

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

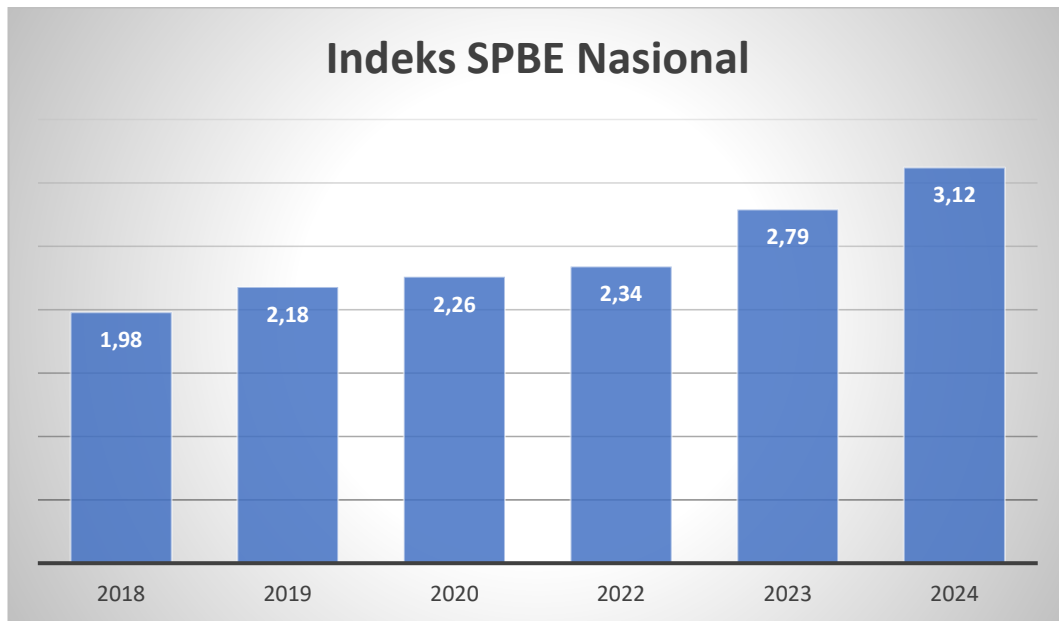
Dalam era globalisasi dan transformasi digital yang semakin pesat, paradigma penyelenggaraan pemerintahan di seluruh dunia mengalami perubahan secara signifikan. Tataan penyelenggaraan pemerintahan sekarang ini sedang dihadapkan pada era disrupsi yang penuh dengan perubahan, ketidakpastian, ketidakjelasan, kerumitan, dan ambiguitas. Istilah disrupsi merujuk pada era transformasi secara signifikan yang secara fundamental mengubah cara suatu sistem beroperasi (Darmawati & Castrawijaya, 2025). Era ini juga ditandai dengan munculnya Revolusi Industri 4.0 secara nyata mentransformasi pola hidup manusia melalui integrasi kecerdasan buatan (AI) serta jaringan internet yang menyelaraskan interaksi antara perangkat teknologi dengan individu (Antika et al., 2025).

Sejalan dengan momentum perkembangan era yang terjadi, memiliki dampak terhadap publik yang semakin menuntut pemerintah agar bersifat responsif serta dinamis akan segala hal yang akan terjadi kedepannya. Pendekatan birokrasi cara lama yang kaku, statis, serta berbelit-belit tidak lagi relevan. Maka dari itu diperlukan sebuah konsep baru dalam sebuah tata kelola pemerintahan yang memiliki sifat adaptif. Selain itu publik juga menginginkan pemerintah agar menyediakan pelayanan yang cepat, mudah, efektif, efisien, serta transparan. Dengan demikian, birokrasi modern juga harus mampu mengintegrasikan kemajuan teknologi digital ke dalam sistem pemerintahannya dan tidak lagi

menggunakan sistem sebelumnya yang rumit dan prosedur yang berbelit-belit (Pratiwi et al., 2025).

Guna memenuhi tuntutan masyarakat terhadap tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel, serta efisien, pemerintah mulai mengadopsi konsep *electronic government (e-government)*. Langkah strategis ini secara resmi dipayungi hukum melalui Perpres No. 95 Tahun 2018 mengenai Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Pada prinsipnya, penerapan *e-government* ini menjadi jalan bagi pemerintah untuk merombak sistem birokrasi agar lebih terbuka dan responsif dengan cara mengintegrasikan pemanfaatan teknologi di dalamnya (Prihartono, 2023). Kebijakan SPBE ini pun bukan sekadar formalitas demi mengikuti tren digital saat ini. Lebih dari itu, tujuannya adalah menyatukan sistem kerja antara pemerintah pusat, daerah, hingga unit pelaksana di bawahnya secara digital. Melalui keterpaduan tersebut, birokrasi diharapkan menjadi lebih inovatif serta mampu mendorong kualitas pelayanan publik agar lebih adaptif terhadap kebutuhan masyarakat (Kencono et al., 2024).

Untuk menilai tingkat kesiapan digital serta kemampuan adaptasi instansi pemerintah, dapat dilihat berdasarkan indeks SPBE. Indeks SPBE merupakan sebuah skor penilaian yang menggambarkan tingkat kematangan sebuah instansi, baik pusat maupun daerah dalam pelaksanaan SPBE (Anugrah et al., 2022). Maka dari itu diperlukan skor indeks SPBE yang baik agar pemerintah dapat menjamin kepastian layanan di tengah perubahan yang serba cepat dan tidak pasti. Peningkatan indeks SPBE menjadi bukti bahwa pemerintah sedang berupaya bertransformasi dari birokrasi yang lambat menjadi birokrasi yang adaptif.



Gambar 1.1 Indeks SPBE Nasional Tahun 2018-2024

Sumber : menpan.go.id, 2025 (data diolah)

Berdasarkan data yang tertera pada gambar 1.1, dapat diketahui bahwa indeks SPBE nasional pemerintah Indonesia selalu mengalami peningkatan di setiap tahunnya. Peningkatan skor ini dapat diinterpretasikan bahwasanya pemerintah Indonesia tetap memegang komitmen untuk adaptif meningkatkan digitalisasi ke pemerintahannya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat era sekarang yang juga menuntut agar aktivitas ke pemerintahannya mengedepankan kecepatan dan kemudahan dengan mengadopsi teknologi informasi kedalam sistemnya.

Kecepatan dan kemudahan yang dimaksudkan disini tidak lain adalah pelayanan publik yang menjadi tugas utama pemerintah kepada masyarakatnya. Pelayanan publik sendiri dijelaskan dalam undang-undang pelayanan publik yang memiliki arti sebuah kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah dalam rangka pemenuhan kebutuhan bagi warga negara atas pelayanan barang, jasa, dan

pelayanan administratif. Di era revolusi industri 4.0 dan era masyarakat (*society*) 5.0 merupakan sebuah era di mana teknologi menjadi bagian dari manusia itu sendiri. *Society* 5.0 membuat kehidupan manusia menjadi praktis dan otomatis yang mana menekankan pada kehidupan yang terintegrasi, mudah dan cepat (Prasodjo, 2023). Maka dari itu adaptasi implementasi teknologi informasi dan komunikasi terkini menjadi kekuatan inti dalam keberhasilan digitalisasi pelayanan publik.

Namun terdapat sebuah tantangan yang sangat kompleks dalam transformasi digital pelayanan publik, mulai dari tantangan infrastruktur teknologi, kesenjangan digital, serta isu keamanan dan privasi data digital. Menurut Astuti dalam (Daaris & Imam, 2024), tantangan tersebut diperumit oleh kebutuhan untuk mengintegrasikan sebuah sistem lama dengan teknologi baru yang mana membutuhkan investasi yang sangat besar baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Kemudian Wismayanti & Purnamaningsih dalam (Daaris & Imam, 2024) menambahkan bahwa terdapat pula tantangan dalam transformasi digital yang diakibatkan oleh adanya perubahan budaya organisasi dan resistensi terhadap adopsi teknologi baru yang seringkali menghambat kemajuan.

Salah satu sektor pelayanan publik yang paling membutuhkan pendekatan paradigma dinamis dan responsif yaitu pelayanan perizinan berusaha. Hal ini dikarenakan sektor ini berdampak langsung pada iklim investasi dan pertumbuhan ekonomi nasional. Akan tetapi fakta lapangan menunjukkan bahwa kemudahan pelayanan perizinan di Indonesia masih menghadapi kendala. Dilansir dalam hukumonline.com, Laporan *World Bank* melalui *Business Ready (B-Ready)* yang merupakan pengganti indikator *Ease of Doing Business (EoDB)* menunjukkan skor

rata-rata Indonesia berada di angka 63, yang tergolong cukup rendah dibandingkan dengan negara-negara terdaftar lainnya. Rendahnya skor ini mengindikasikan bahwa masih adanya kekakuan dalam proses perizinan.

Merespon kondisi tersebut, sejatinya pemerintah pusat telah berinovasi dan telah berevaluasi terkait pelayanan perizinan berusaha dengan mengeluarkan kebijakan *Online Single Submission* (OSS). OSS merupakan inovasi yang dicanangkan kementerian atau pemerintah pusat yang mengintegrasikan pelayanan perizinan berusaha secara elektronik dengan seluruh kementerian atau lembaga hingga seluruh pemerintah daerah di Indonesia (Lestari et al., 2024). Melalui sistem OSS ini, pengguna layanan dapat mengakses berbagai jenis izin usaha secara *online* dan sudah melalui satu pintu dan tanpa harus datang secara langsung ke OPD terkait. Implementasi sistem OSS ini diharapkan dapat mendukung pelayanan terpadu satu pintu di Indonesia yang mana dengan sistem terpusat satu pintu ini dapat mengurangi birokrasi yang berbelit-belit, mempercepat proses, dan meminimalkan potensi penyalahgunaan wewenang (Priyanti et al., 2025). Terobosan pemerintah Indonesia terkait OSS ini merupakan bentuk implementasi dari adanya Perpres Nomor 97 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang mana mengamanatkan untuk setiap jenis pelayanan dipermudah dan dipercepat dengan konsep satu pintu akses saja.

Tidak hanya sistemnya saja yang diperhatikan oleh pemerintah pusat, tetapi pemerintah pusat juga memperhatikan konsep perizinannya. Pelayanan perizinan berusaha kemudian berkembang menggunakan konsep *Risk Based Approach*

(RBA) atau berbasis risiko. Konsep yang dipakai sebelumnya adalah sama rata, jadi semua pengguna layanan yang ingin mengajukan izin berusaha harus memenuhi persyaratan yang sedemikian rupa. Berbeda dengan konsep RBA, sesuai dengan dasar hukum terbaru yakni tertera pada PP Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, OSS RBA merupakan pelayanan perizinan berbasis risiko yang mana penentuan jenis dokumen yang wajib dilampirkan oleh pelaku usaha kini bergantung sepenuhnya pada kategori risiko dari bisnis yang akan didirikan, semakin berisiko semakin banyak dokumen yang harus disiapkan. Jika modal usaha memiliki tingkat risiko tinggi hingga menengah rendah maka diperlukan NIB serta sertifikat standar, namun jika usahanya masuk dalam kategori tingkat risiko yang rendah maka hanya diperlukan NIB saja (Sanjaya et al., 2022). Konsep OSS RBA ini semakin relevan dan semakin memudahkan masyarakat yang ingin mengajukan mendirikan sebuah usaha daripada saat masih menggunakan konsep yang lama.

Kebijakan OSS ini sudah cukup memiliki hasil nyata. Dilansir dalam katadata.co.id, sejak pertama kali OSS diterapkan pada tahun 2018 hingga Desember 2024 telah mengeluarkan izin usaha sebanyak 15,3 juta izin atau dalam satu harinya terbit sekitar 8 ribu hingga 10 ribu izin (Rosadi, 2024). Meskipun OSS ini sudah diterapkan secara luas dan sudah bertahun-tahun lamanya, masih ditemukan adanya masalah di mana antara harapan dan realita tidak berjalan sesuai. Menurut (Arifin et al., 2024), beberapa studi dan laporan mengatakan bahwasanya pelaksanaan OSS masih belum sepenuhnya dikatakan berhasil mengatasi permasalahan yang ada. Implementasi OSS di tingkat daerah seringkali

memunculkan dinamika baru. kebijakan yang sentralistik ini menciptakan "guncangan" bagi pemerintah daerah yang sebelumnya telah memiliki inovasi aplikasi lokal. Hal ini dikarenakan OSS tidak mampu menyediakan kebutuhan spesifik daerah yang beragam, sehingga dapat mempengaruhi inovasi lokal yang sebenarnya sudah berjalan baik. Fenomena ini mengharuskan pemerintah daerah untuk dapat beradaptasi dengan cepat terhadap kebijakan OSS untuk menyelaraskannya dengan kebutuhan lokal daerah.

Kabupaten Sidoarjo merupakan salah satu daerah yang menghadapi tantangan adaptasi ini. Data dilansir menurut (BPS Jatim, 2025), Kabupaten Sidoarjo merupakan daerah dengan pertumbuhan ekonomi ketiga tertinggi di Provinsi Jawa Timur tahun 2024 dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 5,54. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Sidoarjo mayoritas ditopang oleh banyaknya usaha yang berdiri. Jenis usaha yang ada di Kabupaten Sidoarjo mayoritas berasal dari UMKM, dilansir dalam opendata.sidoarjokab.go.id, pada tahun 2024 jumlah UMKM di Kabupaten Sidoarjo berjumlah sekitar 157 ribu unit yang tersebar di seluruh kecamatan. Untuk memaksimalkan potensi yang ada, Kabupaten Sidoarjo membutuhkan adanya sistem pelayanan izin berusaha yang baik dan mudah sesuai karakteristik daerahnya.

Pelaksana utama perizinan dan investasi di Sidoarjo adalah Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP). DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo bertugas membantu Bupati Sidoarjo melaksanakan urusan pemerintahan bidang penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu. DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo dalam penyelenggaraan layanan perizinan

memiliki inovasi yaitu SIPPADU (Sistem Pelayanan Perizinan Terpadu). Terobosan inovasi SIPPADU ini diharapkan dapat mempermudah masyarakat dalam hal pengurusan izin berusaha di Kabupaten Sidoarjo. Menurut Prijono et al. dalam (Nisak & Hertati, 2024), meskipun proses perancangannya telah dimulai sejak 2012, aplikasi SIPPADU baru secara resmi digunakan untuk melayani publik pada tahun 2016. SIPPADU merupakan inovasi digitalisasi pelayanan perizinan usaha terintegrasi tingkat daerah yang lebih dulu ada sebelum akhirnya pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan OSS yang mana semua pelayanan perizinan terintegrasi skala nasional. Dengan kata lain adalah bahwa SIPPADU lebih dahulu lahir dibandingkan OSS. Setelah lahirnya OSS, DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo harus beradaptasi dalam penyelenggaraan SIPPADU untuk menyesuaikan posisinya dengan OSS agar tidak ada tumpang tindih dan kebingungan yang terjadi di masyarakat.

Hasil observasi awal menunjukkan bahwa sebelum munculnya kebijakan OSS pada tahun 2018 SIPPADU sudah berhasil menjadi inovasi yang berjalan dengan baik. Kemudian setelah muncul kebijakan OSS yang sistemnya terintegrasi secara nasional, SIPPADU harus menyesuaikan fungsi dan kedudukannya agar tidak tumpang tindih karena layanan yang ada pada OSS tidak meng-*cover* semua jenis layanan perizinan yang dibutuhkan Kabupaten Sidoarjo. Dengan adanya fenomena tersebut, DPMPTSP Sidoarjo melakukan adaptasi dengan mereposisi SIPPADU. Layanan yang sudah ada di OSS dihapus dari SIPPADU, sementara layanan spesifik daerah yang tidak tersedia di OSS tetap dipertahankan di

SIPPADU. Untuk lebih detilnya, layanan-layanan yang ada di SIPPADU sekarang ini adalah sebagai berikut:

1. Izin pendirian lembaga baru,
2. Izin pendirian pendidikan anak usia dini (PAUD) formal dan non-formal,
3. Izin pendirian pendidikan non-formal (LKP dan PKBM),
4. Penerbitan Persetujuan Bangunan Gedung (PBG),
5. Penerbitan Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (PKKPR) Non-Berusaha,
6. Izin Reklame, dan
7. Izin Usaha Toko Swalayan (IUTS).

Adaptasi yang dilakukan DPMPTSP Kabupaten Sidorajo tersebut bukan merupakan bentuk resistensi, melainkan bukti kapabilitas dinamis pemerintah daerah dalam mengisi celah kebijakan pusat demi menjaga kualitas pelayanan publik. Hingga saat ini pun SIPPADU masih tetap eksis dan dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat lokal yang perizinannya masih belum *tercover* di OSS. Berdasarkan Laporan Realisasi Penerbitan Perizinan Non-OSS DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo tahun 2025, SIPPADU tercatat telah menerbitkan sebanyak 1.693 izin. Angka realisasi yang tinggi ini menunjukkan bahwa meskipun OSS telah berlaku wajib secara nasional, eksistensi SIPPADU masih sangat dibutuhkan oleh masyarakat setiap tahunnya. Dengan demikian, SIPPADU juga dapat dikatakan sebuah sistem yang sukses meningkatkan efisiensi pelayanan perizinan di Kabupaten Sidoarjo. Hal ini sejalan dengan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Nurwidiyanti dalam (Fatih & Choiriyah, 2025) yang menegaskan bahwa

SIPPADU efektif dalam meningkatkan akses dan efisiensi layanan perizinan walaupun masih terdapat masalah operasional dan teknis yang perlu segera diatasi. Begitu pula dengan penelitian yang dilakukan (Nisak & Hertati, 2024) yang mengkaji tentang efektivitas yang mana menyimpulkan bahwa SIPPADU telah berjalan dengan efektif.

Fenomena adaptasi yang dilakukan DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo tidak muncul karena kebetulan saja, melainkan wujud nyata dari praktik pendekatan manajemen tata kelola yang dinamis. Untuk memahami secara mendalam adaptasi yang dilakukan DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo, pendekatan manajemen birokrasi konvensional tidak lagi relevan. Diperlukan kerangka teori *Dynamic Governance* yang menekankan budaya pemerintahan yang adaptif. Menurut (Neo & Chen, 2007), konsep *dynamic governance* menitikberatkan pada kelicnahan pemerintah dalam menyusun regulasi dan memberikan layanan di tengah kondisi lingkungan global yang penuh ketidakpatsian, penuh dengan berbagai tantangan untuk menghadapi globalisasi dan perkembangan teknologi mutakhir yang tiada henti. Teori ini menekankan bahwa sebuah instansi pemerintah yang selama ini bersifat statis dan kaku harus berubah menjadi instansi pemerintahan yang bersifat adaptif akan segala hal karena sejatinya dunia ini bersifat dinamis atau selalu berubah-ubah.

Untuk menuju kepada konsep *dynamic governance* yang berhasil, (Neo dan Chen, 2007) menegaskan terdapat tiga kapabilitas utama yang wajib dimiliki instansi pemerintah. Ketiga kapabilitas tersebut adalah kapabilitas berpikir kedepan (*thinking ahead*), berpikir ulang (*thinking again*), dan berpikir lintas sektor

(*thinking accross*). *Thinking ahead* merupakan sebuah kemampuan menganalisa kondisi di masa yang akan datang yang penuh dengan ketidakpastian, atau juga dapat dikatakan sebagai kemampuan melihat posibilitas-posibilitas yang terjadi di masa depan (*visioner*). *Thinking again* adalah sebuah kemampuan mengidentifikasi kembali atau mengevaluasi kebijakan yang telah ditetapkan agar disesuaikan dengan kebutuhan yang ada saat itu agar tetap memperoleh hasil serta kualitas yang lebih baik dari sebelumnya. *Thinking accros* yakni sebuah kemampuan untuk dapat berpikir melintasi batas atau juga dapat diarahkan pada kemampuan belajar dari orang lain dan kemudian mengadopsi ide-ide orang lain yang relevan kedalam konteks dirinya sendiri.

Penelitian terdahulu tentang SIPPADU mayoritas berfokus pada aspek hasil dari pelayanan yang ada, seperti menilai implementasinya serta efektivitasnya. Masih belum banyak yang mengeksplorasi secara mendalam bagaimana kapabilitas dinamis instansi daerah dapat menghadapi disrupsi kebijakan pusat. Dengan demikian, penulis tertarik menganalisis adaptasi DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo berdasarkan perspektif *Dynamic Governance*. Penelitian ini akan meneliti kaitannya dengan penerapan teori *Dynamic Governance* dalam konteks spesifik penyelenggaraan layanan perizinan terpadu di era transisi kebijakan OSS. Penelitian ini penting untuk memahami faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan prinsip-prinsip *Dynamic Governance* dalam konteks pelayanan lokal daerah. Penelitian ini akan memberikan kontribusi praktis bagi pemerintah daerah Sidoarjo dan daerah lain untuk meningkatkan efektivitas pelayanan perizinan melalui pendekatan yang lebih adaptif dan responsif terhadap perubahan kebijakan

nasional. Maka dari itu, penulis tertarik mengangkat judul penelitian: "***Dynamic Capabilities* dalam Penggunaan Sistem Informasi Pelayanan Perizinan Terpadu (SIPPADU) (Studi Pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sidoarjo)**".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan di atas, topik yang menjadi pembahasan di penelitian ini yaitu: “Bagaimana penerapan *Dynamic Capabilities* dalam penggunaan pelayanan Sistem Informasi Pelayanan Perizinan Terpadu (SIPPADU) di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Satu Pintu Kabupaten Sidoarjo?”

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui, menganalisis serta mendeskripsikan secara mendalam penerapan *Dynamic capabilities* pada penggunaan Sistem Informasi Pelayanan Perizinan Terpadu (SIPPADU) yang dilakukan DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo di tengah kebijakan nasional yang dinamis atau berubah-ubah.

1.4 Manfaat Penelitian

Atas dasar tujuan penelitian, manfaat yang diharapkan tercapai oleh penulis dari penelitian ini adalah:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil dilakukannya penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi pengetahuan dalam kajian serta pemahaman mengenai penerapan *Dynamic Capabilities* dalam penggunaan SIPPADU di DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi penulis, penelitian ini akan menjadi ilmu baru untuk penelitian yang serupa serta dapat menjadi wawasan baru bagi pembaca mengenai penerapan *Dynamic Capabilities* dalam penggunaan SIPPADU di DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo.
2. Bagi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sidoarjo, penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan evaluasi atau perbaikan bagi para stakeholder dalam penerapan *Dynamic Capabilities* dalam penyelenggaraan pelayanan SIPPADU.
3. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, hasil dilakukannya penelitian ini diharapkan mampu dijadikan untuk bahan bacaan lebih lanjut serta sebagai tambahan bahan pustaka sebagai sumber referensi penelitian sejenis di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.