

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Birokrasi merupakan inti dari pemerintahan pada saat ini yang perlu dilakukan sebuah reformasi. Pemerintah yang ada pada saat ini dinilai belum mampu menyelenggarakan pemerintahan yang baik seperti yang diharapkan. Berbagai masalah yang ada tidak terlepas dari faktor rendahnya kinerja birokrasi dalam menanggapi perubahan sosial yang terjadi. Lingkungan yang selalu berubah seringkali menuntut pemerintah lebih tanggap dan cepat untuk menyesuaikan dengan perubahan-perubahan sosial yang ada. Budaya organisasi buruk yang berkembang dalam lingkungan kerja menjadi suatu fenomena yang sampai saat ini belum terlepas dari wajah birokrasi. Ditambah semakin meluasnya praktik KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme) dalam kehidupan birokrasi publik yang mencoreng *image* masyarakat terhadap birokrasi publik. Sejalan dengan hal tersebut, keinginan untuk mengubah menuju birokrasi yang lebih baik sudah lama menjadi wacana.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, birokrasi merupakan lini terdepan yang berhubungan langsung dengan pemberian pelayanan terhadap masyarakat melalui kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh para aktor yang menjalankannya. Pemberian pelayanan kepada masyarakat merupakan kewajiban utama pemerintah. Peranan pemerintah dalam proses pemberian pelayanan adalah bertindak sebagai katalisator yang mempercepat proses sesuai dengan apa yang

seharusnya. Dengan diperankannya pelayanan sebagai katalitator tentu saja akan menjadi tumpuan organisasi pemerintah dalam memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Oleh karena itu pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyedia jasa pelayanan kepada masyarakat sangat ditentukan oleh kinerja pelayanan yang diberikan. Sejauh mana pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat terjangkau, mudah, cepat dan efisien baik dari sisi waktu maupun pembiayaannya.

Namun yang terjadi, penyelenggaraan birokrasi selama ini belum dapat menjalankan tugasnya sebagai birokrat yang baik. Birokrasi dan para pejabatnya lebih menekankan dirinya sebagai penguasa daripada sebagai pelayan masyarakat. Akibatnya, sikap dan pelaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Berkembangnya budaya paternalistik ikut memperburuk sistem pelayanan publik melalui penempatan kepentingan elite politik dan birokrasi sebagai variable yang dominan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Elite politik dan birokrasi yang dekat dengan mereka, seringkali memperoleh perlakuan istimewa dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Akses terhadap pelayanann dan skualitas pelayanan publik sering berbeda tergantung kedekatan dengan elite birokrasi dan politik. Hal seperti demikian sering mengusik rasa keadilan dalam masyarakat yang merasa diperlakukan secara tidak wajar oleh birokrasi publik¹.

¹ Dwiyanto, Agus. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta:Gadjah Mada University Press. Hal 2

Gruber menegaskan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintahan yang dijalankan dengan dasar “*control of government by the governal*”². Oleh sebab itu, untuk memperbaiki sitem pemerintah yang demikian, pemerintah mulai mewacanakan merubah tatanan pemerintah secara mendasar. Perubahan tatanan tersebut diantaranya dengan cara mengubah paradigma yang sentralistik menjadi desentralistik, dari yang otoritarian ke egalitarian dan demokratis, dari kedaulatan negara menjadi kedaulatan rakyat, dari bentuk organisasi yang besar menjadi ramping, dari cara yang menekankan *rowing* (semua dikerjakan sendiri) menjadi *steering* (membatasi hanya mengarahkan, mengendalikan dan memberikan kebijakan saja), dari yang berorientasi pada kekuasaan negara menjadi berorientasi kompetensi dan memerhatikan peran pasar³. Adanya perubahan ini perlu diikuti dengan perubahan manajemen kepegawaian yang ada di Indonesia untuk dapat lebih fleksibel mengikuti perubahan yang ada pada saat ini, sehingga perubahan tersebut menjadi kunci kesuksesan menuju tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Good governance mulanya dilatarbelakangi oleh munculnya berbagai macam permasalahan yang dihadapi pemerintah seperti pengangguran, kurangnya lapangan pekerjaan, maraknya praktek KKN dan berbagai pelanggaran lain khususnya yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia (HAM). Melihat berbagai problematika tersebut, muncullah dorongan dari berbagai kalangan, terutama instansi-instansi dan lembaga pemerintahan untuk melakukan strategi perubahan menuju tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Organisasi

² Thoha, Miftah.2007.*Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta:Kencana. Hal 2

³ Ibid. Hal 3

internasional seperti OECD dan *World Bank* mengartikan *good governance* sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, serta menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan⁴.

Dalam mengembangkan praktik *good governance*, pelayanan publik lah yang menjadi titik strategis permulaan pengembangan *good governance*. Sebab pelayanan publik menjadi ranah pemerintah untuk berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. Sehingga dalam hal ini, pemerintah memiliki peran untuk dapat berinteraksi secara intensif. Interaksi ini dapat terjadi dalam hal pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah. Namun disadari, pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah selama ini dianggap masih buruk dan kurang efisien, proses lama dan bertele-tele. Pelayanan yang lambat membuat sebagian masyarakat menganggap wajar terhadap praktik pungutan liar dan merasa lega karena proses pelayanan dapat segera selesai, dengan adanya praktik pelayanan publik yang baik diharapkan toleransi terhadap sikap pemerintah yang mendukung adanya pungutan liar dapat dihentikan. Praktik pelayanan publik di Indonesia yang masih penuh dengan ketidakpastian waktu, biaya dan cara pelayanannya, akibatnya banyak masyarakat yang tidak sanggup mengurus pelayanan secara langsung dan wajar sehingga lebih suka menggunakan biro jasa.

⁴ Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Adminitrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan*. Bandung: Refika Aditama. Hal 273

Keadaan demikian dapat dibuktikan melalui kondisi pelayanan publik di Indonesia yang jauh dari harapan publik. Berdasarkan hasil survey yang dilakukan World Bank pada tahun 2011, Indonesia menempati urutan ke-129 dari 183 negara dalam pelayanan publik⁵. Adapun laporan yang diterima oleh Ombudsman RI dalam penyelenggaraan pelayanan. Permasalahan tersebut dapat dilihat dari jumlah laporan masyarakat yang diterima Ombudsman berdasarkan substansi maladministrasi. Dapat dilihat pada tabel I.1

Tabel I.1
Jumlah Laporan Masyarakat Berdasarkan Substansi Maladministrasi
Tahun 2013

No.	SUBSTANSI MALADMISTRASI	JUMLAH	%
1.	Penundaan Berlarut	1314	25,40%
2.	Penyalagunaan Wewenang	688	13,30%
3.	Berpihak	129	2,49%
4.	Tidak memberikan pelayanan	707	13,67%
5.	Penyimpangan Prosedur	935	18,07%
6.	Permintaan Uang, Barang, dan Jasa	478	9,24%
7.	Tidak Kompeten	320	6,19%
8.	Tidak Patut	288	5,57%
9.	Diskriminasi	125	2,42%
10.	Konflik Kepentingan	57	1,10%
11.	Lain-Lain	132	2,55%
	Total	5173	100%

(Sumber: Laporan tahunan Ombudsman, 2013)

Dilihat pada tabel I.1 dapat diketahui bahwa substansi penundaan berlarut mencapai 1314 laporan atau 24,40% dari seluruh laporan masyarakat, diikuti oleh penyimpangan prosedur 935 laporan atau 18,07%, dan substansi penyalagunaan wewenang sebesar 688 laporan atau 13,30%, sisanya substansi lainnya. Laporan-

⁵ <http://www.merdeka.com/peristiwa/5-kementerian-dengan-pelayanan-terburuk-versi-ombudsman-ri.html> (diakses tanggal 18 Februari 2015 pukul 18:01)

laporan masyarakat tersebut menunjukkan bentuk kekurangan dari pemerintah dalam penyediaan layanan publik.

Merujuk pada UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 1 ayat 1 menjelaskan bahwa 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, atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik⁶. Dari ketiga jenis pelayanan yang ada, pelayanan yang mendapat perhatian serius dari pemerintah adalah pelayanan administratif yang mencakup pada layanan perizinan. Sebab dengan kualitas pelayanan perizinan yang baik, negara atau pemerintah akan dapat ditingkatkan, terutama pada pelayanan perizinan usaha, penanaman modal dan investasi.

Di Indonesia, layanan perizinan mendapatkan predikat pelayanan perizinan yang masih buruk dari sejumlah negara berkembang dan negara maju yang lainnya. Di mata para investor, Indonesia dinilai paling buruk dalam pelayanannya dibandingkan dengan negara-negara asia lainnya, jika dibandingkan dengan Negara maju. Prosedur layanan yang berbelit-belit dalam perizinan izin usaha menjadikan alasan investor malas untuk berinvestasi di Indonesia. Penelitian yang dilakukan Bank Dunia menunjukkan bahwa untuk memulai investasi di Indonesia harus melalui jumlah prosedur yang paling banyak, jangka waktu paling lama, dan biaya paling mahal apabila dibandingkan dengan negara-negara lain di Asia. Pelaku usaha membutuhkan waktu 15 hari dengan rata-rata

⁶ Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang pelayanan Publik Pasal 5 Ayat 1

biaya Rp 500.000,- untuk mengurus Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dan Tanda Daftar Perusahaan (TDP). Padahal, merujuk ketentuan pusat dalam Peraturan Menteri Perdagangan 36/M-DAG/PER/9/2007, pengurusan SIUP dan TDP semestinya tidak lebih dari 3 hari kerja dan bebas biaya pengurusan (nol rupiah). Lihat Tabel I.2

Tabel I.2
Prosedur, Waktu Dan Biaya Pengurusan Izin Memulai Usaha Di Indonesia

No.	Prosedur	Waktu (hari)	Biaya (Rp)
1.	Memperoleh format standar akta pendirian perusahaan, pemesanan dan persetujuan nama (PT) dari Kemenhuk-HAM	4	Masuk ke P4
2.	Penandatanganan Akta Pendirian Perusahaan di hadapan Notaris	4	Rp 4.464.464
3.	Memperoleh Surat Keterangan Domisili Manajemen Gedung	1	Tanpa Biaya
4.	Mengurus Surat Keterangan Domisili Perusahaan	2	Tanpa Biaya
5.	Pembayaran PNBP ke Kas Negara melalui Bank	1	Rp 200.000 (Cek Nama) + 1.580.000 (PNBP)
6.	Permohonan Persetujuan dari Kemenhuk-HAM	7	Masuk ke P4
7.	Mengurus SIUP dan TDP	15	Rp 500.000 (TDP)
8.	Pendaftaran ke Kemenaker melalui Disnaker setempat	14	Tanpa biaya
9.	Permohonan Kepesertaan Jamsostek	7	Tanpa biaya
10.	Pengurusan NPWP dan NPPKP	1	Tanpa biaya

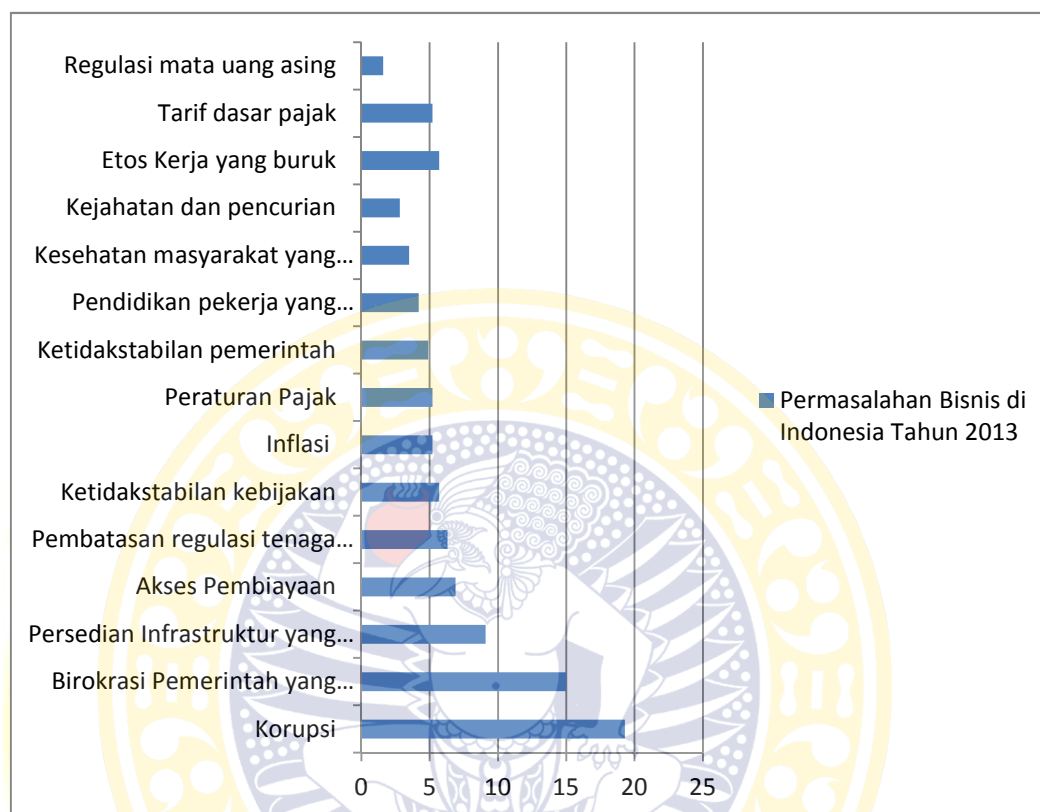
Sumber : *Sumber: Doing Business 2014, IFC*⁷

Laporan lain yang di peroleh dari *The Indonesia Competitiveness Report* 2013 juga menunjukkan ada beberapa faktor yang mempengaruhi pelaku bisnis dalam menanamkan bisnis ke Indonesia. Beberapa Faktor permasalahan tersebut Dapat dilihat pada Grafik 1.1 Berikut :

⁷<http://www.kppod.org/datapdf/laporan/FCO-Indo-Laporan-Penelitian-PTSP.pdf> (diakses pada 12 Desember 2014 pukul 22:05)

GRAFIK 1.1

FAKTOR PERMASALAHAN BISNIS DI INDONESIA TAHUN 2013



(Sumber : The Indonesia Competitiveness Report 2013, World Economic Forum)

Dari data Grafik I.1 dapat dilihat beberapa faktor utama yang menjadi masalah dalam melakukan bisnis di Indonesia adalah faktor korupsi yang sedang merajalela di Indonesia, yaitu 19,3%. Kedua, mengenai Birokrasi pemerintah yang tidak efisien sebesar 15% dalam hal ini menyangkut pengurusan ijin yang terlalu lama dan tidak efisien. Ketiga, mengenai kurangnya persediaan infrastruktur yaitu sebesar 9,1%, dan seterusnya.

Disamping itu, berdasarkan survey *World Bank*, IFC, Indonesia tertinggal dalam berbagai hal yaitu prosedur, perizinan dan sumber daya manusia yang menjadikan posisi daya saing dan ranking Indonesia dalam investasi terus

menurun⁸. Melihat hal itu, sebagai upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, Indonesia sangat membutuhkan reformasi pelayanan perizinan dalam hal investasi. Sebab investasi merupakan bagian komponen yang penting dalam pembangunan ekonomi karena memiliki keterkaitan dengan berlangsungnya kegiatan ekonomi di masa yang akan datang. Perbaikan pelayanan perizinan sangat berpengaruh dalam memperbaiki krisis ekonomi yang berkepanjangan. Buruknya pelayanan perizinan sangat mempengaruhi penurunan investasi yang berakibat pada pemutusan hubungan kerja. Hal ini akan berdampak pada pengangguran serta menambah angka kemiskinan dalam suatu negara. Dengan demikian, peran investasi sangat diperlukan dalam pembangunan sebuah negara. Investasi merupakan tolak ukur bagi sebuah negara sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi dan pembangunan (*engine of growth*)⁹. Berbagai forum Internasional telah mengakui bahwa investasi merupakan mesin yang sangat kuat yang akan memberikan manfaat besar bagi sebuah negara dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Namun pertumbuhan ekonomi yang menjadi indikator utama dalam krisis ekonomi nampaknya belum memuaskan bagi negara Indonesia. Hingga tahun 2014 pertumbuhan ekonomi Indonesia hanya mampu menembus angka lima persen yakni, 5,01 persen¹⁰. Perfoma Indonesia dalam menarik investasi masih rendah dan dibawah beberapa negara asia lainnya. Dalam penilaian internasional, Indonesia dipandang masih kalah kompetitif dibandingkan dengan negara

⁸ Budi, Hendrik Untung. 2010. *Hukum Investasi*. Jakarta:Sinar Grafika. Hal 67

⁹ Situmorang, Johnny W. 2011. *Menguak Iklim Investasi Indonesia Pasca Krisis*. Jakarta:Erlangga. Hal 54

¹⁰ http://www.bps.go.id/brs_file/pdb_05agus14.pdf (diakses pada 12 November 2014 pukul 12:08)

tetangga di ASEAN maupun internasional. *The Global Competitiveness Report* 2013-2014 mencatat Indonesia menempati urutan ke-38 dari 144 negara yang diteliti¹¹. Studi lainnya dalam *Doing Business* 2014 yang dilakukan oleh *International Finance Corporation* menyebutkan Indonesia menduduki peringkat 120 dari 189 negara yang diteliti. Jauh tertinggal dibandingkan dengan negara tetangga seperti Singapura (1), Malaysia (6) dan Thailand (18), dan hanya sedikit lebih tinggi dari Kamboja (137) dan Laos (159).

Disisi lain, rendahnya peringkat kemudahan memulai usaha di Indonesia juga tidak lepas dari rumitnya birokrasi perizinan usaha di Indonesia. Merujuk ke sejumlah indikator utama yang digunakan IFC, fase memulai usaha di Indonesia ditandai oleh banyaknya prosedur (10 prosedur), lamanya waktu (48 hari) dan relatif besarnya biaya (sebesar 20,5% dari pendapatan per kapita) yang harus dipenuhi seorang calon investor. Lama waktu pengurusan izin pada tahun 2014 tersebut adalah satu hari lebih lambat dan 2,2% lebih murah dibandingkan tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan tidak adanya perbaikan dalam kemudahan memulai usaha di Indonesia selama setahun belakangan ini. Kondisi tersebut menempatkan Indonesia tertinggal jauh dari rata-rata negara-negara di Asia Timur dan Pasifik (7 prosedur, 37 hari) dalam kemudahan memulai usaha¹².

Potret buruknya pelayanan perizinan investasi di Indonesia dapat dijadikan bahan evaluasi dan motivasi untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kualitas

¹¹ <http://www.kppod.org/datapdf/laporan/Factsheet-Reformasi-Birokrasi-PTSP.pdf> (20/11/2014:15:05)

¹² <http://www.Indonesia-investments.com/news/todays-headlines/world-bank-Indonesia-improves-in-the-doing-business-2014-ranking/item1268> (diakses pada 20 November 2014 pada pukul 17:05)

pelayanan publik yang lebih baik. Pemerintah sebagai penyedia layanan publik harus mampu mengembalikan citra pelayanan publik di Indonesia yang selama ini masih terkesan bertele-tele, lamban, adanya ketidakjelasan waktu dan biaya, mental petugas yang cenderung mempersulit, etos kerja aparat yang rendah, dan beberapa kesan miring lainnya masih menyelimuti kualitas pelayanan yang diberikan birokrat. Melihat kenyataan di era otonomi daerah saat ini, maka daerah memiliki ruang yang cukup untuk mengembangkan kreativitas dan inovasi baik berupa kebijakan maupun program untuk perbaikan.

Mulai tahun 2001, pemerintah pusat telah memberikan kewenangan kepada setiap daerah melalui desentralisasi untuk mengatur daerah masing-masing. Dijelaskan dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 Ayat 8 bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah oleh Pemerintahan pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Dimana era otonomi daerah mensyaratkan adanya iklim yang kondusif antara birokrasi dan kalangan dunia usaha. Dalam menjalin kerja sama dengan kalangan bisnis dan dunia usaha dalam rangka mendorong investasi serta pertumbuhan ekonomi di daerah. Jika Birokrasi daerah yang selama ini tergantung kepada pemerintahan pusat dalam hal dana pembangunan daerah, maka pada era otonomi daerah dituntut lebih mampu membaca peluang pasar bagi kepentingan pembangunan ekonomi di daerah masing-masing¹³.

¹³ Dwiyanto, Agus. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hal 130

Oleh karena itu, dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi dilakukan penyederhanaan penyelenggaraan pelayanan terpadu sesuai dengan instruksi presiden Nomor 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi. Sejalan dengan tersebut untuk mendukung kebijakan dalam meningkatkan investasi di Indonesia, pemerintah melalui peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perizinan Terpadu Satu Pintu yang jenis kelembagaannya diserahkan kepada daerah untuk memilih jenis lembaga yang sesuai, baik yang berbentuk dinas, kantor atau badan yang disesuaikan dengan kemampuan dan kebutuhan daerah dalam mengelolanya. Dengan dibentuknya Kantor/Dinas Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu ini sebagai institusi yang khusus bertugas memberikan pelayanan perizinan kepada masyarakat, dalam hal pengurusan perizinan masyarakat hanya cukup mendatangi satu kantor/dinas saja.

Penyelenggaraan pelayanan Terpadu Satu Pintu adalah kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolannya mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitan dokumen dilakukan dalam satu tempat. Dalam pelayanan Terpadu Satu Pintu, Kepala PTSP diberi pelimpahan kewenangan untuk menandatangani izin yang masuk, hal ini berarti penyederhanaan pelayanan. Penyederhanaan pelayanan adalah upaya penyingkatan terhadap waktu, prosedur, dan biaya pemberian perizinan dan non perizinan. Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Pemberlakuan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) ini diharapkan mampu

memangkas waktu dan biaya yang dibutuhkan untuk mengurus perizinan. Hasilnya pelayanan perizinan lebih efektif, mudah dan murah¹⁴.

Di Indonesia, pada tahun 2014 tercatat sudah 470 daerah yakni, 27 Propinsi, 96 Kota, dan 347 Kabupaten yang sudah menerapkan Pelayanan Perizinan Satu Pintu. Hal itu menandakan, sudah mencapai 87% dari total 539 Daerah di Indonesia yang menerapkan PTSP¹⁵. Pada tanggal 24-25 Oktober 2013, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) RI melakukan penilaian profil Provinsi dalam Rangka Regional Champions untuk Pelayanan Perijinan Bidang Penanaman Modal Tahun 2013 bertempat di Royal Hotel, Jl. Kuningan Persada Kav.2 Setiabudi Jakarta Selatan, Penilaian Profil Provinsi dalam Rangka Regional Champions untuk Pelayanan Perijinan Bidang Penanaman Modal Tahun 2013 ini diikuti oleh 33 (tiga puluh tiga) Provinsi Se Indonesia. Berdasarkan hasil penilaian oleh Tim Penilai, ditetapkan 3 (tiga) Provinsi Terbaik dalam Bidang Investasi (*Regional Champions*) Tahun 2013, yaitu Peringkat Pertama Provinsi Jawa Timur¹⁶.

Di Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Sidoarjo merupakan kabupaten pertama di Indonesia yang melopori inovasi pelayanan administrasi yang menerapkan pola Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PSTP), sebelum ada regulasi

¹⁴ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perizinan Terpadu Satu Pintu

¹⁵ <http://www.kppod.org/datapdf/brief/KPPOD-brief-jan-mar-2014.pdf> (diakses pada 25 Desember 2014 pukul 12:45)

¹⁶ <http://bppt.jabarprov.go.id/index.php/subMenu/informasi/berita/detailberita/256> (diakses pada 20 Desember 2014 pukul 18:23)

dari pemerintah yang mengatur tentang PTSP¹⁷. Dalam perjalanannya pada tahun 2008 nomenklatur Dinas perijinan dan Penanaman Modal berubah menjadi Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Sidoarjo dan pada tahun 2011 ada penambahan jumlah jenis ijin yang ditangani dari 15 ijin menjadi 25 ijin. Pada tahun 2012 terdapat penambahan kembali ijin yang ditangani, dari 25 ijin menjadi 37 jenis ijin dan pada tahun 2015 dari 37 ijin menjadi 73 jenis ijin..

Berdasarkan hasil laporan beberapa media, Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo dalam praktik penyelenggaraan pelayanan perizinan terdapat isu negatif. Berita harian Surabaya post mengungkapkan bahwa penanaman modal di kabupaten Sidoarjo masih dikuasai oleh calo atau makelar. Praktik pencaloan dikemas sedemikian rupa sehingga menjadi bisnis yang legal. Dalam praktiknya para calo mendirikan perusahaan biro jasa pengurusan izin dan pada umumnya pengelola atau pemilik jasa adalah para pengacara yang mempunyai izin praktik resmi. Menjadi hal yang menarik bahwa BPPT atau Pemkab Sidoarjo tidak berdaya untuk mencegah praktik pencaloan tersebut¹⁸. Ditambah lagi, laporan hasil penelitian yang dilakukan Nabila Andryani pada tahun 2012 telah ditemukan beberapa kendala pada BPPT Kab. Sidoarjo diantaranya masih dijumpai ketergantungan proses permohonan ijin terhadap instansi luar yang terkait sehingga menyebabkan beberapa kepala bidang tidak mampu mendapatkan kepastian penyelesaian proses perijinan dari instansi lain

¹⁷<http://igi.fisipol.ugm.ac.id/index.php/id/penyederhanaanperijinan?sobi2Task=sobi2Details&sobi2Id=93> (diakses 25 Desember 2014 pukul 21:02)

¹⁸ http://nasional.news.viva.co.id/news/read/112818-proses_perizinan_di_sidoarjo_dikuasai_calor (diakses pada 12 Maret 2015 pukul 11:47)

yang terkait sehingga tidak bisa menginformasikan keterlambatan kepada pemohon¹⁹.

Banyaknya masalah yang dihadapi instansi, akhirnya pada tahun 2012 menuntut BPPT melakukan sebuah terobosan (inovasi) agar tujuan pelayanan cepat, mudah, sederhana dan akuntabel dapat tercapai dalam upaya memenuhi harapan masyarakat²⁰. Sehingga pada tahun 2012 Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo yang dalam hal ini memiliki kewenangan khusus dalam hal perizinan dan investasi memprakarsai program baru yang dinamakan program paket perizinan *online*.

Dalam pelaksanaan program paket perizinan *online*, pemohon izin hanya mengajukan 1 (satu) berkas permohonan dan hasilnya berupa penerbitan beberapa izin sekaligus sesuai jenis paket yang dimohon dengan dilakukan melalui *online* atau menggunakan media internet²¹. Perizinan paket *online* ini dapat diakses melalui *website* BPPT dengan alamat <http://perijinan.sidoarjokab.go.id> dengan dasar hukum yang mengacu pada Peraturan Bupati Nomor 39 Tahun 2011 Tentang Penerbitan Perizinan 1 (Satu) Paket. Badan Pelayanan Perizinan Terpadu yang berharap layanan ini dapat memudahkan warga Kabupaten Sidoarjo maupun warga asing yang ingin berinvestasi di Sidoarjo. Bentuk kemudahan yang ditawarkan adalah para pemohon izin tidak perlu datang karena menggunakan

¹⁹ Andryani, Nabila. 2012. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Perizinan di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo*. Skripsi. Universitas Airlangga: Surabaya. Hal 3-4

²⁰ Laporan Top 99 Inovasi Pelayanan Publik Indonesia Tahun 2014 Hal 12

²¹ <http://www.yipd.or.id/en/public-service/pelayanan-paket-perijinan-online-kab-Sidoarjo> (Diakses pada 25 Desember 2014 Pukul 18:30)

sistem *online*, sehingga pemohon dapat mengisi aplikasi form dan memenuhi persyaratan berkas dari rumah. Kepala Badan Pelayanan Publik Kabupaten Sidoarjo mengungkapkan bahwa program paket perizinan *online* merupakan salah satu program dalam upaya menarik investor. Sebab hanya dengan sekali izin *online*, bisa untuk satu paket atau lima izin²².

Program paket diharapkan menjadi pendobrak sistem pelayanan publik yang terkesan lama, ruwet dan bertele-tele. Hadirnya paket *online* dilatarbelakangi dari bertambahnya kewenangan perizinan yang harus ditangani oleh BPPT. Model regular yang selama ini diterapkan disadari memakan waktu yang cukup lama. Berbagai keluhan para investor juga sering di keluh kesahkan karena harus berkali-kali kembali ke Kantor BPPT, ditambah antrian yang begitu panjang membuat sebagian investor gerah sehingga menuntut instansi terkait untuk memperbaiki layanan yang lebih baik. Keadaan demikian membuat BPPT Kabupaten Sidoarjo membuat terobosan layanan paket *online* dengan maksud menyederhanakan proses izin sekaligus dan memudahkan pengajuan permohonan melalui media internet. Hal ini bertujuan untuk memberikan kemudahan dan alternatif sarana pengajuan permohonan izin.

Melalui beberapa pemaparan yang telah di sampaikan, peneliti tertarik untuk memilih Badan Pelayanan Perizinan Terpadu di Kabupaten Sidoarjo sebagai lokasi penelitian, karena pertama kabupaten Sidoarjo adalah kabupaten pertama di Indonesia yang melopori inovasi pelayanan administrasi yang menerapkan pola pelayanan terpadu satu pintu, kedua di kabupaten Sidoarjo

²² <http://radarsby.com/special/hutsda154/25.pdf> (diakses pada 25 Desember 2014 pukul 21:05)

merupakan salah satu kabupaten yang memiliki daya tarik investasi yang tinggi dan berhasil untuk ketiga kalinya meraih juara umum *investment award* provinsi Jawa Timur, ketiga kabupaten Sidoarjo memiliki basis ekonomi yang begitu besar yakni industri, perdagangan, dan jasa yang erat kaitannya dengan pelayanan perizinan, banyaknya jumlah pemohon di setiap tahunnya menunjukkan grafik yang positif bagi para investor untuk menanamkan modalnya di wilayah Kabupaten Sidoarjo.

Penelitian mengenai pelayanan perizinan telah banyak ditemukan dalam studi-studi terdahulu. Seperti studi yang dilakukan oleh Kiki Reski, Sarjana Ilmu Administrasi Negara, Universitas Hasanudin dengan judul “Efektivitas pelayanan perizinan di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Luwu Timur”. Berdasarkan hasil penelitian, penulis menarik kesimpulan bahwa pelayanan perizinan di Kantor Pelayanan Perizinan Kabupaten Luwu Timur telah berjalan dengan efektif²³. Dalam penelitian tersebut, peneliti menggunakan indikator pengukuran keberhasilan organisasi dengan pendekatan proses yang menggunakan indikator efisiensi pelayanan, semangat kerja dan loyalitas kelompok kerja, prosedur pelayanan, responsivitas, sarana dan prasarana.

Penelitian mengenai pelayanan perizinan juga dilakukan oleh Betari Danu Oktavia, Sarjana ilmu administrasi negara, Universitas brawijaya dalam penelitiannya yang berjudul “Inovasi Pelayanan Paket Perizinan *online* sebagai upaya peningkatan kualitas pelayanan publik (Studi pada Badan Pelayanan

²³ Reski, Kiki. 2012. *Efektifitas Pelayanan Perizinan di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Luwu Timur*. Skripsi. Universitas Hasanudin: Makassar

Perizinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo)”. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui, mendeskripsikan pelaksanaan inovasi pelayanan paket perizinan *online* di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo agar dapat dijadikan percontohan inovasi di kabupaten-kabupaten lainnya²⁴.

Namun, dalam penelitian saat ini, peneliti lebih tertarik untuk melihat keefektifan atau keberhasilan program paket perizinan *online* dalam meningkatkan pelayanan perizinan investasi di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) di Kabupaten Sidoarjo. Sebab upaya melihat keberhasilan program dapat dilakukan melalui konsep *effectiveness*. *Effectiveness* adalah prosentase yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas, waktu) yang telah dicapai. Dimana makin besar presentase target yang dicapai makin besar pula keefektifan sebuah program. Sedangkan *effectiveness* pelayanan publik berarti penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditentukan, artinya pelaksanaan sesuatu tugas dinilai baik atau tidak sangat bergantung pada penyelesaian tugas tersebut dengan waktu yang telah ditetapkan²⁵.

Konsep *effectiveness* menekankan pada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tingkat *effectiveness* dapat dilihat dengan membandingkan antara rencana atau target yang telah ditentukan dengan hasil yang dicapai, maka usaha atau hasil pekerjaan yang dilakukan tidak tercapai sesuai dengan rencana maka hal itu dikatakan tidak efektif. Dalam hal ini *effectiveness* merupakan pencapaian tujuan melalui pemanfaatan sumber daya

²⁴ Oktavia, Betari Danu. 2015. *Inovasi Pelayanan Paket Perizinan online sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik*. Skripsi. Universitas Brawijaya: Malang

²⁵ Sondang P. Siagan. 1987. *Manajemen Modern*. Jakarta: PT. Gunung Agung. Hal 151

yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari sisi masukan (*input*) maupun keluaran (*output*). Suatu kegiatan dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar dan sesuai prosedur, sedangkan efektif bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan dapat memberikan hasil yang bermanfaat²⁶.

Dari penjelasan diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo. Melalui program layanan yang digagas oleh instansi terkait yakni Paket Perizinan *online* yang berhasil menyabet beberapa penghargaan yakni Penganugerahan *The Jawa Pos Institute of Pro Otonomi (JPIP) Tahun 2013 special category "Region In An Innovative Breakthrough on Education Service"* Oleh Gubernur Jawa Timur, dengan fokus pelayanan pekat perizinan *online*, kemudian pada tahun 2014 disusul dengan keberhasilan program paket perizinan *online* menjadi TOP 33 besar nasional inovasi pelayanan publik oleh KEMENPAN dan reformasi birokrasi publik, dan pada tahun 2015 Program paket perizinan *online* berhasil masuk pada tahap kedua inovasi pelayanan publik asia pasifik UNPSA 2015. Untuk membuktikan keberhasilan program, maka judul yang peneliti usulkan ialah "Keefektivan Program Paket Perizinan *online* dalam meningkatkan pelayanan perizinan Investasi di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo".

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada penjelasan latar belakang sebelumnya, bahwa Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo memiliki berbagai

²⁶ Ibid Hal 76

permasalahan pelayanan perizinan yang menuntut adanya sebuah perubahan. Hingga pada akhirnya, tahun 2012 dikeluarkan program baru yang dinamakan program paket perizinan *online*. Selama pelaksanaannya mulai tahun 2012 hingga tahun 2014, program layanan paket perizinan *online* telah mendapatkan dukungan dan penghargaan dari beberapa pihak. Melihat fenomena tersebut maka peneliti ingin mengetahui : “Bagaimana keefektifan program paket perizinan *online* dalam meningkatkan pelayanan perizinan investasi di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu di Kabupaten Sidoarjo?”

I.3 Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan keefektifan Program Paket Perizinan *online* yang dilakukan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) di Kabupaten Sidoarjo dalam rangka meningkatkan pelayanan perizinan investasi.

I.4 Manfaat

I.4.1 Manfaat Akademis

Berdasarkan pada penelitian terdahulu yang juga mengkaji tentang pelayanan perizinan, ditemukan *gap* dan *state of the art* yang tercermin dari penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan peneliti pada saat ini. penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Kiki Reski berfokus pada efektifitas organisasi dalam memberikan pelayanan perizinan di Kantor Pelayanan Perizinan Kabupaten Luwu Timur. Dalam penelitian tersebut, peneliti menggunakan indikator pengukuran keberhasilan organisasi dengan pendekatan proses yang

menggunakan indikator efisiensi pelayanan, semangat kerja, prosedur pelayanan, responsivitas, sarana dan prasarana.

Sementara itu penelitian yang dilakukan oleh oleh Betari Danu Oktavia hanya berfokus pada pelaksanaan inovasi layanan paket perizinan *online* dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dalam penelitian tersebut, peneliti menggunakan indikator Standart pelayanan publik yakni prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, waktu pelayanan, biaya pelayanan.

Sedangkan dalam penelitian ini peneliti bermaksud melakukan penelitian yang lebih dalam yakni berfokus pada keberhasilan program yang sedang dijalankan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo dalam meningkatkan pelayanan perizinan investasi. Jika penelitian yang dilakukan Kiki Reski sebelumnya hanya berfokus pada Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yang dilakukan pada setiap kantor pelayanan perizinan. Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Betari Danu Oktavia, penelitian yang dilakukan hanya sebatas mendeskripsikan pelaksanaan program layanan paket *online* di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo. Oleh karena itu, pada kesempatan ini peneliti ingin menganalisis lebih dalam untuk mengetahui keefektifan atau keberhasilan program layanan perizinan yang sedang dilakukan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo yakni program paket perizinan *online*. Dengan demikian, hasil kajian peneliti dapat menjawab keraguan akademik mengenai penyelenggaraan program pelayanan perizinan yang efektif dalam meningkatkan pelayanan perizinan investasi. Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan Betari Danu Oktavia hanya berfokus

pada inovasi paket *online* yang dilakukan di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu. Sehingga, dalam penelitian ini, peneliti ingin menggali lebih dalam kesuksesan dari adanya inovasi paket *online* yang dilakukan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo. Selain itu penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan rujukan untuk penelitian selanjutnya sekaligus mendorong pengembangan program-program yang ada sehingga dapat memperbaiki pelayanan perizinan dan memberikan dampak positif bagi perbaikan nilai investasi di daerah.

I.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran dan digunakan sebagai bahan masukan serta informasi bagi Pemerintah Daerah di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo dalam rangka meningkatkan pelayanan perizinan investasi.

1.5 Landasan Teori

Dalam suatu penelitian tentunya terdapat rangkaian teori yang digunakan untuk merangkum cara berfikir dan mengaplikasikannya di dalam pelaksanaan penelitian. Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstruksi, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep²⁷. Serangkaian teori berfikir yang digunakan untuk mengamati dan menjelaskan fenomena dalam penelitian ini kemudian

²⁷ Prastowo, Andi. 2011. *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media Hal 67

disebut kerangka teori. Beberapa teori yang digunakan dalam penelitian ini ialah keefektifan, Program, Pelayanan Publik, Pelayanan Perizinan, dan Investasi.

1.5.1 Keefektifan

1.5.1.1 Pengertian Keefektifan

Keefektifan berasal dari kata dasar efektif. Kata efektif berasal dari bahasa inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kata Keefektifan berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Efektif secara sederhana dapat dipahami sebagai derajat keberhasilan suatu program dalam usahanya untuk mencapai tujuan program. Konsep efektif seringkali disandingkan dengan konsep efisiensi, walaupun keduanya memiliki makna yang berbeda namun seringkali kedua konsep ini berada dalam suatu kedudukan yang sama. Miller mengemukakan bahwa "*Effectiveness be define as the degree to swich a social system achieve its goals. Effectiveness must be distinguished from efficiency. Efficiency is mainly concerned with goal attainments*"²⁸. Efektivitas yang dimaksud sebagai tingkat seberapa jauh suatu sistem sosial mencapai tujuannya.

Menurut pendapat Mahmudi, efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan²⁹. Berdasarkan pendapat tersebut, bahwa *effectiveness* mempunyai hubungan timbal

²⁸ Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta: PT. Grasindo. Hal 138

²⁹ Mahmudi. 2007. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN. Hal 84

balik antara *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi *output*, maka semakin efektif suatu program atau kegiatan. Program atau kegiatan dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan, atau dikatakan *spending wisely*.

Pendapat senada yang disampaikan oleh Mohamad Mahsun, dalam bukunya yang berjudul *pengukuran kinerja sector publik* mendefinisikan *effectiveness* sebagai hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus di capai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan tersebut mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*)³⁰. Pendapat tersebut dapat difahami bahwa ukuran efektif sebuah program dikatakan berhasil apabila suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Effectiveness berfokus pada *outcome* (hasil), program, atau kegiatan yang dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Gambar 2.1

Gambar 2.1
Hubungan Efektivitas

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Outcome}}{\text{Output}}$$

Sumber : Mahmudi, 2005:84

Sehubungan dengan hal tersebut, maka efektivitas adalah menggambarkan seluruh siklus *input*, proses dan *output* yang mengacu pada hasil guna daripada

³⁰ Mahsun, Mohamad.2006.*Pengukuran Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta:BPFE-Yogyakarta.Hal 182

suatu organisasi, program atau kegiatan yang menyatakan sejauhmana tujuan (kualitas, kuantitas, waktu) telah dicapai, serta ukuran berhasil tidaknya mencapai tujuan dan mencapai target-targetnya.

Mengacu pada beberapa pendapat diatas,maka dapat difahami bahwa efektif pada hakikatnya adalah kesesuaian antara *output* dan tujuan yang ditetapkan. Efektif berarti sesuatu keadaan yang terjadi karena dikehendaki. Oleh karena itu apabila seseorang melakukan suatu perbuatan dengan maksud tertentu dan memang dikehendaki, maka pekerjaan orang tersebut dikatakan efektif bila menimbulkan akibat atau mempunyai maksud sebagaimana dikehendaki sebelumnya.

1.5.1.2 Kriteria Keefektifan

Keefektifan program dapat dihasilkan dengan membandingkan rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan atau tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Peter M. Kettner, Robert M.Moroney dan Lawrence L. Martin dalam buku mereka yang berjudul “*Designing and Managing Programs*” mengemukakan pendapat bahwa mengetahui keefektifan program sangat penting dilakukan untuk melihat keberhasilan layanan bahwa program sangat dibutuhkan. Oleh karena itu

terdapat beberapa kriteria yang dapat digunakan untuk melihat pelaksanaan program yang menjadi dasar untuk menjalankan program secara efektif yaitu ³¹:

1. Mendefinisikan program (*Defining program*)

Pendefinisian program di sini akan membahas mengenai bagaimana badan sosial mengelola program. Salah satu tahap pendefinisian program adalah melihat pada program-program yang berada pada lembaga lain yang memiliki karakteristik yang sejenis. Hal tersebut dilakukan untuk menjadi bahan pertimbangan perencanaan dalam pengelolaan program. Seperti yang dijelaskan Kettner, Moroney, dan Martin bahwa dalam merancang sebuah program agar menjadi efektif, maka diperlukan dahulu pemahaman yang lebih mengenai masalah sosial, orang yang membutuhkan, dan pelayanan sosial yang sudah ada sebelumnya³². Hal ini menunjukkan penting melihat permasalahan mengapa program tersebut terbentuk dan melihat apa yang membedakan dari program-program yang sudah ada.

Dasar perencanaan program yang efektif melibatkan langkah-langkah yang dapat memberikan pemahaman yang jelas mengenai masalah yang akan ditangani, mengukur jenis masalah, melakukan intervensi yang tepat, dan mengukur indikator yang akan digunakan untuk program selanjutnya. Hal tersebut akan membantu staf program dan staf administratif untuk menganalisis dan mengambil keputusan dalam merubah program.

³¹ Kettner, Peter M.; Moroney, Robert M.; Martin, Lawrence L. 2007. *Designing and Managing Programs: An Effectiveness-Based Approach*. (3rd ed). Newbury Park: Sage Publications. Hal 12

³² Ibid, Hal 11

Melihat bagaimana terbentuknya program, maka perlu dahulu dipahami apa yang terjadi pada beberapa organisasi atau instansi. Beberapa organisasi memberikan pelayanan atau program dalam bentuk terpisah-pisah sesuai dengan kebutuhan klien. Sehingga jelas pembagiannya antara staf, sumber daya, klien, dan layanan yang diberikan. Sementara beberapa lagi mengadakan pelayanan atau program yang tumpang tindih. Mereka tidak memperdulikan permasalahan atau kebutuhan klien. Hal ini yang membuat pendefinisian program menjadi penting karena dengan melihat masalah yang ada dan menempatkan program sesuai kebutuhan klien maka program akan menjadi jelas dan pelayanan yang diberikan pun akan menjadi efektif pada nantinya karena akan memudahkan staf untuk memberikan pelayanan begitupun bagi klien yang menerima pelayanan.

2. Analisis Masalah (*problem Analisis*)

Sebuah masalah apabila tidak didefinisikan maka tidak akan dapat diselesaikan. Sebaliknya, apabila masalah sudah didefinisikan dengan baik, maka permasalahan tersebut dapat ditangani dengan baik, dengan asumsi bahwa sumber daya memadai dan tersedianya layanan yang tepat. Masalah tidak hanya didefinisikan tetapi juga harus dianalisis agar terbentuk sebuah program atau pelayanan yang dapat digunakan untuk membantu menyelesaikan permasalahan. Terdapat beberapa hal penting yang harus diingat dalam menganalisa masalah. Pertama, perhatian utama yang menjadi fokus adalah kondisi atau fakta sosial. Fakta disini adalah

dapat dikatakan sesuatu hal sebagai masalah, apabila hal tersebut dapat dibuktikan dan ada pihak yang merasakan. Kedua, menjadi masalah ketika masyarakat menganggap sebuah kondisi menjadi negatif, berbahaya. Ketiga, penting pula untuk mengetahui siapa yang mendefinisikan kondisi sebagai masalah dan mengapa dikatakan sebagai masalah³³. Mendefinisikan masalah di sini adalah memperdalam mengenai permasalahan dengan mengetahui seluk beluk permasalahan tersebut.

3. Assessment kebutuhan (*need assessment*)

Proses *aseessment* yaitu suatu cara untuk mengetahui layanan yang diharapkan oleh masyarakat. Setelah masalah teridentifikasi dan didefinisikan, maka harus diterjemahkan menjadi kebutuhan (yang nantinya akan diterjemahkan menjadi layanan) yang akan ditangani melalui proses perencanaan. Kebutuhan merupakan konsep yang normatif dan dibentuk oleh lingkungan sosial, lingkungan politik, dan lingkungan ekonomi. Maslow mendefinisikan kebutuhan sebagai sebuah hirarki, dimana ia mempertimbangkan kebutuhan yang berada di tingkat yang lebih tinggi akan terpenuhi apabila kebutuhan di tingkat yang lebih rendah telah terpenuhi³⁴.

Bradshaw (1972) dalam Kettner, Moroney, dan Martin mengatakan bahwa secara konsep terdapat empat pendekatan yang digunakan untuk mengukur kebutuhan untuk dapat didefinisikan yaitu kebutuhan normatif (*normative need*), kebutuhan yang dirasakan (*perceived need*), kebutuhan

³³ Ibid, Hal 45

³⁴ Ibid. Hal 53

yang diekspresikan (*expressed need*)), dan kebutuhan relative (*relative need*)³⁵.

Pertama, kebutuhan normatif atau *normative need* menyiratkan adanya standar-standar atau norma-norma, ketika terdapat kata kebutuhan maka membahas mengenai keberadaan dari beberapa standart atau kriteria yang diterapkan oleh adat, otoritas atau konsensus umum terhadap kuantitas atau kualitas dari suatu situasi atau kondisi yang diukur. Maksud pernyataan tersebut adalah bahwa tingkat kebutuhan akan dapat diketahui melalui kriteria atau standart yang telah ditetapkan.

Kedua, *perceived need/felt need* atau kebutuhan yang dirasakan. Perlu juga untuk mendefinisikan apa yang orang pikirkan dan mereka rasakan sehingga menjadi sebuah kebutuhan bagi mereka. Meskipun gagasan mengenai kebutuhan merupakan sesuatu hal yang penting, namun tidak menjamin semua itu menjadi sesuatu hal yang stabil. Satu hal yang menyebabkannya adalah konsumen atau penerima layanan. Program harus sensitif terhadap konsumen karena mereka begitu penting bagi keberlangsungan program. Mereka harus menginterpretasikan perspektif kebutuhan dalam mengeksplorasi kebutuhan yang dirasakan dari konsumen yang potensial, dimana mereka akan memanfaatkan layanan/program yang akan berlangsung. Dengan demikian program akan mendapatkan informasi yang berguna dalam merancang sistem pelayanan yang lebih responsif.

³⁵ Ibid. Hal 59-61

Ketiga, *expressed need* atau kebutuhan yang diekspresikan. Kebutuhan juga akan dibahas dari segi terpenuhi atau tidak. Kekuatan dari pendekatan ini yaitu berfokus pada situasi di mana orang benar-benar menerjemahkan persepsi mereka dengan melakukan sebuah tindakan terhadap kebutuhan yang belum terpenuhi kemudian menjadikan mereka sebagai dasar target program. Maksud dari pernyataan tersebut adalah seseorang dapat diketahui kebutuhannya dari bagaimana mereka mengekspresikannya dalam kehidupan. Kebutuhan mereka akan terlihat dari tindakan yang mereka lakukan.

Keempat, *relative need* atau kebutuhan relatif tidak dimulai dengan asumsi bahwa ada standart atau tingkat layanan yang diinginkan harus dipenuhi. Kebutuhan relatif menyiratkan bahwa kebutuhan diukur sebagai kesenjangan antara tingkat layanan yang ada dalam satu komunitas dan yang ada dalam komunitas sejenis atau wilayah geografis yang sama.

4. Memilih strategi dan menetapkan sasaran (*Selecting a strategi and establishing objectives*)

Menurut Kettener, Moroney, dan Martin dalam proses penyeleksian strategi yang dilakukan pada awal-awal adalah menentukan hipotesis program. Hipotesis sendiri sebenarnya merupakan bagian dari penelitian. Kebanyakan organisasi pelayanan sosial mungkin akan berorientasi pada aksi dan bukan penelitian, perhatian utama mereka adalah untuk memecahkan masalah dan bukan menguji hipotesis³⁶. Sehingga mereka

³⁶ Ibid. Hal 98

tidak membentuk hipotesis terhadap program yang akan dijalankan. Padahal keefektifan sebuah rencana program seharusnya dilihat berdasarkan gambaran sebuah hipotesis.

Sebisa mungkin sebuah hipotesis program harus fokus dan jelas serta konsisten terhadap penyebab atau faktor yang terkait dengan penyebab. Perencanaan program seringkali harus memilih antara sebab dan akibat serta juga di antara faktor berdasarkan sumber daya yang tersedia. Kemudian hipotesis-hipotesis tersebut akan diformulasikan ke dalam goal/tujuan dan objektif program. Hal ini dimaksudkan agar goal/tujuan program kompatibel dengan misi lembaga.

Tujuan adalah pernyataan dari hasil yang diharapkan dari program dimana didalamnya mencoba untuk mencegah, memberantas, atau memperbaiki keadaan yang mungkin atau telah terjadi. Tujuan memperhatikan kondisi program yang akan dijalankan dalam jangka panjang. Tujuan harus ambisius dan idealis selama mereka ingin konsisten dalam jangka panjang. Tujuan harus ambisius dan idealis selama mereka konsisten dengan pernyataan misi organisasi dan mencapai hasil yang diharapkan³⁷.

Berikutnya adalah menentukan sasaran. Sasaran lebih spesifik dari tujuan dan dapat diukur dan diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu sehingga jika seluruh sasaran tercapai maka tujuan pun akan tercapai. Selain kejelasan, terdapat lima elemen spesifik dari sasaran yang baik

³⁷ Ibid, Hal 123

yaitu jelas, berjangka waktu, ada target perubahan, melihat hasil yang ingin dicapai, mempunyai kriteria yang hasilnya akan didokumentasikan, dapat dipantau dan diukur, menggambarkan adanya tanggung jawab untuk melaksanakan dan mengukur pencapaian tujuan³⁸.

Elemen pertama yaitu jelas. Sasaran yang dibuat harus jelas dan setiap orang akan memahaminya, sebisa mungkin kebingungan terhadap sasaran dapat dikurangi dan setiap orang dapat menginterpretasikan dengan cara yang sama. Kedua berjangka waktu, dimana sasaran harus memiliki jangka waktu termasuk bulan, hari, dan tahun. Ini akan dapat digunakan dalam proses evaluasi terhadap sasaran. Ketiga adalah target perubahan. Target perubahan melihat pada populasi atau elemen yang diharapkan untuk dapat diubah. Pada bagian target perubahan di sini, maka membahas mengenai adanya *outcomes objective* dan *proses objective*. *Outcomes objective* berfokus pada populasi atau orang yang akan menjadi sasaran atau target perubahan, sedangkan *process objective* menjelaskan bagaimana *outcomes objective* dapat dicapai dan kadang-kadang berfokus pada objek bukan manusia seperti menyempurnakan laporan atau desain sebuah elemen program. *Outcome objective* harus dapat melihat perubahan yang terjadi pada sasaran (orang). Sementara *process objective* menjadi sebuah pernyataan atau alat yang menggambarkan bagaimana harapan terhadap sasaran akan tercapai.

³⁸ Ibid, Hal 125

Keempat adalah hasil, hasil disini fokus pada harapan atau perubahan yang terjadi pada sasaran yang ada. Sementara kriteria pengukuran melihat pada sasaran yang ada, yaitu sasaran yang ada harus dapat diukur agar terlihat perubahannya. Kelima adalah respon, yaitu memikirkan strategi pelaksanaan terhadap sasaran-sasaran yang telah ditentukan.

5. Merancang program (*program design*)

Merancang program merupakan sebuah aktivitas yang mensyaratkan analisis dan perhatian yang detail. Kerangka kerja /*framework* dapat membantu dalam memahami strategi untuk merancang program. Salah satu bentuk kerangka kerja atau *framework* tersebut adalah dengan memecah sistem ke dalam empat elemen yaitu *inputs* (*input*), *throughputs* (*proses*), *output* (*produk*), dan *outcomes* (*hasil*). *Input* didefinisikan sebagai sumber daya dan bahan baku. *Throughputs* didefinisikan sebagai proses. *Output* didefinisikan sebagai produk layanan. Sementara hasil atau *outcomes* didefinisikan sebagai perubahan dalam situasi kehidupan klien atau keadaan³⁹.

Input dalam sebuah program layanan sosial terdiri dari lima elemen yaitu klien, staf, sumber daya material, fasilitas, dan sarana prasarana. Sementara *throughput/proses* mengacu pada proses pelayanan. Elemen-elemen dari *throughput/proses* yaitu definisi layanan, layanan tugas, atau metode intervensi. Definisi layanan biasanya terdiri dari satu atau dua kalimat sederhana yang menjelaskan mengenai pelayanan yang diberikan.

³⁹ Ibid, Hal 144-150

Layanan tugas dapat membantu untuk menentukan kegiatan yang akan menjadi bagian dalam proses layanan dengan cara menspesifikasikan layanan yang akan diberikan. Sedangkan metode intervensi menyatakan bahwa perencanaan program harus menentukan terlebih dahulu bagaimana cara-cara layanan dapat disampaikan kepada sasaran⁴⁰.

Sebuah *output* dalam pelayanan sosial didefinisikan sebagai penyelesaian dalam bentuk pelayanan yang ditujukan untuk klien. Sementara *outcomes* (hasil) didefinisikan sebagai sebuah pengukuran kualitas hidup yang dicapai klien setelah masuk dan keluar dari program. Ukuran hasil dapat terlihat dari empat kategori yaitu hitungan numerik (*numerical counts*), standarisasi, skala tingkat fungsi, atau kepuasan klien⁴¹.

Hitungan numerik atau *numerical counts* adalah langkah-langkah pencatatan statistik atau angka perkembangan klien. Lalu standarisasi adalah instrument objektif yang telah di validasi dan secara luas digunakan praktisi, dimana dari standarisasi ini akan dapat di lihat sejauh mana perkembangan klien apakah sudah mencapai standar yang sudah ada. Sementar skala tingkat fungsi adalah instrument yang dikembangkan oleh staf dan ahli lainnya yang mengetahui betul populasi tertentu. Ini melihat pada fungsi klien dalam kehidupan sehari-hari di lingkungan apakah ada peningkatan atau tidak setelah menerima layanan atau program.

⁴⁰ Ibid, Hal 144

⁴¹ Ibid, Hal 150-164

Sedangkan kepuasan klien lebih pada seberapa besar klien merasakan dan mendapatkan manfaat dari program layanan yang diberikan.

Setelah memecahkan ke dalam elemen-elemen tersebut, maka perlu dikaitkan dengan elemen-elemen tujuan dan sasaran program. *Throughput*/proses memiliki kaitan dengan *proses objective* yang menggambarkan bagaimana tujuan dan sasaran program akan tercapai, sedangkan *outcomes* terkait dengan *outcomes objective* yang menggambarkan pada perkembangan klien setelah mengikuti program. Dalam Kettner, Moroney, dan Mertin hubungan antara tujuan dan sasaran dengan proses merancang program dapat digambarkan dalam bentuk *flowchart* ataupun dalam bentuk matriks atau tabel.

6. Penganggaran (*budgeting*)

Penganggaran sering dianggap hanya sebagai proses di mana sebuah lembaga pelayanan sosial menentukan dan pengeluaran untuk jangka waktu tertentu. Meskipun kontrol anggaran penting untuk efektivitas berbasis perencanaan program, namun ini tidak menjadi fokus. Sebuah lembaga pelayanan sosial hanya menfokuskan pada pengendalian saja dan dapat mengakibatkan penggunaan menjadi tidak jelas terhadap beberapa perencanaan yang mungkin berharga seperti manajemen, data dan juga intervensi.

Kettner, Moroney, dan Martin menunjukkan bahwa empat sistem penganggaran yang cenderung mendominasi dalam layanan sosial yaitu sistem *nonbudgeting*, *line-item budgeting* (sistem line-item), *functional*

budgeting (sistem fungsional), dan *program budgeting system* (penganggaran program).⁴²

Sistem *nonbudgeting* tidak terlihat pada penerimaan dan pengeluaran, dan untuk sistem penganggaran pada badan pelayanan sosial saat ini, sistem ini tidak cukup memadai. Sedangkan pada sistem line-item berfokus pada penerimaan dan biaya pelayanan, tetapi konsentrasi utamanya pada biaya. Tujuan utama sistem line-item adalah kontrol. Ketiga yaitu sistem fungsional adalah mengidentifikasi dan mendefinisikan unit pelayanan yang digunakan dalam program dan menghitung biaya pelayanan terhadap unit-unit tersebut. Terakhir sistem penganggaran program berfokus pada *output* dan *outcomes*. Sistem penganggaran ini melihat pada berapa total biaya yang dikeluarkan dalam program. Sistem ini menekankan pada total biaya pencapaian tujuan dan sasaran program untuk pajak tahunan dan setiap pencapaian sasaran.⁴³

Schick (1996) dalam Kettner, Moroney, dan Martin menyatakan penganggaran umumnya terdiri dari tiga hal yaitu perencanaan, manajemen, dan kontrol⁴⁴. Tujuan perencanaan adalah untuk menentukan sumber daya apa yang akan digunakan untuk mencapai tujuan (*goals*) dan objektif dan pembentukan kebijakan mengatur akuisi dan pengeluaran dari sumber-sumber. Dalam konteks ini, sistem penganggaran di pandang bukan sebagai aktivitas yang berdiri sendiri, melainkan sebagai bagian tak terpisahkan dari sistem perencanaan sebuah lembaga pelayanan sosial.

⁴² Ibid Hal 222-223

⁴³ Ibid Hal 228

⁴⁴ Ibid, Hal 208

Tujuan pengelolaan anggaran harus dilakukan dengan prosedur yang digunakan untuk memastikan bahwa sumber daya yang sudah ada direncanakan dapat di peroleh dan dikeluarkan secara efisien. Sistem kontrol sangat penting untuk manajemen program yang baik. Tujuan kontrol dari penganggaran ikut bermain dalam proses yang mengikat unsur-unsur manajemen organisasi lembaga staff untuk mencapai tujuan dan sasaran.

7. Evaluasi Program (*program evaluation*)

Evaluasi merupakan sebuah proses dimana sebuah program apakah sesuai dengan tujuan awal atau tidak. Evaluasi juga melihat pada hasil dari program yang telah dilakukan.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan kriteria diatas sebagai acuan dalam penelitian. Adapun alasan peneliti menggunakan kriteria diatas karena sesuai dengan pandangan Peter M. Kettner, Robert Moroney, dan Lawrence L. Martin dalam melihat kesesuaian perencanaan program dengan pelaksanaan. Sehingga untuk mengetahui program yang efektif, Peter dan kawan-kawan melibatkan penilaian pelaksanaan program berdasarkan perencanaan. Hal ini sejalan dengan rumusan masalah yang ingin di gali oleh peneliti yakni melihat keefektifan pelaksanaan program berdasarkan perencanaan.

1.5.2 Program

1.5.2.1 Definisi Program

Program merupakan suatu bentuk operasionalisasi kebijakan yang hendak diimplementasikan. Program memiliki dua pengertian, yaitu pengertian secara umum dan khusus. Secara umum, "program" diartikan sebagai "rencana". Namun, bila diidentifikasi secara khusus "program" diartikan sebagai suatu unit atau kesatuan kegiatan yang merupakan realisasi atau implementasi dari suatu kebijakan, berlangsung dalam proses yang berkesinambungan, dan terjadi dalam organisasi yang melibatkan sekelompok orang. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata program diartikan sebagai rancangan mengenai asas serta usaha (dalam ketatanegaraan, perekonomian, dan sebagainya) yang akan dijalankan. Menurut Bintoro Tjokroaminoto program adalah suatu aktivitas sosial yang terorganisasi dengan tujuan tertentu yang spesifik dalam ruang dan waktu yang terbatas yang terdiri atas berbagai proyek yang saling berhubungan dan biasanya terbatas pada satu atau lebih organisasi atau aktivitas⁴⁵.

Program diartikan sebagai suatu rencana yang komprehensif yang mengandung penggunaan sumber-sumber yang berlainan untuk waktu yang akan datang dalam suatu pola yang terintegrasi dan menentukan suatu urutan dari tindakan dan rencana waktu yang diperlukan untuk masing-masing sumber untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Susunan program terdiri dari tujuan, kebijakan, prosedur, metode, standart, anggaran.

⁴⁵ Tjokroamidjojo, Bintoro. 1995. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: CV. Haji Mas Agung. Hal 195

Suatu program yang baik harus memiliki kriteria-kriteria sebagai berikut⁴⁶:

- a. Tujuan yang dirumuskan secara jelas;
- b. Penentuan peralatan yang terbaik untuk mencapai tujuan tersebut;
- c. Suatu kerangka kebijaksanaan yang konsisten atau proyek yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan program se-efektif mungkin;
- d. Pengukuran dengan ongkos-ongkos yang diperkirakan dan keuntungan-keuntungan yang diharapkan akan dihasilkan program tersebut;
- e. Hubungan dalam kegiatan lain dalam usaha pembangunan dan program pembangunan lainnya;
- f. Berbagai upaya dalam bidang manajemen, termasuk penyediaan tenaga, pembiayaan, dan lain-lain untuk melaksanakan program tersebut. Dengan demikian, dalam menentukan suatu program harus dirumuskan secara matang sesuai dengan kebutuhan agar dapat mencapai tujuan melalui partisipasi masyarakat.

Melihat berbagai pendapat dari beberapa ahli diatas, maka dapat disimpulkan bahwa program adalah suatu bentuk tindakan atau aktivitas yang dilakukan untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

⁴⁶ Ibid Hal 181

1.5.3 Pelayanan Publik

1.5.3.1 Pengertian Pelayanan Publik

Pemerintah pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, karena ia diadakan bukanlah untuk melayani dirinya sendiri akan tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama⁴⁷. Pelayanan adalah suatu pendekatan organisasi total yang menjadi kualitas pelayanan yang diterima pengguna jasa sebagai kekuatan penggerak utama dalam mengoperasikan bisnis (Albert dalam Lovelock, 1992)⁴⁸. Menurut Thoha pelayanan masyarakat adalah usaha yang dilakukan masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu⁴⁹. Sedangkan pelayanan publik (*Public Service*) merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur Negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara⁵⁰. Menurut Sinambela pelayanan publik adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik⁵¹. Agung Kurniawan mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau

⁴⁷ Kurniawan, Agung. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik. Pembaharuan. Yogyakarta. Hal:4*

⁴⁸ Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik: Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan. Bandung: PT. Rafika Aditama. Hal 243*

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Erna Setijaninrum. 2009. *Inovasi Pelayanan Publik. Surabaya: PT Revka Petra Media. Hal 1*

⁵¹ Dalam Sjahrazad Masdar, Sulikah Asmorowati dan Jusuf Irianto. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi Untuk Pelayanan Publik. Airlangga University Press, Surabaya. Hal 42*

masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan dan tata cara yang ditetapkan⁵².

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 mengenai pelayanan publik disebutkan bahwa 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 pengertian dan penjelasan tersebut, terdapat tiga unsur penting dalam pelayanan publik unsur pertama adalah Organisasi pemberi (Penyelenggara) pelayanan yaitu pemerintah/ pemerintah daerah, Unsur Kedua adalah penerima layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan dan unsure ketiga adalah kepuasan yang diberikan dan/atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan)⁵³.

Dari beberapa penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan lingkungan badan usaha milik negara/daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan konteks penelitian ini pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan

⁵² Ibid Hal 42

⁵³Hardiyansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya*. Jogjakarta:Gavamedia. Hal 12-13

kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan beserta peraturan turunannya.

1.5.3.2 Klasifikasi Pelayanan Publik

Klasifikasi pelayanan publik merupakan penggolongan pelayanan publik berdasarkan kategori tertentu. Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum, yaitu menurut Hardiyansyah⁵⁴:

1. Pelayanan kebutuhan dasar, Yaitu pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan kepada pemerintah meliputi : kesehatan, pendidikan dasar dan bahan kebutuhan pokok masyarakat.
2. Pelayanan umum selain pelayanan kebutuhan dasar, pemerintah sebagai instansi penyedia pelayanan publik juga harus memberikan pelayanan umum kepada masyarakatnya. Pelayanan umum yang harus diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu a) Pelayanan administratif. b) pelayanan barang. c) pelayanan jasa.
 - a. Pelayanan Administratif adalah pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik, misalnya : pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Sertifikat Tanah, Akta Kelahiran, Akta Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor dan sebagainya.

⁵⁴ Ibid, Hal 20-21

- b. Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang menjadi kebutuhan publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, penyediaan air bersih.
- c. Pelayanan jasa adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik, misalnya : pendidikan tinggi dan menengah, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, jasa pos, sanitasi lingkungan, persampahan, drainase, jalan dan trotoar, penanggulangan bencana : banjir, gempa, gunung meletus dan kebakaran, pelayanan sosial (asuransi atau jaminan sosial/*social security*).

Sedangkan jenis-jenis pelayanan publik menurut lembaga administrasi negara yang dimuat dalam SANKRI Buku II adalah:

1. Pelayanan Pemerintahan adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas-tugas umum pemerintahan, seperti pelayanan KTP, SIM, Pajak, Perizinan dan keimigrasian.
2. Pelayanan pembangunan adalah suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya sebagai warga negara. Pelayanan ini meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatan-jembatan, pelabuhan-pelabuhan, dan lainnya.
3. Pelayanan utilitas adalah jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat sebagai penyedia listrik air, telepon, dan transportasi lokal.

4. Pelayanan sandang, pangan dan papan adalah jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas tekstil dan perumahan murah.
5. Pelayanan kemasyarakatan adalah jenis pelayanan yang dilihat dari sifat dan kepentingannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, penjara, rumah yatim piatu dan lainnya.

1.5.3.3 Asas Pelayanan Publik

Asas merupakan dasar pemikiran untuk melakukan sesuatu, untuk itu pemahaman asas pelayanan publik di Indonesia dapat dijelaskan sebagai berikut. Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan sebagai berikut sesuai dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 :

1. Transparansi. Yaitu bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas. Yaitu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional. Yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

4. Partisipatif. Yaitu mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. Keasamaan Hak. Yaitu tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban. Yaitu pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Sedangkan menurut pasal 44 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan :

1. Kepentingan umum
2. Kepastian hukum
3. Kesamaan hak
4. Keseimbangan hak dan kewajiban
5. Keprofesionalan
6. Partisipatif
7. Persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif
8. Keterbukaan
9. Akuntabilitas
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
11. Ketepatan waktu dan
12. Kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan.

1.5.3.4 Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Prinsip- prinsip penyelenggaraan pelayanan publik merupakan kebenaran yang menjadi dasar pokok berfikir dan melakukan tindakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sepuluh prinsip pelayanan umum diatur dalam keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63 Pasal 7 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Kesepuluh prinsip tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

2. Kejelasan

Kejelasan dalam hal persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik, Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik, Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

3. Kepastian waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

4. Akurasi produk pelayanan publik

Produk pelayanan publik yang diselesaikan kepada masyarakat harus diterima dengan benar, tepat, dan sah.

5. Kelengkapan sasaran dan prasarana

Tersedianya sasaran dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi informasi dan komunikasi.

6. Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum. Tidak boleh terjadi intimidasi atau tekanan kepada masyarakat dalam pemberian pelayanan.

7. Tanggung Jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau jabatan yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

8. Kemudahan akses

Tempat dan lokasi sarana prasarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informasi.

9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

10. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapih, lingkungan yang indah dan sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parker, toilet, tempat ibadah, dan lainnya.

Pasal 34 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 disebutkan bahwa pelaksanaan dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut :

1. Adil dan tidak diskriminatif
2. Cermat
3. Santun dan ramah
4. Tegas, andal, dan tidak memberikan keputusan yang berlarut-larut.
5. Professional
6. Tidak mempersulit
7. Patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar
8. Menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara
9. Tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
10. Terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan.
11. Tidak menyalagunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik.
12. Tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menghadapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat.
13. Tidak menyalagunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki.

14. Sesuai dengan kepantasan, dan
15. Tidak menyimpang dari prosedur.

1.5.3.5 Standart Pelayanan Publik

Standar pelayanan publik adalah tolok ukur yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur⁵⁵. Menurut Mahmudi (2005)⁵⁶, Standar pelayanan publik adalah spesifikasi teknis pelayanan yang dibakukan sebagai patokan dalam melakukan pelayanan publik. Lebih lanjut, Mahmudi menjelaskan bahwa standar pelayanan publik berfungsi untuk memberikan arah bertindak bagi penyedia pelayanan publik. Mahmudi (2005)⁵⁷, menyebutkan cakupan standar pelayanan publik yang harus ditetapkan sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur pelayanan

Dalam hal ini harus ditetapkan standar prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk prosedur pengaduan.

2. Waktu penyelesaian

Harus ditetapkan standar waktu penyelesaian pelayanan yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

⁵⁵ Undang-Undang No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 1 Ayat 7

⁵⁶ Mahmudi. 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN. Hal 230

⁵⁷ Ibid, Hal 230-231

3. Biaya pelayanan

Harus ditetapkan standar biaya/tariff pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan. Hendaknya setiap kenaikan tariff/ biaya pelayanan diikuti dengan peningkatan kualitas pelayanan.

4. Produk pelayanan

Harus ditetapkan produk (hasil) pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dengan harga pelayanan yang telah dibayarkan oleh masyarakat, mereka akan mendapatkan pelayanan berupa apa saja. Produk pelayanan ini harus distandarkan.

5. Sarana dan prasarana

Harus ditetapkan standar sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

6. Kompetensi petugas pelayanan

Perlu ditetapkan standar kompetensi petugas pemberi pelayanan berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan beberapa komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Dasar hukum;
- b. Persyaratan;
- c. Sistem mekanisme, dan prosedur;
- d. Jangka waktu penyelesaian;
- e. Biaya/tarif;

- f. Produk pelayanan;
- g. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
- h. Kompetensi pelaksana;
- i. Pengawasan internal;
- j. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- k. Jumlah pelaksana;
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keraguan; dan
- n. Evaluasi kinerja pelaksana.

Selanjutnya untuk melengkapi standart pelayanan tersebut, menurut Hardiyansyah ditambahkan materi muatan yang dikutip dari rancangan undang-undang tentang pelayanan publik, karena dianggap cukup realitas untuk menjadi materi muatan standart pelayanan publik sehingga susunannya menjadi sebagai berikut⁵⁸:

1. Dasar Hukum
2. Persyaratan
3. Prosedur pelayanan
4. Waktu penyelesaian
5. Biaya pelayanan

⁵⁸ Hardiyansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*. Gavamedia. Jogjakarta. Hal 28-29

6. Produk pelayanan
7. Sarana dan prasarana
8. Kompetensi petugas pelayanan
9. Pengawasan intern
10. Pengawasan extern
11. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan
12. Jaminan Pelayanan.

1.5.4 Pelayanan Perizinan

1.5.4.1 Pengertian Pelayanan Perizinan

Pada dasarnya perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan (regulasi) dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintahan terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat⁵⁹. Sedangkan Spelt dan Ten Berge memberikan pengertian izin sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang - Undang atau Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Perizinan merupakan bagian dari pelayanan itu sendiri. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengatur tingkah laku masyarakat yang berkaitan dengan ketertiban dan kenyamanan masyarakat luas, sehingga dapat disimpulkan izin merupakan perbuatan administrasi negara yang hanya dilakukan oleh pemerintah artinya tidak dimungkinkan adanya persesuaian kehendak.

⁵⁹ Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. 1997. *Sistem Administrasi Negara*. Jakarta: Gunung Agung. Hal 138

Dari beberapa pengertian perizinan tersebut dapat kita lihat bahwa pengertian perijinan menekankan pada bentuk kekuasaan atau pengendalian dari pemerintah dalam bentuk regulasi yang dalam hal ini perizinan merupakan instrument pemerintah. Untuk melihat pengertian tentang perizinan dari sisi tujuannya, maka kita perlu melihat pengertian dari Moeljarto yang menfokuskan pada tujuan penting dari perizinan yaitu⁶⁰ : perijinan merupakan suatu bentuk campur tangan pemerintah yang dimaksudkan untuk (1) membatasi, (2) mengendalikan dampak yang tidak diinginkan, (3) membina atau melindungi, (4) Mengawasi, dan (5) Mengatur.

Izin dalam arti luas ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dalam arti sempit menurut Hadjon⁶¹, izin diartikan sebagai pengikatan aktivitas-aktivitas pada suatu peraturan izin yang pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya adalah tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.

Dari beberapa pengertian tersebut dapat kita ambil suatu pemahaman bahwa perizinan merupakan suatu persetujuan atau pengsahan dari pemerintah terhadap suatu kegiatan atau usaha yang bertujuan mengatur, membatasi, mengawasi, mengendalikan, serta melindungi masyarakat dari berbagai dampak

⁶⁰ Moeljarto. 1987. *Politik Pembangunan: Sebuah Konsep, Arah, dan Strategi*. Yogyakarta:Tiara Wacana. Hal 66

⁶¹ Philipus M. Hadjon. *Hukum Perijinan*. Surabaya:Airlangga University Press. Hal 2-3

negative yang mungkin ditimbulkan oleh kegiatan atau usaha yang dilakukan tersebut. Maka dapat ditarik benang merah bahwa pelayanan perijinan adalah segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan yang bentuk produk layanannya adalah izin. Sehingga dalam konteks penelitian ini pelayanan perizinan adalah segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di daerah baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan beserta peraturan turunannya yang bentuk produk layanannya adalah izin atau warkat.

Bentuk-bentuk perizinan dibagi menjadi 4 yaitu⁶²:

1. Dispensasi atau bebas syarat yaitu keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut dengan tujuan untuk menyimpang peraturan perundang-undangan yang sebenarnya tidak diizinkan.
2. *Verguining* atau izin yaitu perkenaan dari pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan

⁶² Mandiri Hadjon, Philipus.1992.*Hukum Perizinan*. Bandung:Yuridka. Hal:3

khusus. Lisensi yaitu suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan dengan izin khusus dan bersifat komersial.

3. Kosensi yaitu suatu izin yang berhubungan dengan pekerjaan besar dimana kepentingan umum terlibat dengan erat, sehingga pekerjaan itu merupakan tugas pemerintah, bentuknya bermacam-macam dapat berupa kontraktual maupun pemberian status tertentu.

Secara umum tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk mengendalikan dari pada aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu dimana ketentuan berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan baik yang berkepentingan maupun pejabat yang berwenang. Selain itu tujuan dari pada perizinan dapat dilihat dari duasisi yaitu ⁶³ :

1. Sisi Pemerintah

Untuk melaksanakan peraturan apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam prakteknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.

Izin dapat diletakan dalam fungsi menertibkan masyarakat.

Serta sebagai sumber pendapatan daerah, dengan adanya permintaan permohonan izin maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu. Semakin

⁶³ Ibid, Hal 4-5

banyak pula pendapatan di bidang retribusi tujuan akhirnya yaitu untuk membiayai pembangunan.

2. Sisi Masyarakat
 - a. Untuk memudahkan mendapat fasilitas
 - b. Adanya kepastian hukum
 - c. Adanya kepastian hak

Dan kemudian, fungsi perizinan adalah ⁶⁴:

1. Sebagai fungsi penertib

Fungsi penertib dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud.

2. Sebagai Fungsi Pengatur

Fungsi pengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga terdapat penyalagunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain, fungsi pengatur ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah. Hal ini sesuai dengan rencana pemerintah. Yang dimaksud dengan rencana adalah salah satu bentuk dari perbuatan hukum administrasi negara yang menciptakan hubungan hukum (yang mengikat) antara penguasa dan para warga masyarakat.

⁶⁴ Ibid Hal 5

1.5.4.2 Jenis-Jenis Pelayanan Perizinan

Seiring dengan perkembangan pemerintahan di daerah, maka berbagai jenis pelayanan publik mengalami perkembangan pula. Dalam pemerintahan di daerah pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat pasti memiliki perbedaan dengan daerah lainnya. Hal tersebut juga termasuk dalam pemberian pelayanan perizinan kepada masyarakat, setiap daerah memiliki berbagai jenis pelayanan perizinan yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat yang dilayani. Hardiansyah mencatat di daerah misalnya Kota Bogor dan Kota Palembang yang memiliki jenis pelayanan perizinan yang berbeda yaitu ⁶⁵:

1. Kota Bogor yang memiliki lembaga pelayanan perizinan tersendiri melalui Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) menyelenggarakan 17 jenis perizinan, yaitu :
 - a. Izin Reklame
 - b. IPPT
 - c. Izin Lokasi
 - d. Izin Usaha Kepariwisata
 - e. Izin Pembuangan Air Limbah
 - f. Izin Mendirikan Bangunan
 - g. Izin Gangguan (IUUG/HO)
 - h. SITU (Surat Izin Tempat Usaha)
 - i. SIUP dan Tanda Daftar Gudang
 - j. Tanda Daftar Perusahaan

⁶⁵ Hardiansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya*. Yogyakarta:Gavamedia. Hal 74

- k. Persetujuan Prinsip Industri
 - l. Izin Usaha Industri
 - m. Izin Perluasan Industri
 - n. Tanda Daftar Industri
 - o. Izin Pengeboran ABT (Air Bawah Tanah)
 - p. Izin Pengambilan ABT
 - q. Izin Usaha Konstruksi
2. Kota Palembang yang memiliki lembaga pelayanan perizinan tersendiri melalui Kantor Pelayanan Terpadu (KPT) menyelenggarakan 29 jenis perizinan yaitu :
- a. Keterangan Rencana Kota
 - b. Keterangan Kajian Kota
 - c. Keterangan Hygienis dan Sanitasi
 - d. Izin Pemanfaatan Rawa
 - e. Izin Operasional Biro Jasa Reklame
 - f. Izin Penyelenggaraan Reklame
 - g. Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
 - h. Izin Tempat Usaha (SITU/HO)
 - i. Izin Jasa Usaha Kepariwisataaan
 - j. Izin Usaha Perdagangan
 - k. Izin Wajib Daftar Perusahaan (TDP)
 - l. Izin Usaha Perdagangan (SIUP)
 - m. Izin Pemakaman dan pengbuan Jenazah

- n. Izin penyelenggaraan Optikal
- o. Izin Penyelenggaraan Apotik
- p. Izin Penyelenggaraan Toko Obat
- q. Izin Sarana Pelayanan Kesehatan Bidang Medik Dasar
- r. Izin Praktik Farmasis
- s. Izin Praktik Asisten Farmasi Mida dan Asisten Farmasi Madya
- t. Izin Praktik Bidan dan Bidan Madya
- u. Izin Kerja Perawatan
- v. Izin Kerja Perawatan Gigi
- w. Izin Usaha Perikanan
- x. Izin Pematangan Hewan
- y. Izin Pemakaian Kekayaan Daerah
- z. Izin Pertambangan Bahan Galian Golongan C
- aa. Izin Pemanfaatan Jalan Kota Utilitas
- bb. Izin Pembuangan Limbah Cair
- cc. Izin Usaha Jasa Konstruksi (IUJK)

1.5.4.3 Fungsi Pelayanan Perizinan

Terdapat beberapa fungsi dari penyelenggaraan pelayanan perizinan di pemerintah daerah, antara lain menurut Nurwiganti⁶⁶, yaitu pertama sebagai instrument peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), dan yang kedua sebagai instrument pengendali dalam masyarakat. Dalam Riset Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) disebutkan bahwa pada era otonomi daerah dewasa ini,

⁶⁶ Nurwiganti. 2010. Peranan Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Meningkatkan Pelayanan Perizinan dan Mewujudkan Fungsi Sebagai Alat Pengendali Bagi Kegiatan Masyarakat Yang membahayakan Lingkungan. *Jurnal Media dan Hukum*. Vol. 17 (1). Hal. 80

menggantungkan fungsi perizinan hanya dari sisi *budgeter*, yaitu menjadikan pelayanan perizinan sebagai pendapatan bagi kas daerah semata tampak sangat na'if⁶⁷. Pendelesian sebagian kewenangan pemerintah pusat ke daerah harus dijadikan momentum untuk melakukan diversifikasi fungsi pelayanan perizinan. Perizinan usaha saat ini harus menjadi *tools* sekaligus instrument rekayasa perbandingan. Artinya, izin yang dikeluarkan harus dapat menstimulasi perekonomian daerah. Hal ini terkait dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Proporsi pemberian izin usaha untuk para calon investor juga harus proporsional dan seimbang. Selanjutnya riset tersebut juga menghasilkan temuan *multiplier effect* dari pelayanan perizinan, yaitu⁶⁸ :

1. Peningkatan Investasi di Daerah
2. Peningkatan Penyerapan tenaga kerja di sektor industri
3. Peningkatan jumlah perusahaan yang memiliki legalitas usaha
4. Peningkatan jumlah perizinan
5. Peningkatan pertumbuhan ekonomi.

1.5.4.4 Bentuk – Bentuk Instansi Pelayanan Perizinan di Daerah

Dalam bidang pelayanan perizinan setidaknya terdapat tiga bentuk instansi pelayanan perizinan di daerah, yaitu :

1. Pelayanan terpadu satu atap, yaitu pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani

⁶⁷ Masyarakat Transparansi Indonesia. 2010. *Reformasi Pelayanan Perizinan dan Pembangunan Daerah*. Jakarta: MTI. Hal 52

⁶⁸ Ibid. Hal 205

melalui beberapa pintu berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004.

2. Pelayanan Terpadu satu pintu, yaitu pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006.
3. Pelayanan Satu Pintu dan Satu atap (*one stop service*), yaitu mekanisme pelayanan perizinan dan non perizinan di mana untuk mengurus perizinan atau non perizinan, masyarakat cukup datang di satu lokasi dan satu meja (*customer service*). Apabila perizinan / non perizinan sudah selesai hasilnya bisa diambil di tempat yang sama berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006.

1.5.5 Investasi

Istilah investasi atau penanaman modal merupakan istilah yang sudah dikenal baik dalam kegiatan bisnis sehari-hari maupun dalam bahasa perundang-undangan. Istilah investasi merupakan istilah yang lebih populer dalam dunia usaha, sedangkan istilah penanaman modal lebih banyak digunakan dalam bahasa perundang-undangan. Namun demikian, pada dasarnya kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama sehingga kadang-kadang digunakan secara *interchangeable*. Di kalangan masyarakat luas, kata investasi memiliki pengertian yang lebih luas karena dapat mencakup baik investasi langsung (*Foreign Direct Investment, FDI*) maupun investasi tak langsung (*Foreign Indirect Investment, FII*)

dan biasanya dikenal dengan istilah *Portfolio Investment*, sehingga kata penanaman modal lebih mempunyai konotasi kepada investasi langsung yang dilakukan oleh investor asing maupun lokal (*Domestic Investor*)⁶⁹.

Pada dasarnya, kegiatan penanaman modal dapat diklasifikasikan berdasarkan sumber pembiayaan dan bentuknya penanaman modal, yaitu ⁷⁰:

a. Investasi berdasarkan sumber pembiayaannya

Investasi berdasarkan sumber pembiayaannya merupakan investasi yang didasarkan pada asal-usul investasi itu diperoleh.

Investasi ini dibagi menjadi dua macam, yaitu :

- 1) Investasi yang bersumber dari Modal asing (PMA)
- 2) Investasi yang bersumber dari modal dalam negeri (PMDN)

b. Investasi berdasarkan bentuknya

Investasi ini dibagi menjadi dua macam, yaitu:

- 1) Investasi langsung (*Foreign Direct Investment*)

Jenis penanaman modal ini, pemodal asing maupun dalam negeri yang hendak menanamkan modalnya secara langsung, maka secara fisik ia hadir dalam menjalankan usahannya.

Investasi langsung ini juga dapat dilakukan dengan mendirikan perusahaan dengan patungan (*joint venture company*) dengan mitra lokal.

- 2) Investasi tak langsung (*Portfolio Investment*)

⁶⁹ Sembiring, Sentosa. 2007. *Hukum Investasi*, Cetakan 1. CV. Bandung: Nuansa Aulia. Hal 24

⁷⁰ HS, Salim dan Sutrisno Budi. 2008. *Hukum Investasi di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. Hal 36

Investasi ini dilakukan melalui pasar modal dengan instrument surat berharga, seperti saham dan obligasi. Oleh karena itu, investornya tidak perlu hadir secara fisik, sebab tujuan utamanya bukanlah untuk mendirikan perusahaan tetapi hanya membeli saham dengan tujuan untuk dijual kembali. Investasi ini pada umumnya merupakan investasi jangka pendek yang mencakup kegiatan transaksi di pasar modal dan pasar uang.

Menurut Gunarto Suhardi, dalam Sentosa Sembiring, investasi langsung lebih baik jika dibandingkan dengan investasi portolio, Karena investasi langsung lebih permanen. Selain itu investasi langsung ⁷¹:

- a. Memberikan kesempatan kerja bagi penduduk.
- b. Mempunyai kekuatan pengadaan dalam ekonomi lokal.
- c. Memberikan risidu baik berupaperalatan maupun ahli teknologi.
- d. Bila produksinya diekspor akan memberikan tambahan devisa dan pajak bagi negara.
- e. Memberikan perlindungan politik dan keamanan wilayah.

Sedangkan menurut William A. Fennel dan Joseph W. Tyler, dalam Salim dan Budi Sutrisno, kehadiran investor akan membawa dampak positif dan negative bagi negara penerima.

Dampak positifnya meliputi ⁷²:

- a. Memberi modal kerja

⁷¹ Sembiring, Sentosa, *Op. Cit.*.Hal. 58

⁷² HS,Salim & Sutrisno, B. *Op. Cit.*.Hal 87

- b. Mendatangkan keahlian, manajerial, ilmu pengetahuan, dan koneksi pasar.
- c. Meningkatkan pendapatan uang asing melalui aktivitas ekspor oleh perusahaan multinasional (*multinational enterprise or MNE*).
- d. Penanaman modal asing tidak melahirkan utang baru.
- e. Negara penerima tidak meisahkan atau menghadapi risiko ketika suatu PMA yang masuk ke negerinya, ternyata tidak mendapatkan untung dari modal yang diterimanya.
- f. Membantu upaya-upaya pembangunan kepada perekonomian negara-negara penerima modal.

Dampak negatifnya meliputi :

- a. MNE melahirkan sengketa dengan negara penerima atau dengan penduduk asli setempat, khususnya pada negara-negara berkembang.
- b. MNE dalam mengontrol atau mendominasi perusahaan-perusahaan lokal. Sebagai akibatnya, mereka dapat memengaruhi kebijakan-kebijakan ekonomi atau bahkan kebijakan politis dari negara penerima.
- c. MNE banyak dikecam telah mengembalikan keuntungan-keuntungan dari kegiatan bisnisnya ke negara tempat perusahaan induknya berada. Praktek seperti ini, akan mengurangi

persediaan mata uang asing (*foreign exchange reserves*) dari negara penerima

- d. MNE dikritik telah merusak aspek-aspek positif dari penanaman modal di negara berkembang. Misalnya adanya praktek MNE yang acapkali menerapkan kegiatan usahanya yang bersifat restriktif (*restrictive business practices*).

Oleh karena itu, investor sebelum menanamkan modalnya, melakukan penelitian pendahuluan melalui studi kelayakan (*feasibility study*) mengenai perangkat hukum, finansial, infrastruktur, investasi, pemasaran, kualitas bahan baku, maupun politik apakah kondusif untuk melakukan investasi pada negara tersebut. Hal ini penting untuk memprediksi resiko yang akan dihadapi. Adanya sifat berhati-hati investor ini dapat dimengerti, karena modal yang dibawa tidak hanya dalam bentuk uang kontan (*fresh money*), tetapi juga berupa harta tidak berwujud (*intangible assets*) yakni kekayaan intelektual (*Intellectual Property Rights*).

1.6 Definisi Konsep

Berikut adalah definisi-definisi konsep yang digunakan dalam penelitian ini:

1. Keefektifan adalah dicapainya keberhasilan suatu program dalam usahanya untuk mencapai tujuan program yang sudah ditetapkan.
2. Program adalah tindakan atau aktivitas yang dilakukan untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan.

3. Keefektifan Program adalah dicapainya keberhasilan suatu program untuk mengimplementasikan kebijakan yang ditetapkan untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan.
4. Pelayanan Publik adalah kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di daerah dalam bentuk barang atau jasa dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan beserta turunannya.
5. Pelayanan Perizinan adalah bentuk jasa pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, daerah, dan badan usaha milik negara atau daerah dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun peraturan perundang-undangan yang bentuk produk layanannya adalah izin.
6. Pelayanan Perizinan Investasi adalah bentuk jasa pelayanan perizinan yang diberikan oleh pemerintah dalam kegiatan penanaman modal atau investasi.
7. Pelayanan perizinan terpadu adalah pola pelayanan yang diselenggarakan pada satu tempat.

1.7 Metode Penelitian

Salah satu prasarat yang harus dilakukan dalam penelitian untuk mengungkap fenomena adalah digunakannya metode penelitian. metode menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah cara teratur yang digunakan untuk melaksanakan suatu pekerjaan agar tercapai sesuai dengan yang dikehendaki.

Sementara yang dimaksud dengan metode penelitian adalah cara mencari kebenaran dan asas-asas gejala alam, masyarakat, atau kemanusiaan berdasarkan disiplin ilmu yang bersangkutan. Metode ilmiah pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu⁷³.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Lexy J. Moleong (2006) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya pelaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain secara holistik dengan deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah⁷⁴.

1.7.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam penelitian ini adalah tipe penelitian deskriptif. penelitian deskriptif adalah penelitian yang mendeskripsikan apa yang terjadi pada saat melakukan penelitian⁷⁵. penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi atau berbagai fenomena realitas sosial yang ada di masyarakat yang menjadi objek penelitian, dan berupaya menarik realitas itu ke permukaan sebagai suatu cirri, karakter, sifat, model, tanda, atau gambaran tentang kondisi, situasi, ataupun fenomena tertentu⁷⁶. Penelitian ini berupaya untuk memberikan gambaran mengenai suatu fenomena secara terperinci, memberikan pemahaman yang jelas mengenai fenomena yang diteliti yaitu memberikan gambaran tentang keefektifan program paket perizinan

⁷³ Sugiono. 2008. *Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta. Hal 2

⁷⁴ Lexy J. Moleong. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Resdakarya. Hal 6

⁷⁵ Pasolog, Harbani. 2002. *Metode Penelitian Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta. Hal 75

⁷⁶ Bungin, Burhan. 2008. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Kencana Prenada Media. Hal 68

online dalam meningkatkan pelayanan perizinan investasi di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo.

1.7.2 Lokasi Penelitian

Untuk mendapatkan beberapa data yang telah dirinci diatas, maka diperlukan pemilihan lokasi penelitian yang tepat guna menjawab pertanyaan penelitian. Lokasi penelitian dalam penelitian ini ditentukan secara *purposive*, mengingat tujuan dari penelitian ini ialah mendefinisikan dan menemukan suatu jawaban atas pertanyaan-pertanyaan penelitian. Penentuan lokasi penelitian didasarkan atas tujuan dari penelitian yaitu mendeskripsikan dan menjelaskan pelaksanaan pelayanan perizinan di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu setelah diterapkannya program paket perizinan *online*.

Lokasi penelitian yang akan dilakukan yaitu di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu yaitu di Jl. Pahlawan No. 141 Sidoarjo. Terdapat beberapa hal yang menjadi pertimbangan untuk melakukan penelitian di tempat tersebut, diantaranya:

1. Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo adalah Badan yang menerapkan PTSP pertama di Jawa Timur.
2. Dalam laporan beberapa ajang *Investment Award* BPPT telah menerima penghargaan sebagai Kabupetern terbaik dalam bidang peneneman modal.

1.7.3 Teknik Penentuan Informan

Informan dalam penelitian kualitatif adalah orang-orang yang diharapkan mengetahui hal-hal yang menyangkut fokus penelitian sehingga dapat

memberikan informasi maupun data yang diperlukan dalam penelitian. Penentuan informan digunakan untuk menggali secara akurat. Dalam penelitian ini, penentuan informan akan dilakukan dengan menggunakan teknik *purposif* pada *key informan* lalu dilanjutkan dengan teknik *snowball*. penentuan informan yang dilakukan dengan cara *purposive* yaitu atas dasar yang kita ketahui tentang variasi atau elemen-elemen yang ada⁷⁷. *Snowball* dapat dilakukan dengan mencari informan lanjutan untuk mendapatkan variasi informasi yang mungkin ada sehingga didapatkan variasi kedalaman dan kerincian data. Artinya dengan menentukan seseorang atau beberapa orang untuk di wawancara (*key informan*), kemudian orang tersebut akan berperan besar sebagai titik awal pencarian informan selanjutnya. Teknik ini mempertimbangkan ketepatan dan kecukupan informasi yang didapatkan dari informan. Informan yang ditunjuk peneliti dianggap mengetahui dan paham benar tentang apa yang sedang diteliti. Informan yang di tunjuk biasanya pelaku yang terkait langsung dengan masalah yang sedang di teliti. Teknik ini bisa diartikan sebagai suatu proses untuk menentukan terlebih dahulu jumlah informan yang hendak diambil, kemudian pemilihan informan yang cocok dilakukan berdasarkan tujuan-tujuan tertentu.

Ada beberapa persyaratan tertentu yang harus dimiliki oleh calon informan sehingga layak ditetapkan menjadi informan penelitian. Moleong (2006) menyebutkan bahwa ada lima persyaratan yang harus dimiliki oleh seseorang agar layak dijadikan informan⁷⁸:

- Orang tersebut harus jujur dan dapat dipercaya

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Prastowo, Andi. 2011. Metode Penelitian Kualitatif dalam Perspektif Rancangan Penelitian. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media. Hal 196

- Orang tersebut memiliki kepatuhan pada peraturan
- Orangnyanya suka berbicara, bukan orang yang sukar berbicara apalagi pendiam
- Orang tersebut bukan termasuk anggota salah satu kelompok yang bertikai dalam latar penelitian
- Orangnyanya memiliki pandangan tertentu tentang peristiwa yang terjadi.

Dalam penelitian ini, informasi yang ditentukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bapak Drs. Ahadi Yusuf, M.Si selaku Kepala Bagian Organisasi Setda Kabupaten Sidoarjo
2. Bapak Drs. Achmad Zaini, MM selaku Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo
3. Bapak Drs. Reddy Kusuma, MA selaku sekretaris Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo
4. Bapak Risza Pupuk, ST selaku Sub Bagian perencanaan dan pelaporan di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo
5. Bapak Nurrackhman, selaku staff penanaman Modal di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo
6. Ibu Faridah Puspitasari, S.Kom selaku staff penanaman Modal di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo
7. Bapak Achmad Yusuf, ST selaku staff bidang perizinan tertentu di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo

8. Bapak Masbukin, selaku pemohon paket II *online* dari PT. Indomarca Prismatama
9. Bapak Aris Wahyudi, selaku pemohon paket II *online* dari PT. Imar Karya Tama
10. Ibu Puji, selaku, selaku pemohon paket II regular dari CV. Sukodono Sehat Jaya
11. Bapak Anton, selaku pemohon paket II regular dari PT. Karya Abadi
12. Bapak Andika, selaku pemohon paket II regular dari CV. Indo Balateta

1.7.4 Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah alat yang digunakan untuk memperoleh atau menggunakan data dalam rangka memecahkan masalah dan mencapai tujuan penelitian. Instrumen penelitian merupakan suatu hal yang sangat penting dan juga memiliki kedudukan yang strategis di dalam proses kegiatan penelitian yang digunakan sebagai alat bantu bagi peneliti untuk mengumpulkan data⁷⁹. Adapun instrument penelitian yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Peneliti sendiri

Peneliti menjadi instrument penelitian yang paling utama dan mendasar. Di dalam melakukan pengamatan mengenai keefektifan program paket perizinan *online*. Secara langsung peneliti menggunakan panca indera untuk melihat, mendengar, serta

⁷⁹ Akurikunto, Suharsimi. 2009. *Manajemen Penelitian*. Jakarta:PT. Rineka Cipta. Hal 134

merasakan fenomena yang ada disekitarnya, terutama yang berhubungan dengan fokus penelitian.

2. Pedoman wawancara (*interview guide*)

Pedoman wawancara atau *interview guide* merupakan suatu daftar pertanyaan untuk melakukan pengumpulan data, yang berkaitan dengan keefektifan program paket *online* hal ini berfungsi agar wawancara yang dilakukan sesuai dengan topic penelitian. peneliti menggunakan pedoman wawancara yang berisikan serangkaian pokok-pokok pertanyaan yang diajukan kepada informan.

3. Catatan lapangan (*field note*)

Catatan lapangan atau *field note* merupakan sebuah catatan penelitian yang didapatkan dari hasil mencatat ataupun mengcopy file atau data yang berkaitan dengan keefektifan program paket perizinan *online*. Catatan lapangan memiliki fungsi untuk mencatat hasil wawancara atau pengamatan yang berisi tentang data atau informasi yang didapat dari Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo.

4. Perangkat penunjang

Perangkat penunjang yaitu berupa alat tulis untuk membantu dalam mencatat hal-hal penting dilapangan, kamera untuk pengambilan gambar yang pada hakikatnya dengan penelitian dan *tape recorder* untuk merekam saat wawancara dengan informan di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo.

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standart data yang ditetapkan⁸⁰. Sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian ini berasal dari data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya atau responden. Data primer dapat diperoleh dengan cara mengamati atau melakukan wawancara dengan informan yang ada di lapanga sesuai dengan substansi penelitian. sedangkan data sekunder merupakan data yang telah tersedia bagi peneliti dan dapat digunakan untuk membantu menganalisis masalah. Lebih lanjut Creswell mengungkapkan bahwa metode kualitatif terdiri dari empat cara pengumpulan data, yakni⁸¹

1. Observasi kualitatif. Dimana observasi kualitatif merupakan observasi yang didalamnya peneliti langsung turun ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu di lokasi penelitian. Dalam pengamatan ini, peneliti merekam/mencatat baik dengan cara terstruktur maupun semistruktur (misalnya, dengan mengajukan sejumlah pertanyaan yang memang ingin diketahui oleh peneliti) aktivitas-aktivitas dalam lokasi penelitian. peneliti juga dapat terlibat dalam peran-peran yang beragam, mulai dari sebagai non-partisipan hingga partisipan utuh.

⁸⁰ Ibid. Hal 224

⁸¹ Creswell, John W. 2013. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed Edisi Ketiga*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal 267-270

2. Wawancara. Dalam penelitian kualitatif peneliti dapat melakukan *face to face interview* (wawancara berhadap-hadapan) dengan partisipan, mewawancarai mereka dengan telepon, atau terlibat dalam *focus group interview* (*interview* dalam kelompok tertentu) yang terdiri dari enam sampai delapan partisipan per kelompok. Wawancara tentu saja memerlukan pertanyaan-pertanyaan yang secara umum tidak terstruktur (*unstructured*) dan bersifat terbuka (*openended*) yang dirancang untuk memunculkan pandangan opini dari para partisipan.
3. Pengumpulan dokumen-dokumen kualitatif. Dokumen ini bisa berupa dokumen publik (seperti Koran, makalah, laporan kantor) ataupun dokumen privat (seperti buku harian, diary, surat, e-mail).
4. Kategori terakhir dari data kualitatif adalah materi Audio. Data ini bisa berupa foto, videotape, atau segala jenis suara atau bunyi.

1.7.6 Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan cara atau langkah yang dilakukan untuk mengolah data primer maupun sekunder. Dalam penelitian kualitatif, analisa dan penafsiran data tidak hanya dilakukan pada akhir pengumpulan data, namun secara simultan juga dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung. Sehingga penelitian kualitatif dikenal sebagai proses siklus. Miles dan Huberman (1984) dalam Sugiyono mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai

tuntas, sehingga datanya sudah jenuh.⁸² Aktivitas dalam analisis data yang disebut model interaktif, terdiri dari:

1. *Data Reduction* (Reduksi Data)

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

2. *Data Display* (Penyajian Data)

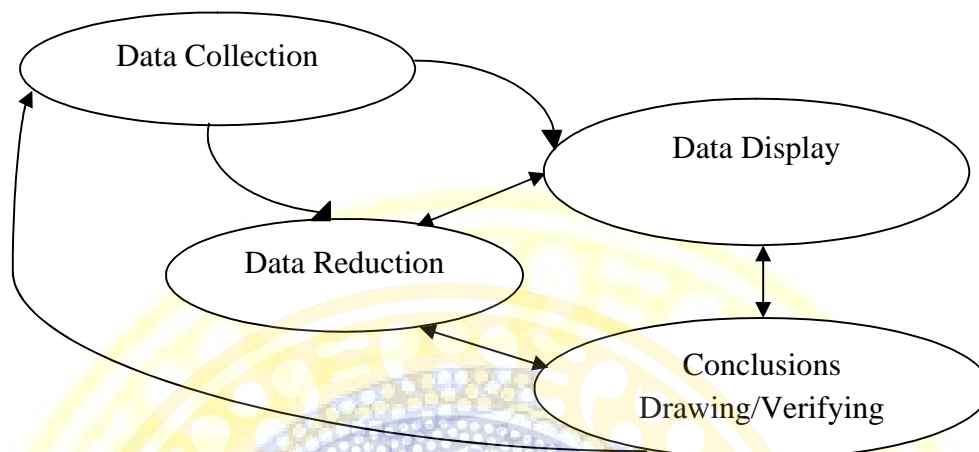
Penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Dengan penyajian data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami tersebut.

3. *Conclusion Drawing/Verification* (Penarikan kesimpulan)

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori.

⁸² Sugiyono. 2014. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta. Hal 91-99

Untuk mempermudah pemahaman terhadap model analisis Miles dan Huberman dapat digambarkan dengan alur skema sebagai berikut:



Gambar 3. Analisis Data (*Interactive Model*)

Sumber : Miles & Huberman dalam Sugiyono⁸³

1.7.7 Teknik Pemeriksaan dan Keabsahan Data

Untuk menetapkan keabsahan data (*trustworthiness*) data diperlukan teknik pemeriksaan. Peneliti menetapkan keabsahan data didasarkan pada empat kriteria, yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*) yang akan dijelaskan sebagai berikut⁸⁴:

1. Derajat kepercayaan (*credibility*)

Penetapan kriteria derajat kepercayaan memiliki 2 fungsi. Pertama, melaksanakan inkuiri sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan penemuannya dapat tercapai. Kedua, mempertunjukkan derajat

⁸³ Ibid. Hal 92

⁸⁴ Moleong, Lexy J. 2011. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung:PT. Remaja Rosdakarya . Hal 324-326

kepercayaan hasil – hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti.

2. Keteralihan (*transferability*)

Keteralihan sebagai persoalan empiris bergantung pada kesamaan antara konteks pengirim dan penerima. Untuk melakukan pengalihan tersebut seorang peneliti mencari dan mengumpulkan kejadian empiris tentang kesamaan konteks. Dengan demikian peneliti bertanggung jawab untuk menyediakan data deskriptif secukupnya jika ia ingin membuat keputusan tentang pengalihan tersebut. Untuk keperluan itu peneliti harus melakukan penelitian kecil untuk memastikan usaha verifikasi tersebut.

3. Kebergantungan (*dependability*)

Konsep kebergantungan lebih luas dari pada realibilitas. Hal tersebut disebabkan peninjau yang dari segi bahwa konsep itu dipertimbangkan segala-galanya yaitu ada pada realibilitas itu sendiri ditambah faktor-faktor lainnya yang tersangkut.

4. Kapastian (*confirmability*)

Kriteria ini digunakan untuk mencocokkan data observasi dan data wawancara atau data pendukung lainnya. Dalam proses ini temuan-temuan penelitian dicocokkan kembali dengan data yang diperoleh lewat rekaman atau wawancara. Apabila diketahui data-data tersebut cukup koheren, maka temuan penelitian dipandang cukup tinggi tingkat confirmabilitasnya.

Kemudian, keempat unsur tersebut diuji keabsahannya menggunakan teknik pemeriksaan keabsahan data yakni triangulasi data. William Wiersma (1986) menjelaskan :...*triangulation is qualitative cross-validation. It assesses the sufficiency of the according to the convergence of multiple data resources or multiple data collction procedure*⁸⁵.

Denzin (1979) dalam Moleong membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori⁸⁶. Patton (1987) dalam Moleong menjabarkan keempat macam teknik tersebut sebagai berikut⁸⁷:

- Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif.
- Pada triangulasi dengan metode, terdapat dua strategi yaitu pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian beberapa teknik pengumpulan data, dan pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama.
- Teknik triangulasi yang ketiga ialah dengan memanfaatkan peneliti atau pengamat lainnya untuk keperluan pengecekan kembali derajat kepercayaan data. Pemanfaatan pengamat lainnya membantu mengurangi kemelencengan dalam pengumpulan data.

⁸⁵ Sugiono. 2008. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D. Bandung:CV. Alfabeta. Hal 273

⁸⁶ Moleong, Lexy J. 2011. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya. Hal 330

⁸⁷ Ibid

- Triangulasi dengan teori dapat dilaksanakan dan hal itu dinamakan penjelasan banding (*rival explanation*).

Berbeda dengan Patton, Lincoln dan Guba (1981) menganggap bahwa fakta tidak dapat diperiksa derajat kepercayaannya dengan satu atau lebih teori. Dalam penelitian ini, teknik pemeriksaan dan keabsahan data menggunakan teknik teknik triangulasi dengan sumber. Teknik triangulasi sumber, yaitu membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian. Hal itu dapat dicapai dengan jalan⁸⁸:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi.
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang lain.
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

⁸⁸ Lexy. J. Moleong. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Resdakarya. Hal 331

1.7.8 Data yang Dikumpulkan

Dalam uraian permasalahan, terdapat fokus penelitian yang ingin dijawab dalam penelitian ini. Untuk menjawab fenomena tersebut, diperlukan beberapa data bagi peneliti dalam mendukung terjawabnya pertanyaan penelitian. Untuk menjawab rumusan masalah secara empirik dalam penelitian ini, dibutuhkan data yang relevan dengan program paket perizinan *online* yang diterapkan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo. Data yang dihimpun dalam rangka mencapai tujuan penelitian tersebut berupa data primer dan sekunder. Berikut adalah rincian data yang berhasil dikumpulkan oleh peneliti pada saat berada dilapangan:

- Data perkembangan izin tahun 2012-2014
- Data perkembangan investasi di Kabupaten Sidoarjo tahun 2012-2014
- Data hasil survey Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) tahun 2012-2014
- Data Perkembangan jumlah pengguna paket *online* tahun 2012-2014
- Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 39 Tahun 2011 tentang Penerbitan Izin Satu Paket
- Standar Pelayanan Publik Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sidoarjo
- Data Rencana Kerja BPPT tahun 2015
- Laporan Rapat Tinjauan Manajemen (RTM) Januari 2015