

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada dasarnya tujuan utamanya dibentuknya organisasi pemerintahan atau negara adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban sosial, sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar (Rasyid, 1997:11). Dengan terciptanya ketertiban social, maka masyarakat dapat melakukan aktivitas kehidupan sehari-hari secara tenteram mewujudkan kesejahteraan hidup yang pada akhirnya juga menjadi tujuan negara.

Pemerintah pada hakikatnya merupakan pelayan masyarakat, dan oleh karena itu pemerintah diadakan untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya serta menciptakan kondisi yang dapat memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama (lihat Rasyid dalam Nugroho, 2000 : 34). Lebih lanjut Nograho (2000 : 352) mengemukakan bahwa untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, maka pemerintahan yang dilaksanakan dengan sistem desentralisasi ternyata lebih baik daripada sistem pemerintahan yang tersentralisasi. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Suradinata (998: 109)

Diberlakukannya otonomi daerah secara serentak sejak 1 Januari 2001 telah menunjukkan bergulirnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang penuh prakarsa dari diri pemerintah daerah itu sendiri, berangsur-angsur mulai nampak

adanya kecenderungan ke arah transparansi, meskipun saat ini kontrol dan partisipasi masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam hal penentuan anggaran pendapatan dan belanja daerah masih relatif rendah. Ini adalah dampak dari sisa-sisa mental lama para penyelenggara pemerintah daerah yang cenderung elitis. Oleh karena itu tidak terlalu mengejutkan bila kebanyakan organisasi pemerintahan yang ada sekarang ini sangat asing dengan kata pelanggan. Di benak mereka, pelanggan utama adalah para atasan yang sedikit banyak menentukan garis nasib karir mereka. Kondisi tersebut tidak dapat dilepaskan dari praktek penyelenggaraan pemerintahan era Orde Baru yang ditandai dengan sangat tingginya derajat intervensi negara terhadap persoalan-persoalan lokal. Negara saat itu mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas untuk mengatur segala kegiatan masyarakat. Dalam arsitektur politik seperti ini, hampir tidak mungkin ada kontrol rakyat terhadap birokrat dan pejabat.

Ada tiga kebijakan yang memberi kontribusi arogansi birokrasi yaitu (1) strategi pembangunan yang menggunakan pendekatan *top-down* telah memperluas kekuasaan gubernur dan bupati sebagai aparatur pemerintah pusat yang kemudian tidak disadari menumbuhkan sikap lebih merasa sebagai wakil pemerintah pusat ketimbang sebagai orang daerah; (2) UU No 5 Th 1974 yang menempatkan gubernur/bupati sebagai penguasa tunggal di daerah telah mereduksi peran DPRD sehingga dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan DPRD seringkali berperan sebagai bawahan eksekutif. DPRD akhirnya terdegradasi menjadi institusi birokrasi; (3) bupati baik yang berasal dari sipil

atau militer, hampir semuanya adalah klien dari satu patron yang memegang kekuasaan lebih tinggi.

Salah satu tuntutan yang sangat kuat adalah keharusan pemerintah (daerah) untuk memberikan “pelayanan publik yang lebih baik.” Pelayanan publik yang lebih baik tidak lain adalah perwujudan dari layanan publik yang efektif dan efisien. Efektif artinya semua layanan publik itu harus tepat sasaran sedangkan efisien yaitu dengan cost minimal memberikan output maksimal. Secara implisit pemerintah daerah dituntut untuk melakukan *customization* pelayanan sesuai dengan kelompok yang dilayani sekaligus menetapkan standardisasi mutu pelayanan agar bisa tercapai efisiensi.

Pelayanan publik yang berkualitas itu membutuhkan biaya. Persoalan yang dihadapi oleh pemerintah daerah adalah bagaimana menciptakan sumber pembiayaan yang bersifat sustainable tetapi tanpa terlalu membebani masyarakat. Birokrasi pemerintah daerah hingga sekarang ini masih belum terbiasa melakukan inovasi di bidang pemerintahan utamanya yang berhubungan dengan pelayanan publik, salah satu penyebabnya adalah mereka tidak pernah membangun iklim kompetisi baik antar daerah maupun dalam daerah itu sendiri dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik.

Mengacu pada pengertian dasar tersebut di atas, penelitian ini akan mengkaji variasi cakupan pelayanan publik di bidang Perijinan yang dilakukan di Pemerintah Kabupaten Sleman. Variasi pelayanan publik itu merupakan cerminan kemandirian masyarakat di daerah yang bersangkutan, dalam upaya

mendapatkan jasa pelayanan yang memuaskan untuk meningkatkan kesejahteraannya. Penelitian ini dipandang penting karena pelayanan publik yang berkualitas adalah salah satu pilar untuk menunjukkan terjadinya perubahan penyelenggaraan pemerintahan.

Implementasi kebijakan publik desentralisasi ke depan harus menekankan prinsip-prinsip *good governance* pada fungsi-fungsi regulasi, pelayanan publik dan pembangunan kesejahteraan masyarakat. Hal ini berarti kebijakan publik yang di implementasikan dalam sistem administrasi publik di daerah kabupaten/kota benar-benar menerapkan prinsip *good governance* serta berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Domain pelayanan yang diberikan harus fleksibel, sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan pelanggan. Proaktif menciptakan perubahan. Struktur organisasinya harus luwes, derajat formalisasi dan rutinisasi rendah, desentralisasi kewenangan yang memadai, komunikasi lateral dan vertikal harus sama baiknya. Bila itu dipenuhi maka pemerintah daerah cenderung akan menjadi lebih cerdas dalam merespon peluang dan akan mampu memberikan layanan yang berkualitas.

Pelayanan publik juga merupakan bagian yang krusial dalam praktek negara demokrasi, bahkan banyak ahli mengatakan bahwa pelayanan publik sebagai demokrasi dalam artian yang sebenarnya karena demokrasi sebagai konsep hanya dapat dirasakan dalam kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyatnya. Dengan tingkat heterogenitas dan penyebaran yang luas, maka

sangatlah rentan bagi suatu pemerintahan dapat memenuhi kebutuhan layanan masyarakat sesuai dengan tingkat kebutuhan apalagi tingkat kepuasan rakyat.

Dalam konteks ini layanan menjadi tolok ukur penting untuk melihat perjalanan demokrasi dan desentralisasi. Dengan demikian demokrasi dan desentralisasi harus dilihat dari kemampuan pemerintah dan pemerintah daerah dalam melakukan transaksi sosial yang paling nyata dalam kehidupan sehari-hari yaitu layanan publik. Marsh dan Ian mengemukakan 2 (dua) perspektif yang penting diamati dalam layanan publik yaitu : Pertama, dimensi *service delivery agent* (dinas atau unit kerja pemerintah) dan Kedua, dimensi customer atau *user* (masyarakat yang memanfaatkan).

Berdasarkan dimensi pemberi layanan perlu diperhatikan tingkat pencapaian kinerja yang meliputi layanan yang adil (dimensi ruang dan kelas sosial), kesiapan kerja dan mekanisme kerja (*readiness*), harga terjangkau (*affordable price*), prosedur sederhana dan dapat dipastikan waktu penyelesaiannya. Sementara itu dari dimensi penerima layanan publik harus memiliki pemahaman dan reaktif terhadap penyimpangan atau layanan tak berkualitas yang muncul dalam praktik penyelenggaraan layanan publik. Keterlibatan aktif masyarakat baik dalam mengawasi dan menyampaikan keluhan terhadap praktik penyelenggaraan layanan publik menjadi faktor penting umpan balik bagi perbaikan kualitas layanan publik dan memenuhi standar yang telah ditetapkan.

Pemahaman masyarakat tentang dasar hukum atau kebijakan publik yang ditetapkan menjadi salah satu faktor penting untuk menjamin standar layanan

publik yang berkualitas. Pemahaman masyarakat tentang formulasi kebijakan publik yang mengatur tentang prosedur dan mekanisme pemberian layanan publik dapat diukur dari kemudahan masyarakat untuk memahami prosedur tersebut, kesiapan birokrasi untuk memberikan kejelasan kepada masyarakat, informasi yang transparan tentang standar pelayanan publik dimaksud serta perilaku petugas pelayanan publik terhadap masyarakat dalam praktik penyelenggaraan layanan publik. Formulasi kebijakan tersebut tentunya berada pada tahapan implementasi kebijakan publik yang telah ditetapkan sebelumnya.

Salah satu bidang layanan publik yang krusial adalah masalah Perijinan. Perijinan merupakan aspek regulasi dan legalitas dari berbagai bidang kegiatan masyarakat yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara melalui prosedur tertentu. Masalah Perijinan menyangkut dua sisi kepentingan yaitu, kepentingan pemerintah daerah untuk melakukan regulasi terhadap kegiatan tertentu yang dilakukan oleh masyarakat agar sesuai dengan perencanaan, kondisi dan kebutuhan pemerintah daerah, di sisi lain adalah kepentingan kebutuhan masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum dalam melakukan usaha dan kegiatan yang mempunyai efek di bidang sosial, ekonomi, politik dan sebagainya.

Keseluruhan permasalahan yang muncul dalam pelayanan Perijinan menjadi semakin krusial ketika prosedur pemberian Perijinan tersebut tidak dibakukan secara komprehensif dan tidak ditetapkan dalam suatu standar pelayanan yang baik. Pelayanan Perijinan akan tidak memberikan kepuasan kepada masyarakat apabila dalam pelaksanaannya tidak terkoordinasi dan berjalan sendiri-sendiri

dalam sektornya masing-masing. Implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ke depan salah satunya adalah bagaimana dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum penyelenggaraan negara dan sekaligus merupakan perwujudan dari prinsip utama kebijakan desentralisasi yaitu demokratisasi, akuntabilitas publik dan pemberdayaan masyarakat.

Pengelolaan urusan perijinan pertanahan dan bangunan lebih ditekankan pada pengendalian pemanfaatan tanah melalui perizinan dan penataan. Pada tahun 2008 telah diproses izin peruntukan penggunaan tanah sebanyak 864 buah, 394 buah disetujui atau 45,60%, 195 buah ditolak atau 22,57% dan 275 buah masih dalam proses atau 31,83%. Untuk meningkatkan tertib administrasi telah diupayakan adanya kepastian status tanah melalui pendataan, pengukuran, dan pensertifikatan tanah kas desa. Sampai th. 2008 jumlah tanah kas desa yang telah bersertifikat sebanyak 5.541 sertifikat dari 17.031 bidang atau meningkat 8,10% dari th. 2007. Selain itu telah diterbitkan rekomendasi 39 rekomendasi izin pakai (kekancingan) tanah-tanah Sultan Ground dan pemberian rekomendasi permohonan izin Gubernur tentang pemanfaatan tanah kas desa. Dalam rangka meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan, telah disusun Sistem Layanan Informasi Mandiri untuk kecamatan Depok yang berisi tapak bangunan, tata ruang, penggunaan lahan, dan mekanisme prosedur perizinan. Dalam pengawasan dan penertiban pemanfaatan tanah telah diselesaikan 3 permasalahan pertanahan

serta penertiban pemanfaatan tanah di 83 lokasi dan pelaksanaan evaluasi di 72 titik lokasi (Laporan Kinerja Pemerintah Daerah Tahun 2008 Kabupaten Sleman)

Permasalahan yang sangat mendasar yang dikeluhkan oleh masyarakat adalah lamanya waktu penyelesaian perijinan seperti perijinan IMB, Izin Gangguan dan lain-lain, disamping itu biaya perijinan juga tidak dijelaskan secara transparan yang membuat masyarakat kurang merasakan makna dari *good governance* yang dicangangkan Pemerintah Kabupaten Sleman.

A. Perumusan Masalah

Dalam perumusan penelitian ini, masalah yang akan menjadi fokus analisis adalah:

1. Bagaimanakah kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam peningkatan penyelenggaraan otonomi daerah yang berkaitan dengan kebijakan di bidang perijinan ?
2. Bagaimanakah implementasi kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman berkaitan dengan kebijakan di bidang perijinan ?

C. Kerangka Dasar Teori

C.1. Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan

Reformasi yang bergulir sejak tahun 1998 telah membawa perubahan yang mendasar pada hampir semua aspek kehidupan, baik di lingkungan masyarakat maupun di dunia organisasi, khususnya dalam pengelolaan organisasi publik. Pergeseran paradigma dan sudut pandang terhadap penyelenggaraan pemerintahan telah mendorong masyarakat untuk semakin berani dan terbuka dalam menuntut terwujudnya transparansi dan akuntabilitas menuju penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa dalam kerangka *good governance* (Yuwono, 2008:1).

Berbeda dari *rule government* di mana proses penyelenggaraan pemerintahan hanya bertumpu pada peraturan perundangan-undangan, *good governance* merupakan tata ekonomi dan politik untuk menjawab berbagai fenomena global yang menekankan pada reposisi peran institusi negara dan pelaku ekonomi pasar global, terutama pasar lokal. Penciptaan *good governance* juga membutuhkan keterlibatan seluruh elemen yang ada di dalam maupun di luar pemerintahan, baik sektor swasta maupun masyarakat sipil. Tujuan utamanya adalah mewujudkan kesejahteraan bersama bagi seluruh pelaku pembangunan dalam suatu kerangka *governance* di mana ekonomi pasar dan demokrasi sebagai panglimanya (Haris, 2007:54).

Menurut World Bank, kata *governance* diartikan sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resources for developing society*”. Dari pengertian di atas di peroleh gambaran bahwa *governance* adalah cara, yakni bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumberdaya-sumberdaya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat. ‘Cara’ lebih menunjukkan pada hal-hal yang bersifat teknis (Haris, 2007:54).

Sejalan dengan pendapat World Bank di atas, UNDP mengemukakan definisi *governance* sebagai “*the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”. Dengan demikian, kata *governance* berarti penggunaan atau pelaksanaan, yakni penggunaan kewenangan politik, ekonomi dan administratif untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tindakan. Menurut UNDP, *governance* atau tata pemerintahan memiliki tiga domain yaitu negara atau pemerintahan (*state*), sektor swasta atau dunia usaha (*private sector*) dan masyarakat (*society*). Sektor negara lebih banyak memainkan peranan sebagai pembuat kebijakan, pngendalian dan pengawasan. Sektor swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktivitas di bidang ekonomi. Sedangkan sektor masyarakat merupakan obyek sekaligus subyek dari sektor pemerintahan maupun sektor swasta (Haris, 2007: 55-56).

Governance yang dijalankan ketiga domain tersebut tidak sekedar jalan melainkan harus masuk kategori yang baik (*good*). Perpaduan antara *good* dan *governance* menimbulkan kosa kata baru yaitu *good governance*, yang dewasa

ini menjadi sangat populer. Kenneth Thompson (dalam Yuwono, 2008: 2) menyebut *good governance* sebagai lawan kata dari *bad governance* yang memiliki ciri sebagai berikut.

- a. Tidak adanya pemisahan yang jelas antara kekayaan dan sumber-sumber milik rakyat dan pribadi.
- b. Tidak adanya aturan hukum yang jelas dan sikap pemerintahan yang kurang kondusif dalam pembangunan.
- c. Adanya regulasi yang berlebihan sehingga menyebabkan 'ekonomi biaya tinggi'.
- d. Prioritas pembangunan yang tidak konsisten.
- e. Tidak adanya transparansi dalam pengambilan keputusan.

Berdasarkan ciri-ciri *bad governance* yang dikemukakan oleh Thompson, Riswandha Imawan (dalam Haris, 2007:47) menyatakan bahwa Thompson menyebut dua ciri besar *good governance* yakni secara struktural dan berdasarkan tataran nilai. Secara struktural ada dua ciri *good governance* yakni *slim and lean* yakni membentuk struktur yang menghindari kompleksitas jaringan kerja, dan terwujudnya prinsip organisasi modern yakni adanya pembagian tugas yang jelas, pendelegasian wewenang serta koordinasi yang tidak mematikan inisiatif bawahan. Berdasarkan tataran nilai, *good governance* dicirikan oleh efisiensi yang berhubungan dengan pemaksimalan fungsi manajemen pemerintahan, dan efektifitas yang berhubungan dengan upaya

menjawab persoalan yang benar-benar ada dalam masyarakat dengan metode dan pendekatan yang benar pula.

Lebih Jauh, Riswandha (Haris, 2007:47-48) mengatakan bahwa ciri-ciri itu tidak begitu saja bisa diwujudkan. Ia harus ditunjang dengan sejumlah prinsip yang harus dijamin, setidaknya dalam bentuk undang-undang. Faktor penunjang itu adalah:

1. Transparansi, yakni rakyat paham akan keseluruhan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah.
2. Akuntabilitas, yakni tiap kebijakan yang menyangkut kepentingan publik wajib diketahui dan dapat dikontrol oleh publik.
3. Bersih dari segala bentuk dan kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan.
4. Jujur, yang bersangkutan paut dengan etika.

Berkaitan dengan ciri-ciri *good governance*, UNDP mengajukan 9 karakteristik (dalam Haris, 2007:57) sebagai berikut:

1. *Participation* (Partisipasi)
2. *Law Enforcement* (Penegakan Hukum)
3. *Transparancy* (Transparansi)
4. *Responsiveness* (Daya Tanggap)
5. *Consensus Orientation* (berorientasi pada consensus)
6. *Equity* (Keadilan)
7. *Effectiveness and Efficiency* (keefektifan dan efisiensi)

8. *Accountability* (Akuntabilitas)

9. *Strategic Vision* (Visi Strategis).

Lebih jauh, dalam kerangka *governance* mekanisme *network governance* menjadi sebuah pilihan yang tepat. Pemerintahan yang bersifat vertikal berubah menjadi horisontal. *Network Governance* (NG) ini memiliki beberapa prinsip (Triwidaryanta, 2009) sebagai berikut:

1. NG memandang administrasi, rakyat, bukan sesuatu yang *given*, tetapi hal itu merupakan hasil proses politik
2. NG menghadirkan kritik terhadap model perwakilan. Konsep perwakilan hakikatnya tidak mencerminkan masyarakat.
3. NG memandang administrasi tidak harus a-politis, dalam kenyataannya justru administrasi memiliki pengaruh bahkan menentukan (Halevy, 1993), bahkan Lennart Lundquist (2000) memandang administrasi publik memainkan fungsi sebagai katalis bagi proses kebijakan yang demokratis
4. NG memandang sistem politik dan sistem sosial tidak mesti dipisahkan karena saling mendukung dalam membangun persamaan/keadilan politik dalam masyarakat plural.

Dalam konteks *good governance*, pemerintah tidak dapat menjadi aktor tunggal dalam berbagai program. Partisipasi masyarakat tidak dapat diabaikan. Partisipasi, pada hakekatnya menunjuk pada cara, entah formal atau informal, yang dengannya seseorang atau anggota komunitas membuat nilai, kepentingan

dan kebijakan mereka diakomodir. Partisipasi merupakan sebuah sarana yang dengannya suara masyarakat didengarkan (Bevir, 2007:660).

C.2. Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 ayat (6) UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Otonomi Daerah berpijak pada dasar Perundang-undangan yang kuat, yakni :

1) Ketetapan MPR-RI

Tap MPR-RI No. XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah : Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2) Undang-Undang

Undang-undang N0.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas Desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam UU No.32/2004 adalah mendorong untuk pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

Dari kedua dasar perundang-undangan tersebut di atas tidak diragukan lagi bahwa pelaksanaan Otonomi Daerah memiliki dasar hukum yang kuat. Tinggal permasalahannya adalah bagaimana dengan dasar hukum yang kuat tersebut pelaksanaan Otonomi Daerah bisa dijalankan secara optimal.

Isi dan jiwa yang terkandung dalam pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya menjadi pedoman dalam penyusunan UU No. 32/2004 dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut :

1. Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip-prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas konsentrasi dan desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah daerah propinsi, sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah Kabupaten dan daerah Kota. Daerah yang dibentuk dengan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan

melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

3. Pembagian daerah diluar propinsi dibagi habis ke dalam daerah otonom. Dengan demikian, wilayah administrasi yang berada dalam daerah Kabupaten dan daerah Kota dapat dijadikan Daerah Otonom atau dihapus.
4. Kecamatan yang menurut Undang-undang Nomor 5 th 1974 sebagai wilayah administrasi dalam rangka dekonsentrasi, menurut UU No 22/1999 kedudukanya diubah menjadi perangkat daerah Kabupaten atau daerah Kota.

Berdasar pada UU No.32/2004 prinsip-prinsip pelaksanaan Otonomi Daerah adalah sebagai berikut :

- 1) Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek-aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- 2) Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab
- 3) Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah Kota, sedang Otonomi Daerah Propinsi merupakan Otonomi Terbatas.
- 4) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan Konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.

- 5) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten dan daerah Kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
- 6) Kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain seperti Badan Otorita, Kawasan Pelabuhan, Kawasan Pertambangan, Kawasan Kehutanan, Kawasan Perkotaan Baru, Kawasan Wisata dan sebagainya berlaku ketentuan peraturan Daerah Otonom.
- 7) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi fungsi
- 8) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.
- 9) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Meskipun UUD 1945 yang menjadi acuan konstitusi telah menetapkan konsep dasar tentang kebijakan otonomi kepada daerah-daerah, tetapi dalam perkembangan sejarahnya ide otonomi daerah itu mengalami berbagai perubahan bentuk kebijakan yang disebabkan oleh kuatnya tarik-menarik kalangan elit

politik pada masanya. Apabila perkembangan otonomi daerah dianalisis sejak tahun 1945, akan terlihat bahwa perubahan-perubahan konsepsi otonomi banyak ditentukan oleh para elit politik yang berkuasa pada saat itu.

1) UU No. 22 tahun 1999

Pada masa ini terjadi lagi perubahan yang menjadikan pemerintah daerah sebagai titik sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengedepankan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

2) UU No 32 Tahun 2004

Perubahan undang Undang ini ditandai dengan pembatasan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dengan menjalankan konsep desentralisasi yang lebih nyata kepada pemerintah daerah.

C.3. Kebijakan Publik

Pemahaman Dasar Tentang Kebijakan Publik

Kriteria kebijaksanaan mempunyai arti penting, bukan saja penting bagi penelitian-penelitian secara empirik, melainkan juga bagi suatu penelitian normatif, kriteria kebijaksanaan diarahkan berturut-turut kepada tujuan-tujuan sarana-sarana dan urutan-urutan waktu, di samping itu, ada kriteria yang menyangkut terbentuknya kebijaksanaan dan dampaknya.

A Hoogerwerf mengklasifikasikan kriteria kebijaksanaan, sebagai berikut :

1. Kebijakan produksi dan kebijaksanaan pembagian. Pada kebijaksanaan produksi maka tujuan utama adalah untuk mewujudkan barang material atau non material, misalnya perumahan atau kesempatan memperoleh pendidikan.

Pada kebijaksanaan pembagian tertentu dari keuntungan-keuntungan misalnya melalui penunjukan rumah dan kriteria untuk di terima di suatu universitas, atau merupakan pembagian tertentu dari biaya-biaya, misalnya melalui tagihan pajak atau uang kuliah.

2. Sifat dari barang-barang material atau non material yang berkaitan dengan tujuan utama kebijaksanaan, misalnya kekuasaan, uang gengsi, kebebasan, permasalahan pendidikan perumahan.
3. Sifat dari golongan penduduk yang menjadi obyek kebijaksanaan. Kelompok sasaran dapat terdiri dari kelompok usia lanjut, oleh ragawan, kelompok wanita, dan sebagainya.
4. Besarnya golongan penduduk yang menjadi obyek kebijaksanaan. Dalam kaitan ini, dibedakan antara areal policy yaitu kebijaksanaan yang menyangkut sekaligus seluruh penduduk dari daerah tertentu.
5. Kebijakan yang lebih berkembang atau kurang.
6. Kebijaksanaan yang aktif dan pasif. Kebijaksanaan yang pasif mempunyai tujuan utama penyesuaian yang sebaik mungkin kepada perubahan-perubahan situasi, misalnya, kebijaksanaan di bidang politik luar negeri yang menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan situasi di dunia. Kebijaksanaan aktif sebaliknya adalah usaha seseorang atau suatu kelompok untuk menyesuaikan situasi sebanyak mungkin kepada tujuan-tujuan.

Adapun berbagai macam definisi dan kebijakan (*policy*) misalnya kita dapat melihat pengertian kebijakan publik menurut Harold D.Laswell yang

mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah atau Carl J Frederick yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Atau adapula sebuah proses pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh masyarakat yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang seperti pemerintah (Islamy,1984)

Berdasarkan pendapat beberapa pakar hukum dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik pada dasarnya memiliki 3 (tiga) elemen yaitu :

1. Identifikasi dan tujuan yang ingin dicapai.
2. Taktik atau strategi dan berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dan taktik maupun strategi tersebut diatas.

Dari tiga elemen dalam kebijakan publik tersebut terlihat dengan jelas bahwa pada dasarnya kebijakan publik adalah sebuah sikap dan pemerintah yang berorientasi pada tindakan, artinya disini bahwa kebijakan publik merupakan sebuah kerja konkret dan adanya sebuah organisasi pemerintah. Dan organisasi pemerintah yang dimaksudkan adalah sebagai sebuah institusi yang dibentuk untuk melakukan tugas-tugas kepublikan, yakni tugas-tugas yang menyangkut

hajat hidup orang banyak dalam sebuah komunitas yang bernama Negara. Dan tugas-tugas kepublikan tersebut lebih konkret lagi adalah berupa serangkaian program-program tindakan yang hendak direalisasikan dalam bentuk nyata. Untuk itu maka diperlukan serangkaian pentahapan dan manajemen tertentu agar tujuan tersebut terealisasi. Rangkaian proses realisasi tujuan program publik tersebutlah yang dimaksudkan dengan kebijakan publik.

Dari pemahaman di atas maka pada dasarnya kebijakan publik memiliki implikasi sebagai berikut :

1. Bahwa kebijakan publik itu bentuk awalnya adalah merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Bahwa kebijakan publik tersebut tidak cukup hanya dinyatakan dalam bentuk teks-teks formal, namun juga dinyatakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan secara nyata.
3. Bahwa kebijakan publik tersebut pada hakekatnya harus memiliki tujuan-tujuan dan dampak-dampak, baik jangka panjang maupun jangka pendek yang telah dipikirkan secara matang terlebih dahulu.
4. Dan pada akhirnya segala proses yang ada di atas adalah diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat. (Islamy, 1984)

Yang paling penting untuk dicatat dan penjelasan di atas adalah poin yang terakhir, yakni kaitan kebijakan publik dengan pemenuhan kepentingan masyarakat. Sebab pada fokus ini kita harus dapat melihat secara sangat sensitif tentang alasan keberadaan dan kebijakan publik tersebut. Kenyataan bahwa

sebuah kebijakan publik sebagai sarana pemenuhan kebutuhan atau kepentingan masyarakat, itu berarti ukuran sukses tidaknya sebuah kebijakan publik tergantung bagaimana masyarakat menilai. Bila masyarakat merasa kebutuhan dan kepentingannya sudah terpenuhi oleh kebijakan publik, maka dengan sendirinya kebijakan publik itu akan dianggap telah menjalankan fungsinya dengan sukses. Namun sebaliknya, bila oleh kebijakan publik tersebut masyarakat merasa bahwa kebutuhan dan kepentingannya tidak terpenuhi, atau bahwa dirugikan, maka dengan sendirinya yang ada itu tidaklah sukses atau gagal.

Penyerahan sebuah penilaian kebijakan publik pada kepuasan masyarakat tersebut diatas sebenarnya memunculkan banyak kritik dalam studi kebijakan publik terutama dari sisi kinerja (*performance*) dari proses kebijakan publik itu sendiri, seperti yang sudah dibahas diatas bahwa kebijakan publik pada akhirnya harus dapat memenuhi kebutuhan dan mengakomodasi kepentingan masyarakat oleh karena itu penilaian akhir dari sebuah kebijakan publik adalah pada masyarakat.

Sementara bila melihat penjelasan proses internal ada dua konsep tersebut (*output* dengan *outcome*) tidaklah selamanya seiring jalan. Terkadang sebuah proses kebijakan publik yang ada telah mencapai hasil (*output*) yang ditetapkan dengan baik, namun tidak memperoleh respons atau dampak (*outcome*) yang baik dari masyarakat atau kelompok sasarannya. Atau sebaliknya, sebuah proses kebijakan publik pada dasarnya tidaklah maksimal dalam mencapai hasil yang

telah ditetapkan, namun ternyata dampaknya cukup memuaskan bagi masyarakat secara umum. Berhadapan dengan situasi ini maka sesungguhnya dimana para pelaksana kebijakan publik menempatkan etos kerjanya, pada *output* ataukah pada *outcome*.

Secara tegas akan dikatakan bahwa persoalan dampak atau outcome harus lebih diprioritaskan ketimbang output, maka persoalan yang muncul adalah bagaimana kita memberikan pemaafan pada para pejabat pelaksana kebijakan publik yang ternyata mau tidak mau harus melanggar aturan-aturan yang sudah dilegalisasikan demi tercapainya outcome yang diharapkan dan disinilah persoalan-persoalan hukum harus mengambil sikap. Sebab bila hal ini tidak segera diambil tindakan yang tepat, utamanya oleh hukum maka akan terjadi banyak permasalahan di depan artinya seorang pejabat publik pelaksana kebijakan publik akan dapat terjerat hukum akibat perbuatannya yang pada dasarnya ingin mencapai harapan hakiki dan kebijakan publik, atau persoalan ini bila dibiarkan begiti saja juga akan mengakibatkan sikap mental para pejabat publik yang cenderung acuh tak acuh terhadap dinamika kepentingan masyarakat, karena dianggapnya bahwa pertanggungjawabannya hanya sebatas kepatuhan pada aturan-aturan yang telah diformalisir saja, tetapi tidak pada konsistensinya pada misi yang hendak dijalankan, ini jelas akan semakin menjauhkan alam pikir masyarakat dengan apa yang sesungguhnya dilakukan oleh negara.

C.4. Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan (Poerwadarminta, 1990 : 327). Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Pengertian implementasi diatas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian dibiarkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994:137). Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2002:102)

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu :

1) Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*).

Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas.

Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2) Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya

dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

4) Struktur birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Budi Winarno,2002 : 126-151).

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.

Menurut James Anderson, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

- (1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
- (2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- (3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- (4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
- (5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yaang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (Bambang Sunggono,1994 : 144).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

C.5. Perizinan dan Pelayanan Publik

Salah satu bidang layanan publik yang krusial adalah masalah Perijinan. Perijinan merupakan aspek regulasi dan legalitas dari berbagai bidang kegiatan masyarakat yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara melalui prosedur tertentu. Masalah Perijinan menyangkut dua sisi kepentingan yaitu, kepentingan pemerintah daerah untuk melakukan regulasi terhadap kegiatan tertentu yang dilakukan oleh masyarakat agar sesuai dengan perencanaan, kondisi dan kebutuhan pemerintah daerah, di sisi lain adalah kepentingan kebutuhan masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum dalam melakukan usaha dan kegiatan yang mempunyai efek di bidang sosial, ekonomi, politik dan sebagainya.

Keseluruhan permasalahan yang muncul dalam pelayanan Perijinan menjadi semakin krusial ketika prosedur pemberian Perijinan tersebut tidak dibakukan secara komprehensif dan tidak ditetapkan dalam suatu standar pelayanan yang baik. Pelayanan Perijinan akan tidak memberikan kepuasan kepada masyarakat apabila dalam pelaksanaannya tidak terkoordinasi dan berjalan sendiri-sendiri dalam sektornya masing-masing.

D. Definisi Konsep

1. Penyelenggaraan Pemerintahan

Bagaimana kekuasaan pemerintahan digunakan untuk mengelola sumberdaya-sumberdaya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat secara efektif, efisien dan akuntabel

2. Otonomi Daerah

Hak, wewenang dan kewajiban yang diberikan Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan

3. Kebijakan Publik

Keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak

4. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994:137). Proses implementasi kebijakan publik baru

dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

5. Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Tujuan pelayanan publik adalah untuk menyediakan pelayanan yang terbaik bagi publik atau masyarakat. Pelayanan yang terbaik adalah pelayanan yang memenuhi apa yang dijanjikan atau apa yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat. Pelayanan terbaik akan membawa implikasi terhadap kepuasan publik atas pelayanan yang diterima

E. Definisi Operasional

1. **Indikator Kebijakan Publik yang berkaitan dengan bidang Perizinan**
 - a. Kebijakan-kebijakan yang dimuat dalam Peraturan Daerah
 - b. Kebijakan-kebijakan yang dimuat dalam Peraturan Bupati
 - c. Kebijakan-kebijakan yang dimuat dalam Keputusan Bupati
 - d. Kebijakan-kebijakan yang dimuat dalam Kepala Dinas / Kantor

2. Faktor Faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III), faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

- 1) Komunikasi.
- 2) Sumber-sumber daya.
- 3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.
- 4) Struktur birokrasi.

F. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah deskriptif kualitatif. Bodgan dan Tailor memberikan pengertian tentang teknik penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. (Meleong, 2003;3).

2. Unit Analisa

Dalam melakukan penelitian ini yang menjadi obyek penelitian adalah kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman yang berkaitan dengan masalah Kebijakan Perijinan dan implementasinya.

3. Informan Penelitian

Adapun informan dalam penelitian ini yang terdiri dari ;

- a. Anggota DPRD
- b. Pejabat-pejabat Pemerintah Kab Sleman
- c. LSM

d. Masyarakat

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian lapangan dalam penelitian ini dilakukan melalui teknik pengumpulan data adalah sebagai berikut:

- a. Wawancara (interview), merupakan pedoman wawancara yang digunakan peneliti untuk melakukan tanya jawab berkaitan dengan hak politik perempuan. Ada beberapa nara sumber dalam wawancara ini antara lain; Wakil Bupati Sleman, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sleman.
- b. Studi Pustaka (*Dokumentation Study*), peneliti mengumpulkan data sekunder dari buku, peraturan, laporan yang berhubungan dengan penelitian. (Sigit, 2003:234). Data yang diambil antara lain: data kinerja SKPD, data Profil kabupaten serta struktur organisasi Kabupaten Sleman.

5. Analisis Data

Peneliti dalam menganalisa data menggunakan data kualitatif dengan sifat deskriptif analisis yaitu dengan cara pengumpulan data kemudian data tersebut dianalisa dari awal hingga akhir penelitian menggunakan cara:

a. Reduksi data

Data yang diperoleh ditulis dalam bentuk uraian yang telah direduksi atau dirangkum dengan memilih halaman mana yang pokok atau penting.

b. Display data

Agar dapat menguasai data penelitian dengan baik, data-data tersebut perlu dibuat grafik perkembangan agar dicapai gambaran keseluruhan.

c. Kesimpulan

Berupa data kross cek data dari berbagai sumber penelitian yang diperoleh untuk memperoleh data secara valid. Hal ini yang di sebut Lexy J. Molleong sebagai metode triangulasi data. (Molleong, 1998:179).

d. Trianggulasi

Dalam penelitian ini data yang telah dianalisa perlu diperiksa keabsahan. Uji keabsahan data bertujuan untuk mencapai kredibilitas penelitian. Teknik pemeriksaan data yang akan digunakan adalah triangulasi data. Hadari Nawawi (1993), mengatakan triangulasi data yang merupakan usaha untuk mengecek kebenaran data yang telah dikumpulkan. Triangulasi data menurut (Lexy Molleong, 2001:15), yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu diluar data sebagai pembanding atau pengecekan terhadap data. Keuntungan menggunakan triangulasi adalah dapat mempertinggi validitas, memberi kedalam hasil penelitian sebagai pelengkap apabila data yang diperoleh dari sumber pertama masih ada kekurangan. Cara yang dapat di gunakan dalam triangulasi data dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode berarti membandingkan dan mengecek derajat kepercayaan informasi yang dikumpulkan. Cara ini dapat di tempuh dengan jalan membandingkan data wawancara dengan hasil pengamatan. Triangulasi dengan sumber dapat dilakukan dengan menggunakan beberapa sumber data antara lain: LSM partai politik dan tokoh masyarakat.