kebutuhan atau kepentingan masyarakat.

Ada tiga alasan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai mengembangkan dan menerapkan *good governance* di Indonesia, yaitu:

- a. Pelayanan publik selama ini menjadi bagian penting di mana negara diwakili pemerintah berinteraksi dengan masyarakat. Keberhasilan dalam pelayanan publik akan mendorong tingginya dukungan masyarakat terhadap kinerja pemerintahan.
- b. Pelayanan publik adalah tempat di mana berbagai aspek pemerintahan yang bersih dan *good governance* dapat diartikulasikan secara mudah.
- c. Pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur pemerintahan, yaitu: pemerintah, swasta, masyarakat, dan mekanisme pasar.

Menurut Robert (1996:30) yang dimaksud dengan pelayanan publik

adalah : “Segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat, di daerah dan lingkungan badan usaha milik negara atau daerah dalam barang atau jasa baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketertiban-ketertiban”.

Sedangkan menurut Widodo (2001:131) pelayanan publik adalah: “Pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan”.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut: “Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

Dari definisi-definisi yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat pada penyelenggaraan negara.

Menurut Bharata (2004:11) terdapat enam unsur penting dalam proses pelayanan publik, yaitu:

- a. Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).
- b. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*customer*) yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
- c. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
- d. Kepuasan pelanggan, dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang dan atau jasa yang mereka nikmati.

Menurut Ratminto dan Winarsih (2006:245) terdapat beberapa asas dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintah dan perizinan yang harus diperhatikan, yaitu:

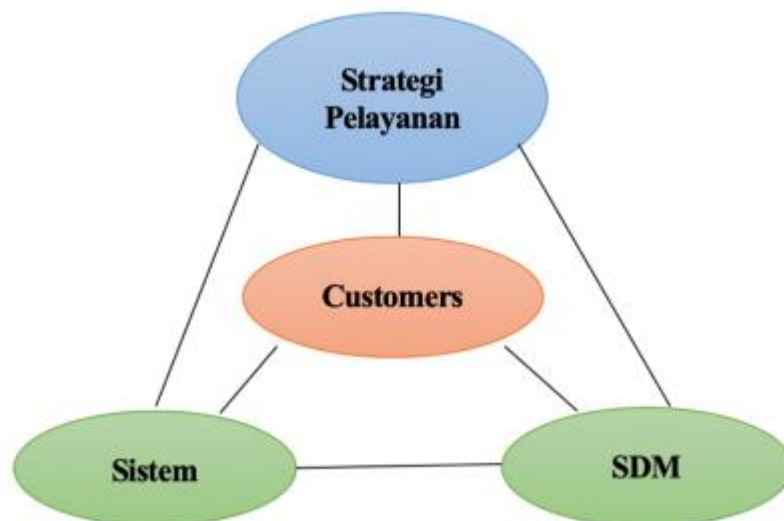
- a. Empati dengan *customers*. Pegawai yang melayani urusan perizinan dari instansi penyelenggara jasa perizinan harus dapat berempati dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan.
- b. Pembatasan prosedur. Prosedur harus dirancang sependek mungkin, dengan demikian konsep *one stop shop* benar benar diterapkan.
- c. Kejelasan tata cara pelayanan. Tata cara pelayanan harus didesain sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa layanan.
- d. Minimalisasi persyaratan pelayanan. Persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sesedikit mungkin dan sebanyak yang benar-benar diperlukan.
- e. Kejelasan kewenangan. Kewenangan pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa pelayanan harus dirumuskan sejelas mungkin dengan membuat bagan tugas dan distribusi kewenangan.
- f. Transparansi biaya. Biaya pelayanan harus ditetapkan seminimal mungkin dan setransparan mungkin.
- g. Kepastian jadwal dan durasi pelayanan. Jadwal dan durasi pelayanan juga harus pasti, sehingga masyarakat memiliki gambaran yang jelas dan tidak resah.
- h. Minimalisasi formulir. Formulir-formulir harus dirancang secara efisien, sehingga akan dihasilkan formulir komposit (satu formulir yang dapat dipakai untuk berbagai keperluan).
- i. Maksimalisasi masa berlakunya izin. Untuk menghindarkan terlalu seringnya masyarakat mengurus izin, maka masa berlakunya izin harus ditetapkan selama mungkin.
- j. Kejelasan hak dan kewajiban *providers* dan *customers*. Hak-hak dan kewajiban kewajiban bagi *providers* maupun *customers* harus dirumuskan secara jelas, dan dilengkapi dengan sanksi serta ketentuan ganti rugi.

k. Efektivitas penanganan keluhan. Pelayanan yang baik sedapat mungkin harus menghindarkan terjadinya keluhan. Akan tetapi jika muncul keluhan, maka harus dirancang suatu mekanisme yang dapat memastikan bahwa keluhan tersebut ditangani secara efektif sehingga permasalahan yang ada dapat segera diselesaikan dengan baik.

Kasmir (2006), mengatakan bahwa ciri-ciri pelayanan publik yang baik adalah memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

1. Tersedianya karyawan yang baik
2. Tersedianya sarana dan prasarana yang baik
3. Bertanggung jawab kepada pelanggan sejak awal hingga akhir
4. Mampu melayani secara cepat dan tepat
5. Mampu berkomunikasi
6. Memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi
7. Memiliki pengetahuan dan kemampuan yang baik
8. Berusaha memahami kebutuhan pelanggan
9. Mampu memberikan kepercayaan kepada pelanggan

Pandangan Albrecht dan Zemke (1990), kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan pelanggan (customers), seperti pada gambar 3 di bawah.



Gambar 3 kualitas pelayanan publik (Albrecht dan Zemke, 1990)

Permasalahan utama pelayanan publik pada dasarnya adalah berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan. Pelayanan yang berkualitas sangat bergantung pada aspek yaitu bagaimana pola penyelenggaraannya (tata laksana), dukungan sumber daya manusia, dan kelembagaan, Maryam (2016). Dilihat dari sisi pola penyelenggaraannya, pelayanan publik masih memiliki berbagai kelemahan antara lain :

1. Kurang responsif. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan (*front line*) sampai dengan tingkatan penanggung jawab instansi.
2. Kurang informatif. Berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat.
3. Kurang *accessible*. Berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan tersebut.
4. Kurang koordinasi. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya sangat kurang berkoordinasi.
5. Birokrasi. Pelayanan pada umumnya dilakukan dengan proses yang terdiri dari beberapa level, hal ini menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama.
6. Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat. Pada umumnya pelayanan birokrat kurang memiliki kemauan untuk mendengar keluhan/saran/aspirasi dari masyarakat.
7. Inefisiensi. Berbagai persyaratan yang diperlukan seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.

2.3.2 Good Governance

Pada hakikatnya *good governance* bermakna kegiatan suatu lembaga pemerintah yang dijalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita Negara (Sadjijono, 2007). Pendapat lain menyebutkan bahwa *good governance* adalah bagaimana pemerintah berinteraksi dengan masyarakat dan mengelola sumber-sumber daya dalam pembangunan (IAN dan BPKP, 2000).

Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000, merumuskan arti *good governance* sebagai pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Konsep *good governance* sesungguhnya telah lama dilaksanakan oleh semua pihak yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Namun demikian, masih banyak pemahaman yang rancu terkait dengan konsep *governance*. Secara sederhana, banyak pihak menerjemahkan *governance* sebagai tata kelola pemerintahan. Tata kelola pemerintahan yang dimaksud sebenarnya bukan hanya dalam pengertian struktur dan manajemen lembaga yang disebut eksekutif, karena pemerintah (*government*) hanyalah salah satu dari tiga aktor besar yang membentuk lembaga yang disebut *governance*. Dua aktor lain adalah *private sector* (sektor swasta) dan *civil society* (masyarakat). Oleh sebab itu maka dalam memahami *governance* adalah juga termasuk memahami bagaimana integrasi dan interaksi peran antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat dalam suatu mekanisme yang disepakati bersama.

Kunci utama keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik yang sejalan dengan Undang-Undang adalah *Good Governance* (pemerintahan yang baik). *Good Governance* merupakan paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan kolaborasi antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat. Perubahan tersebut lebih dikenal dengan pergeseran paradigma dari pemerintahan (*government*) menjadi tata pemerintahan (*governance*) sebagai wujud dari interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam menghadapi berbagai permasalahan kontemporer yang demikian kompleks, dinamis, dan beranekaragam.

Pada dasarnya *Governance stakeholders* dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kategori (Sedarmayanti, 2012) yaitu :

1. Negara / pemerintah

Konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan-kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan sektor swasta dan

kelembagaan masyarakat madani.

2. Sektor swasta

Pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi suatu pasar, seperti industri pengolahan perdagangan, perbankan, koperasi termasuk kegiatan sektor informal. Dalam bidang pendidikan, sektor swasta meliputi yayasan-yayasan yang mengelola sekolah swasta.

3. Masyarakat madani

Kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada di antara atau ditengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi. Dalam pendidikan ada yang dinamakan Dewan pendidikan yang merupakan lembaga independen yang memiliki posisi sejajar dengan Bupati/Walikota dan DPRD.

Menerapkan praktek *good governance* dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Upaya untuk menghubungkan tata pemerintahan yang baik dengan pelayanan publik yang prima bukanlah merupakan hal baru. Namun terdapat keterkaitan antara konsep *good governance* dengan konsep *public service*.

Menerapkan praktek *good governance* dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Upaya untuk menghubungkan tata pemerintahan yang baik dengan pelayanan publik yang prima bukanlah merupakan hal baru. Namun terdapat keterkaitan antara konsep *good governance* dengan konsep *public service*.

Secara garis besar, permasalahan penerapan *good governance* (Maryam, 2016) meliputi :

1. Reformasi birokrasi belum berjalan sesuai dengan tuntutan masyarakat
2. Tingginya kompleksitas permasalahan dalam mencari solusi perbaikan
3. Masih tingginya tingkat penyalahgunaan wewenang, banyaknya praktek KKN, dan masih lemahnya pengawasan terhadap kinerja

aparatur Negara .

4. Makin meningkatnya tuntutan akan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik
5. Meningkatnya tuntutan penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, antara lain transparansi, akuntabilitas, dan kualitas kinerja serta taat pada hukum.
6. Mengingatnya tuntutan dalam pelimpahan wewenang dan pengambilan keputusan dalam era desentralisasi.
7. Rendahnya kinerja sumberdaya manusia dan kelembagaan aparatur, sistem kelembagaan (organisasi) dan ketatalaksanaan (manajemen) pemerintah daerah yang belum memadai.

Prinsip dasar *good government/governance* dapat dilihat sebagai berikut:

- a. Keterbukaan memang sangat diperlukan untuk meyakinkan bahwa *stakeholder* memiliki keyakinan dalam proses pengambilan keputusan dan tindakan terhadap institusi pemerintah dan terhadap pengelolaan kegiatan oleh instansi pemerintah tersebut. Iklim keterbukaan yang diciptakan melalui proses komunikasi yang jelas, akurat, dan efektif dengan pihak *stakeholder* dapat membantu proses pelaksanaan suatu kegiatan secara tepat waktu dan efektif. Menurut Sedarmayanti bahwa tata kelola pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun daerah.
- b. Integritas mencakup dua hal pokok yaitu kejujuran dan kelengkapan informasi yang disampaikan kepada masyarakat terhadap pengelolaan sumber daya, dana, dan urusan publik. Dalam organisasi, integritas ini tercermin pada prosedur pengambilan keputusan dan kualitas pelaporan keuangan dan kinerja yang dihasilkan dalam suatu periode tertentu.
- c. Akuntabilitas yang merupakan bentuk pertanggungjawaban setiap individu maupun secara organisatoris pada institusi publik kepada pihak-pihak luar yang berkepentingan atas pengelolaan sumber daya, dana, dan seluruh unsur kinerja yang diamanatkan kepada mereka. Menurut Stanbury bahwa akuntabilitas sebagai bentuk kewajiban atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan

sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Secara umum, ketiga prinsip *good government/governance* tersebut di atas tercermin secara jelas dalam proses penganggaran, pelaporan keuangan, dan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana tercantum dalam ketiga paket perundang-undangan di bidang keuangan negara tersebut.

Menurut (Muis, 2014), praktek *good governance* mensyaratkan adanya transparansi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Transparansi merupakan konsep yang sangat penting dan menjadi semakin penting sejalan dengan semakin kuatnya keinginan untuk mengembangkan praktek *good governance*. Dengan demikian kesempatan kepada masyarakat luas untuk mengetahui berbagai informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan, maka dapat mempermudah upaya masyarakat dalam menilai keberpihakan pemerintah terhadap kepentingan publik.

Pada tahun 1997, menurut United Nation Development Program (UNDP), pelaksanaan Good Governance memiliki 9 (sembilan) karakteristik utama (Kedudukan dan Kelembagaan DPRD dalam Konteks *Good Governance*, KPK, 2008) yaitu :

1. Partisipasi (*Participation*) adalah setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.
2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*) adalah kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. Transparansi (*Tranparancy*) adalah dibangun atas dasar kebebasan arus informasi.
4. Daya Tanggap (*Responsiveness*) adalah suatu lembaga atau proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan harus mencoba melayani setiap stakeholders.
5. Berorientasi pada konsensus (*Consensus Oriented*) adalah menjadi perantara

kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihaterbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan kebijakan maupun prosedur.

6. Keadilan atau kesetaraan (Equity) adalah semua warga negara mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. Efektifitas dan efisiensi (Effectiveness dan Efficiency) adalah prosesproses dan lembaga-lembaga menghasilkan produknya sesuai dengan yang telah digariskan, dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. Akuntabilitas (Accountability) adalah para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (civil society)

2.3.3 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan studi yang mencakup beragam sektor penunjang suatu daerah (Taufiqurokhman, 2014). Lanjut Taufiqurokhman (2014), lingkup dari kebijakan publik dapat bersifat lokal, regional, maupun nasional yang meliputi berbagai macam peraturan. Maka dari itu, dapat dipahami bahwa kebijakan publik memiliki cakupan secara umum dan dapat didefinisikan dari berbagai persepsi ataupun sudut pandang yang diciptakan.

Menurut Agustino (2008), pemahaman dari kebijakan publik sebagai suatu hubungan atau interaksi antara pemerintah dengan lingkungan sekitarnya. Pendapat tersebut diperkuat melalui Tangkilisan (2003), yang mendefinisikan kebijakan publik ialah sebagai segala suatu tindakan dari pemerintah untuk meminimalisirkan permasalahan yang berada di masyarakat, sehingga dapat memberikan dampak yang signifikan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu rangkaian yang digunakan untuk mengambil keputusan oleh seseorang maupun sekelompok orang guna dapat tercapainya segala tujuan.

Adapun Kebijakan publik terbentuk oleh adanya kebutuhan yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi di masyarakat (Ramdhani 2017). Menurut Kaplan dan Laswell (dalam Taufiqurakhman 2014), mendefinisikan kebijakan publik merupakan suatu arahan suatu program yang bertujuan untuk mengedepankan nilai dan praktik yang terkendali. Untuk itu, kebijakan publik harus

berpihak pada masyarakat serta tetap sesuai dengan cita-cita bangsa. Kebijakan publik ini dapat digunakan untuk mewujudkan pelayanan publik yang efisien bagi suatu masyarakat tertentu. Pelayanan publik yang maksimal dapat diwujudkan dengan penyesuaian terhadap sebuah kultur masyarakat tertentu. Dalam hal ini, kebijakan publik harus disusun dengan matang sehingga dapat menghasilkan pelayanan publik yang tepat sasaran.

Berdasarkan hal tersebut, kebijakan publik terjadi karena memiliki beberapa ciri dan karakteristik, yaitu dapat dipahami serta mudah diukur sehingga dapat tercapainya tujuan nasional (Nugroho, 2008). Selain itu, kebijakan publik memiliki beberapa manfaat, yaitu untuk meningkatkan profesionalisme praktisi, pengembangan ilmu pengetahuan, serta tujuan politik (Dye, 1981; Anderson, 1979). Oleh karena itu, kebijakan publik dapat terselenggarakan dengan adanya pengarahan dan penyuluhan secara baik serta terorganisir, sehingga menciptakan berbagai tujuan tertentu.

Dalam praktiknya, kebijakan publik dilaksanakan dan diikuti oleh para pelaku (*stakeholders*), yang bertujuan untuk mengatasi problema tertentu (Haerul, Akib & Hamdan, 2016). Suatu proses kebijakan mencakup tiga hal, yaitu input, proses, dan output. Berdasarkan hal tersebut, input berwujud agenda pemerintah maupun isu kebijakan. Lalu, proses kebijakan berupa perumusan dan pelaksanaan dari kebijakan.

Selain itu, output yang berasal dari proses kebijakan adalah kinerja (Wahyudi, 2016). Maka dari itu, dapat diketahui bahwa suatu kebijakan bersifat tidak permanen. Kebijakan tersebut dibuat untuk mengatasi solusi permasalahan dan melayani kepentingan publik dalam rentang waktu tertentu (Godin, Rein, & Moran, 2006). Terkait dengan pembahasan tentang kebijakan publik, tentunya tidak dapat terlepas dari pelaksanaan dari kebijakan tersebut. Pelaksanaan itu mengacu kepada hubungan yang terkait dengan program kebijakan, mekanisme, dan sumberdaya (Mthethwa, 2012). Dengan adanya hal tersebut, pelaksanaan kebijakan memiliki kedudukan yang utama dalam kebijakan publik.

Secara umum, pelaksanaan kebijakan mempunyai dampak ataupun pengaruh tertentu. Menurut Jann dan Wegrich (dalam Taufiqurakhman 2014),

mengemukakan bahwa inti dari pelaksanaan kebijakan, yakni alokasi sumber daya, keputusan, serta spesifikasi rincian program. Pelaksanaan kebijakan publik adalah aktivitas maupun kegiatan lanjutan dari proses perumusan dan penetapan. Proses pelaksanaan dari suatu kebijakan publik, tidak hanya melibatkan aparaturnegara, melainkan seluruh masyarakat agar terciptanya tujuan yang diharapkan. Hasil dari evaluasi pelaksanaan kebijakan dapat menghasilkan dampak yang tidak diharapkan (*spillover negative*) dan dampak yang sesuai keinginan dan harapan (*intended*). Dalam hal ini, implementasi pertimbangan teknis pertanahan dalam mendukung kebijakan publik terkait dengan rencana tata ruang wilayah diperlukan sebagai acuan untuk menata kembali arahan pemanfaatan ruang.

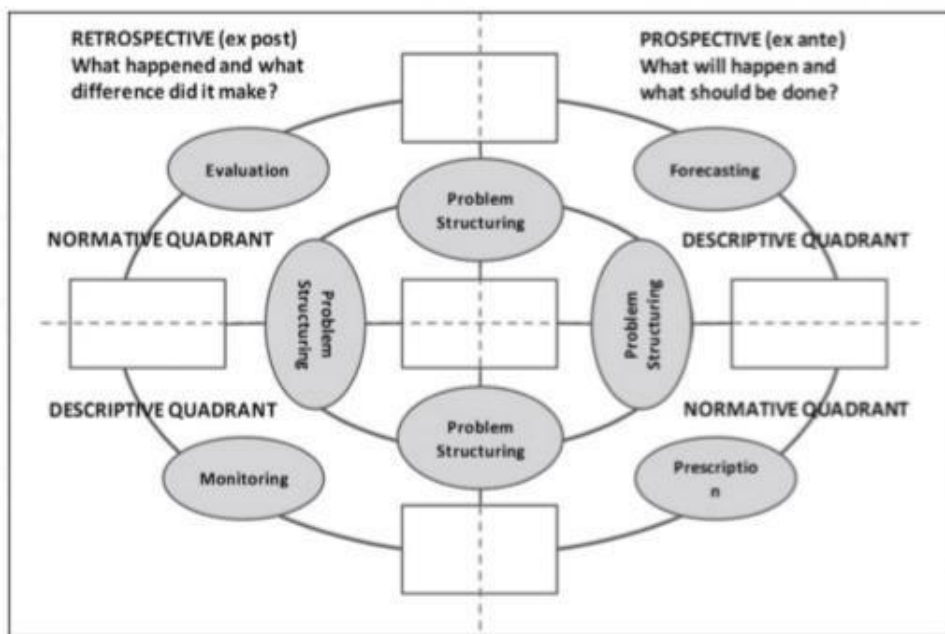
Analisis kebijakan adalah disiplin ilmu yang memakai berbagai macam metode pengkajian dalam argumentasi bertujuan untuk menilai pengetahuan berhubungan dengan suatu kebijakan (Dunn, 2000). Selain itu, menurut Winarno (2012), analisis kebijakan publik merupakan aktivitas yang berkaitan dengan penyelidikan dan konsekuensi dari kebijakan publik tersebut.

Maka dari itu, dapat diketahui bahwa analisis kebijakan merupakan suatu kegiatan yang bertujuan untuk menilai, menciptakan, dan mengkomunikasikan yang berkorelasi dengan kebijakan. Dengan adanya analisis kebijakan, dapat menghasilkan suatu informasi dalam bentuk tiga pertanyaan, yaitu fakta yang keberadaannya meningkatkan pencapaian, nilai menjadi landasan utama, dan tindakan yang menghasilkan suatu tujuan (Damayanti, 2017).

Bentuk-bentuk dari analisis kebijakan publik terbagi menjadi tiga, yaitu analisis prospektif, analisis retrospektif, dan analisis terintegrasi (Dunn, 2000). Analisis prospektif berkaitan dengan transformasi informasi dan produksi sebelum dilakukan implementasi. Analisis prospektif atau dikenal sebagai analisis kebijakan (*policy analysis*) ini, merupakan suatu alat untuk mengolah informasi yang digunakan untuk rumusan dan preferensi kebijakan dalam bentuk *comparable*, kualitatif, dan kuantitatif (Mayasari, 2019). Melalui analisis ini dapat diketahui bahwa seringkali dapat menyebabkan perselisihan dalam proses pemecahan persoalan.

Analisis Prospektif kebijakan publik menurut Dunn dalam Damayanti (2017),

terbagi menjadi tiga tahap, yaitu perumusan masalah, peramalan kebijakan, serta rekomendasi kebijakan. Tahapan perumusan masalah bertujuan untuk mengetahui dan menemukan berbagai sudut pandang yang tersembunyi, menduga penyebab terjadinya, serta merancang kemungkinan dan peluang melalui kebijakan yang baru. Perumusan kebijakan ini terdiri dari berbagai tahapan, meliputi pencairan masalah, pendefinisian, spesifikasi masalah, dan pengenalan masalah. Selanjutnya tahapan dari analisisnya prospektif lainnya adalah peramalan kebijakan dan rekomendasi kebijakan. Melalui adanya peramalan kebijakan dan rekomendasi kebijakan ini, diharapkan dapat mengetahui dampak yang dihasilkan dari perubahan implementasi kebijakan.



Gambar 4 Form of Policy Analysis
 (Sumber: William N Dunn, Public Policy Analysis an Integrated Approach, 2018)

Pada Gambar 3 di atas, dapat diketahui analisis kebijakan terdiri dari dua, yaitu analisis prospektif dan analisis retrospektif. Dari kedua analisis tersebut, terdapat rangkaian alur pikir yang sama namun berbeda penempatan yaitu *descriptive quadrant* dan *normative quadrant*. Dengan penempatan yang berbeda, dapat dipahami kedua hal tersebut menggambarkan tindakan.

Lanjut menurut Dunn (2000), selain analisis prospektif terdapat juga analisis retrospektif. Analisis tersebut merupakan analisis yang terjadi setelah transformasi informasi dan produksi setelahnya. Dalam analisis retrospektif ini terdiri dari

beberapa tipe kegiatan yang terbagi menjadi tiga kelompok analisis, yaitu analisis yang berorientasi kepada aplikasi. Analisis ini bertujuan untuk menjelaskan sebab dan akibat dari konsekuensi kebijakan publik. Selanjutnya, analisis yang berorientasi kepada disiplin yang mengutamakan pengembangan dan pengujian teori dan berorientasi kepada masalah.

Selain analisis prospektif dan retrospektif, terdapat gabungan analisis antara keduanya yaitu analisis terintegrasi. Disisi lain, analisis ini dikenal sebagai penyempurnaan dari kedua analisis lainnya. Tujuan dari analisis terintegrasi ini adalah untuk menghasilkan informasi sehingga pemecahan masalah dapat ditemukan.

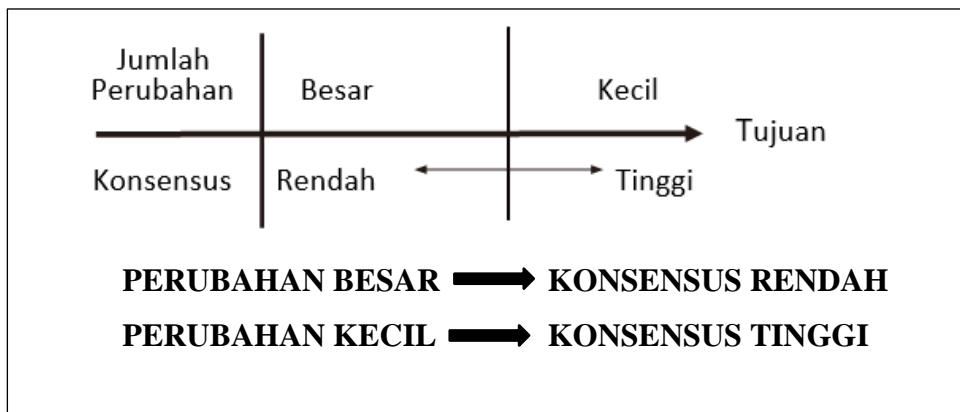
2.3.4 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah satu dari sekian banyak tahap kebijakan publik, sekaligus menjadi variabel terpenting yang memiliki pengaruh sangat besar terhadap keberhasilan kebijakan terkait penyelesaian isu-isu publik (Situmorang Chazali, 2016). Berdasarkan model implementasi Van Meter dan Van Horn, keberadaan implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat luas, meliputi bagaimana implementasi ditempatkan sebagai alat administrasi hukum dan juga sekaligus dipandang sebagai fenomena kompleks sebuah proses atau hasil dari kebijakan.

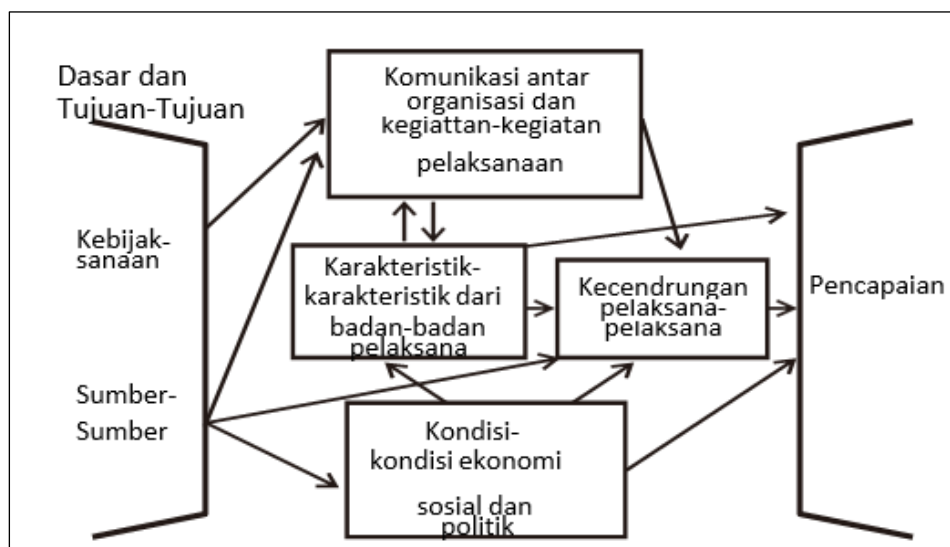
Studi mengenai implementasi kebijakan diabaikan oleh para ilmuwan politik. Hal ini disebabkan pertama-tama oleh karena terdapat landasan berpikir yang naif yang terdapat dalam studi-studi kebijakan. Kedua, digunakannya Penyusunan Program dan Perencanaan (PBB) sebagai teknik analisis utama pengkajian kebijakan di Amerika Serikat pada tahun 1960. Hal tersebut memicu keadaan di mana implementasi kebijakan kemudian diabaikan dan lebih berfokus pada pembuat keputusan dalam pilihan mengenai metode guna mencapai tujuannya. Ketiga, kompleksitas masalah implementasi memunculkan kesulitan dalam melakukan pengkajian terhadap proses implementasi kebijakan.

Dari sisi perubahan kebijakan yang berkaitan dengan implementasi, pertama, kebijakan-kebijakan yang menyimpang dari tujuan awalnya akan sangat memengaruhi implementasi. Kedua jumlah perubahan pada organisasi akan memengaruhi implementasi. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa perubahan

arah tujuan serta reorganisasi pada organisasi terkait akan sangat memengaruhi proses dan berjalannya sebuah implementasi kebijakan, karena dapat memunculkan tuntutan terhadap struktur dan prosedur. Berikut ini adalah dimensi-dimensi kebijakan yang memengaruhi implementasi: Kedua ciri tersebut melahirkan sebuah tipologi kebijakan publik. Program dengan perubahan besar akan memunculkan konflik tujuan di antara aktor-aktor yang berkepentingan, sedangkan konsensus yang tinggi justru akan melibatkan atau berasal dari perubahan yang kecil. Dalam pengembangan tipologi kebijakan, Van Meter dan Van Horn memberikan dua syarat yang harus menjadi bahan pertimbangan. Pertama, adanya kemungkinan implementasi bergantung pada tipe kebijakan yang sedang dipertimbangkan. Kedua, faktor yang dapat membawa tujuan suatu program yang pada setiap kebijakan biasanya berbeda. Van Meter dan Van Horn menggambarkan model implementasi kebijakan dalam gambar di bawah ini:



Gambar 5 Dimensi-dimensi Kebijakan yang Memengaruhi Implementasi



Gambar 6 Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn

Mengenai dasar dan tujuan-tujuan kebijakan dilandaskan pada faktor penentu dari tercapainya suatu kebijakan. Hal ini adalah langkah paling penting dalam implementasi kebijakan karena dapat mengurai tujuan dari kebijakan secara menyeluruh. Akan tetapi dalam mengidentifikasi dan mengukur pencapaian sering kali ditemukan kesulitan karena bidang program yang terlampau luas serta memiliki tujuan yang kompleks, dan ketidakjelasan mengenai pernyataan dari ukuran dasar dan tujuan itu sendiri. Sumber-sumber kebijakan terdiri dari pendanaan yang dapat mensukseskan implementasi karena banyak atau tidaknya dana yang disediakan akan menentukan keberhasilan kebijakan. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksana merupakan bagian dari kejelasan dari ukuran dasar dan tujuan implementasi yang kemudian disinkronkan dengan ketepatan komunikasi para pelaksananya.

Kejelasan yang dimaksud adalah sumber-sumber informasi tidak seharusnya memberi interpretasi yang bertentangan karena akan menyulitkan pelaksana dalam melaksanakan tujuan kebijakan. Dalam poin ini Situmorang juga membahas bahwa implementasi selalu membutuhkan mekanisme serta prosedur lembaga seperti atasan yang dapat mendorong bawahan dalam melakukan cara-cara yang sesuai dengan ukuran dasar dan tujuan kebijakan. Dengan demikian komunikasi yang dilakukan juga sesuai dengan pola hierarki suatu jabatan, sehingga kemudian bersinggungan dengan penggunaan kekuasaan. Karakteristik Badan Pelaksana adalah struktur formal dari organisasi dan atribut tidak formal anggotanya. Unsur yang memengaruhinya terdiri dari: kompetensi dan ukuran staf, tingkat pengawasan keputusan dan prosesnya, sumber politiknya, vitalitas, tingkat komunikasi terbuka, dan hubungan baik formal maupun non formal antara badan dengan pembuat keputusan.

Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik yang dapat dipertimbangkan melalui pernyataan-pernyataan meliputi sumber ekonomi cukup mendukung implementasi, kondisi ekonomi dan sosial dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, pentingnya isu kebijakan, elit yang memberi dukungan dan yang menolak implementasi, oposisi dari pengikut, serta kelompok swasta yang mendukung dan tidak mendukung kebijakan. Kecenderungan Pelaksana yang dipertimbangkan melalui tiga unsur tanggapan pelaksana, yaitu kognisi, macam tanggapan, dan intensitas