

**FAKTOR PENENTU KEBERHASILAN
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN
INVESTASI DI KABUPATEN PROBOLINGGO**



TESIS

**Untuk memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Studi Magister Kebijakan Publik
Pada Program Magister Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Airlangga**

Oleh :

Nama : SITI ASFIYAH

NIM : 071043024

**PROGRAM MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

24 September 2012

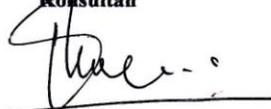
**PENULISAN TESIS INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL: 8 September 2012**

**Oleh
Pembimbing Ketua**



Prof. Dr. H. JUSUF IRIANTO, drs., M.com
NIP. 19650506 199303 1003

Konsultan



Drs. GITADI TEGAS SUPRAMUDYO, M.Si.
NIP. 19590306 198601 1001

**Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Kebijakan Publik**



Dr. ANTUN MARDIYANTA, M.A.
NIP. 19611031 198810 1001

PENETAPAN PANITIA PENGUJI PENULISAN TESIS

Telah diuji pada:

Tanggal 24 September 2012

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua :
Dr. Falih Suaedi, M.Si.



(.....)

Anggota :
1. Drs.H.Soenaryo, MPS.t



(.....)

2. Prof. Dr. Jusuf Irianto, M.Com.



(.....)

3. Drs. Gitadi Tegas Supramudyo, M.Si



(.....)

PERNYATAAN TIDAK MELAKUKAN PLAGIAT

Yang Bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Siti Asfiyah

NIM : 071043024

Program Studi : Magister Kebijakan Publik

Bagian atau keseluruhan isi Penulisan Tesis ini tidak pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademis pada bidang studi dan /atau Universitas lain dan tidak pernah dipublikasikan/ ditulis oleh individu selain penyusun kecuali bila dituliskan dengan format kutipan dalam isi Penulisan Tesis

Apabila ditemukan bukti bahwa pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan yang berlaku di Universitas Airlangga.

Surabaya, 24 September 2012



(Siti Asfiyah)

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah puji syukur kehadiran Allah SWT atas rahmat dan kehendak-Nya sehingga penelitian ini dapat diselesaikan oleh penulis. Penelitian mengenai Implementasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kantor Penanaman Modal dan Perijinan di Kabupaten Probolinggo. Penelitian ini yang akan mengantarkan penulis untuk mendapatkan gelar Magister Kebijakan Publik dari Universitas Airlangga. Kabupaten Probolinggo mempunyai daya tarik tersendiri bagi penulis, yaitu wisata alam terkenal Gunung Bromo, Pantai Bentar, Pulau Gili Kayangan dan kebetulan penulis sedang melakukan suatu program peningkatan pelayanan publik di Kabupaten Probolinggo. Banyak hal yang ditemukan dalam penelitian baik yang sifatnya ilmiah maupun tidak ilmiah. Banyak kendala dan kemudahan yang penulis rasakan dalam proses penelitian.

Penelitian ini tentu saja tidak akan bisa selesai tanpa bimbingan, bantuan, dukungan, atau pun kritik dan saran dari semua pihak. Dalam kesempatan ini penulis ingin mengungkapkan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada semua pihak, dan berharap kepada Allah SWT akan membalas kebaikan semuanya. Beberapa pihak yang sangat special tersebut diantaranya:

1. Rektor Universitas Airlangga dan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga atas kesempatan dan segala fasilitas yang diberikan kepada penulis dalam mengikuti dan menyelesaikan pendidikan Magister Kebijakan Publik.
2. Prof. Dr. H. Jusuf Irianto, drs., M.Com selaku pembimbing utama dan Drs. Gitadi Tegas Supramudiyo, M.Si selaku konsultan yang telah

membimbing dengan bijaksana dan penuh kesabaran memotivasi penulis yang terkadang agak bermalas-malasan.

3. Dr Antun Mardiyanta, MA selaku Ketua Program Studi Magister Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga.
4. Segenap dosen MKP di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, Bu erna, Bu Yuni, Pak Roes, Pak Bin, Pak Dyson, Pak Mustain, Pak Eko, Pak Naryo, Alm Pak Gatot yang telah memberikan ilmu bermanfaat bagi penulis.
5. Mbak Isti, Mas Tino dan Mas sis yang selalu memberikan informasi tentang kalender akademis dan informasi administrasi selama masa kuliah kepada penulis.
6. Kepada Suami Drs H.Imam Mursid yang selalu mendoakan dan mengingatkan penulis untuk serius dalam menjalani pilihan kuliah Magister Kebijakan Publik ini, serta kepada kedua anakku Anggrian Riska Amelia Shabrine dan Bryan Mohammad Riski yang senantiasa membantu dalam mencari data penelitian ini di internet.
7. Kedua orang tua, Bapak H Solikin dan Ibu Hajjah Wahyuniarsi yang mendoakan penulis, mengajari penulis untuk menjadi diri sendiri dan harus konsisten dengan apa yang sudah penulis pilih. Beliau berdua adalah inspirasi penulis dalam belajar sabar untuk menjalani kehidupan.
8. Teman-teman pengusaha yang tergabung dalam PELP di Kabupaten Probolinggo yang telah bersedia meluangkan waktu, memberikan informasi kepada penulis selama penelitian.

9. Teman-teman di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo utamanya Pak Sjaiful, Pak Triono, Pak edo, Bu Chrisna dan Bu ani atas kesempatan wawancara disela-sela kesibukannya sehari-hari. Semoga KPMP Kabupaten Probolinggo makin maju dan memajukan masyarakat pelaku usahanya.
10. Teman-teman Magister Kebijakan Publik tahun 2010. Tidak kuduga, aku menemukan keluargaku lagi saat bersama kalian.

Ringkasan

Era globalisasi yang ditandai dengan tidak adanya batas-batas negara (*boundary-less world*) memberikan peluang sekaligus tantangan bagi seluruh negara. Sementara itu terdapat berbagai tantangan organisasi untuk mewujudkan kinerja pelayanan yang lebih baik, yang tidak hanya dituntut bagi sektor *private*, namun sektor *public* pun dituntut hal yang sama. Banyaknya keluhan dari para pengguna jasa yang menyatakan bahwa kinerja organisasi *public* adalah sumber kelambanan, pungutan liar dan inefisiensi. Citra organisasi *public* di negara berkembang, termasuk Indonesia dalam melayani kepentingan masyarakat pada umumnya amat buruk jika dibandingkan dengan organisasi *private*.

Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut untuk meningkatkan kinerjanya dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Pemerintah Kabupaten Probolinggo merespon positif dan menganggap suatu tantangan yang harus ditangani secara serius pada pasca Otonomi Daerah dengan memberikan pelayanan dan kesejahteraan yang semakin baik. Dimana semua yang akan dilakukan tersebut sebenarnya berdampak besar yaitu peningkatan investasi. Kebijakan menyatupintukan pelayanan perizinan dipilih oleh Kabupaten Probolinggo dengan harapan dapat mewujudkan peningkatan investasi tersebut.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah apakah variabel penentu keberhasilan implementasi Kebijakan Pengembangan Investasi di Kabupaten Probolinggo, sehingga penelitian ini harus mempunyai tujuan mendeskripsikan faktor penentu keberhasilan Implementasi kebijakan pengembangan investasi di Kabupaten Probolinggo.

Banyak tinjauan pustaka yang disajikan oleh peneliti mulai dari hasil penelitian pihak lain yang mungkin bahasannya sama tetapi metodologinya berbeda. Dan tinjauan pustaka yang mendukung judul tesis ini meliputi arti kebijakan, kebijakan publik, implementasi kebijakan dan tentunya pemahaman tentang investasi. Dari teori-teori tersebut maka dapat ditarik suatu kerangka pemikiran penelitian ini dan harus didukung dengan definisi konsep penelitian

yang bertujuan untuk membatasi cakupan dari penelitian ini supaya tidak melebar dalam pembahasan, dan penelitian ini akan mendapatkan hasil yang fokus.

Metodologi penelitian yang dipilih oleh penulis adalah dengan tipe deskriptif yang berlokasi di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo. Penentuan informan dilakukan dengan teknik purposive sampling pada key informan, dan dilanjutkan dengan teknik snowball dan didukung dengan data primer dan data sekunder. Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan penulis melalui wawancara, observasi dan studi dokumentasi dengan didukung instrumen penelitian berbentuk panduan pertanyaan dan catatan lapangan. Sedangkan teknik pengolahan data dengan mereduksi data yang ada selanjutnya disajikan dan diambil kesimpulannya.

Hasil dan analisa data yang dilakukan penulis berasal dari pendapat informan terpilih di lingkungan Pemerintah Kabupaten Probolinggo dan pengusaha yang melakukan aktifitas usaha di Probolinggo. Adapun bahasannya meliputi gambaran umum wilayah penelitian, potensi investasi, daya tarik investasi dan daya saing daerah serta 4 faktor penentu kebijakan implementasi model Edward III yang meliputi Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Organisasi.

Pembahasan penelitian ini menggunakan model implementasi Edward III yang mempunyai 4 Faktor atau variabel adalah Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Organisasi serta di tambah dengan pembahasan lain mengenai peluang daya tarik dan daya dukung investasi. Ternyata ada faktor yang dinilai menghambat implementasi kebijakan pengembangan investasi yaitu gangguan keamanan yang bersifat lokal, kurangnya kepastian hukum, kurang kondusifnya pasar tenaga kerja, tumpang tindihnya kebijakan pusat dan daerah, prosedur yang panjang dan berbelit, kurangnya insentif investasi dan infrastruktur jalan yang jelek.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah (1) Faktor komunikasi sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga kualitas komunikasi akan mempengaruhi dalam mencapai implementasi kebijakan publik, (2) sumberdaya manusia, Sarana prasarana, sumberdaya financial perlu mendapat perhatian, (3) Disposisi merupakan faktor penting yang mempengaruhi

Kebijakan dan Insentif menjadi faktor pendorong dalam menjalankan perintah dengan baik, (4) Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, akan menyebabkan ketidak efektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan .

Rekomendasi Penelitian ini adalah ada sistem atau mekanisme komunikasi yang dibangun antara pembuat kebijakan dan implementator kebijakan dengan mekanisme *reward dan punishment*, menyusun rencana kegiatan untuk peningkatan kapasitas sumberdaya manusia dan Melakukan analisa beban kerja personal, penegakan kebijakan baik pembuat maupun pelaksana, pembahasan untuk peningkatan status kelembagaan agar kewenangan koordinasi semakin baik.

Summary

The era of globalization is characterized by the absence of national boundaries (boundary-less world) provide opportunities and challenges for all countries. Meanwhile, there are many organizational challenges to realize better service performance, which not only required for the private sector, public sector but also required the same thing. The number of complaints from service users stating that the performance of public organizations is a source of inertia, extortion and inefficiency. Image of public organizations in developing countries, including Indonesia, to serve the interests of society in general is very bad when compared to private organizations.

As a consequence of the implementation of regional autonomy, local governments are required to improve their performance in order to provide services to the community, through service improvement, empowerment and community participation, and enhancing regional competitiveness. Probolinggo District Government responded positively and consider a challenge to be taken seriously in the post of Regional Autonomy to provide care and welfare are getting better. Where is all that will do is actually have a major impact which increased investment. Menyatupintukan policy chosen by the licensing service Probolinggo hoping to realize an increase in investment.

The problem in this study is whether the variables determining the successful implementation of Investment Development Policy in Probolinggo, so this study has the objective should describe the critical success factors in the implementation of development policies Probolinggo investment. Many tinjaun literature presented by researchers from the research results that may bahasannya same but different methodology. And review of the literature that supports this thesis covers the meaning of the title policy, public policy, policy implementation and thus understanding of the investment. From these theories, it can be drawn a framework of this study and should be supported by the definition of the concept of research that aims to limit the scope of this research so as not to widen the discussion, and research will get the focus.

The research methodology chosen by the authors is the descriptive type which is located in the Office of Investment and Licensing Probolinggo. Determination of informants was done by using purposive sampling to key informants, and continued with the snowball technique and is supported with primary data and data collection techniques sekunder. The author through interviews, observation and documentation of the study supported the research instrument shaped guide questions and field notes. While the data processing techniques to further reduce the data presented and the conclusions drawn. Results and analysis of the data derived by the author of the opinion in the government informant chosen Probolinggo and employers who do business in Probolinggo activity. The bahasannya includes an overview of the study area, the potential investment, investment attractiveness and competitiveness of the region as well as 4 factor model of policy implementation Edward III which includes Communications, Resources, Disposition and Organizational Structure.

The discussion of this study using the model of implementation Edward III who had 4 factors or variables are Communication, Resources, and

Organizational Structure and Disposition plus the other discussion about the opportunities and the attraction of investment carrying. Apparently there are factors that impeded the implementation of the investment policy of a security breach that is local, the lack of rule of law, lack of conducive labor market, overlapping national and local policy, a lengthy and complicated procedure, lack of investment incentives and poor road infrastructure.

The conclusion of this study were (1) the communication factors greatly affect the acceptance of the policy by the target group, so that will affect the quality of communication in achieving the implementation of public policy, (2) human resources, facilities and infrastructure, financial resources need attention, (3) Disposition is important factors that affect policy and incentives to be the driving factor in the command properly, (4) When the bureaucratic structure is not conducive to the implementation of a policy, will cause ineffective and blocking the implementation of the policy.

This research recommendation is no system or mechanism established communication between policy makers and policy implementers with a mechanism of reward and punishment, to plan activities to improve the human resource capacity and workload Analyze personal, policy enforcement both the maker and implementer, discussions to increase institutional status that better coordination authority.

Abstrak

Iklim investasi di Indonesia menunjukkan perkembangan, walaupun perlu ditingkatkan lagi. Berdasarkan *The Global Competitiveness Report 2010-2011* (*The World Economic Forum*, 2010), Indonesia menempati peringkat 44 dari 139 negara. masih rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh birokrat kepada masyarakat dituding sebagai salah satu faktor penyebab terpuruknya negara ini. Dalam menyongsong era globalisasi pelayanan perijinan menjadi semakin strategis karena investasi yang menggunakan dan memanfaatkan fasilitas PMA/PMDN maupun perorangan dapat difasilitasi dan dilayani dengan cepat, tepat, komprehensif dan profesional. Ditemukan variabel atau faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan investasi di Kabupaten Probolinggo. Faktor atau variabel yang menentukan implementasi menurut Edwards adalah Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Organisasi. Ternyata ada faktor yang dinilai menghambat implementasi kebijakan pengembangan investasi yaitu gangguan keamanan yang bersifat lokal, kurangnya kepastian hukum, kurang kondusifnya pasar tenaga kerja, tumpang tindihnya kebijakan pusat dan daerah, prosedur yang panjang dan berbelit, kurangnya insentif investasi dan infrastruktur jalan yang jelek

Kata Kunci : Investasi, implementasi, faktor penentu

Abstract

The investment climate in Indonesia showed progress, although more needs to be improved. According to The Global Competitiveness Report 2010-2011 (The World Economic Forum, 2010), Indonesia ranks 44 of 139 countries. the low quality of services provided by the bureaucrats to the people has been blamed as one factor contributing to the decline of this country. In this era of globalization meet licensing services are becoming increasingly strategic, investment and use of facilities using PMA / Domestic or individuals can be facilitated and served with fast, accurate, comprehensive and professional. Found variables or factors in successful implementation of the development policy of investment in the District Probolinggo. Faktor or variables that determine the implementation according to Edwards is Communication, Resources, Disposition and Organizational Structure. Apparently there are factors that impeded the implementation of the investment policy of a security breach that is local, the lack of rule of law, lack of conducive labor market, overlapping national and local policy, a lengthy and complicated procedure, lack of investment incentives and poor road infrastructure

Keywords: Investment, implementation, determinants.

Daftar Isi

Halaman sampul Depan	i
Halaman sampul Dalam	ii
Halaman Prasyarat Gelar Magister	iii
Halaman Persetujuan Ujian Penulisan Tesis	iv
Halaman Penetapan Panitia Penguji Penulisan Tesis	v
Halaman Pernyataan tidak melakukan Plagiat	vi
Halaman Kata Pengantar	vii
Halaman Ringkasan	x
Halaman Summary	xiii
Halaman Abstrak	xv
Halaman Abstract	xvi
Daftar Isi	xvii
Daftar Tabel	xix
Daftar Gambar	xx
Bab 1 Pendahuluan	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Masalah Penelitian	11
1.3. Tujuan Penelitian	11
1.4. Manfaat Penelitian	11
Bab 2 Tinjauan Pustaka dan Kerangka Pemikiran	
2.1. Tinjauan Pustaka	
2.1.1. Penelitian sebelumnya	11
2.1.2. Kebijakan	16
2.1.3. Kebijakan Publik	22
2.1.4. Implementasi Kebijakan	27
2.1.5. Investasi	42
2.2. Kerangka Pemikiran	48
2.3. Definisi Konsep	51
Bab 3 Metodologi Penelitian	

3.1	Tipe Penelitian	55
3.2	Lokasi Penelitian	56
3.3	Populasi Penelitian	56
3.4	Teknik Penentuan Informan	57
3.5	Jenis Data	60
3.6	Teknik Pengumpulan Data	61
3.7	Instrumen Penelitian	64
3.8	Teknik Pengolahan Data	64
3.9	Teknik Analisa Data	66
Bab 4	Hasil dan Analisa Penelitian	
4.1	Gambaran umum Kabupaten Probolinggo	67
4.2	Potensi Investasi di Kabupaten Probolinggo	71
4.3	Daya Tarik Investasi dan Daya Saing Daerah	73
4.4	Hasil dan Analisa Penelitian	76
4.4.1	Komunikasi	76
4.4.2	Sumberdaya	78
4.2.5	Disposisi	80
4.2.6	Struktur Birokrasi	81
Bab 5	Pembahasan	
5.1	Hubungan dalam rangka menyampaikan informasi atas kebijakan	86
5.2	Kemampuan yang harus dimiliki oleh implementator kebijakan	88
5.3	Penugasan yang diberikan kepada implementator	93
5.4	Tata urutan Pengelolaan Kebijakan	95
5.5	Peluang daya tarik dan daya saing investasi	98
Bab 6	Kesimpulan , Saran dan Rekomendasi	
6.1	Kesimpulan	101
6.2	saran	103
6.3	Rekomendasi	104
Daftar Pustaka dan lampiran		

Daftar Tabel

Tabel 1.1	Peran Sektor Ekonomi dalam PDRB Kabupaten Probolinggo
Tabel 1.2	Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Probolinggo (persen)
Tabel 1.3	Jenis Perijinan dan Dasar Hukum Perijinan
Tabel 1.4	Hasil survey Kepuasan Masyarakat Tahun 2011
Tabel 4.1	Potensi Unggulan Daerah
Tabel 4.2	Kunjungan wisatawan dirinci per bulan untuk tahun 2009 – 2010
Tabel 5.1	Kajian Kebijakan pengembangan Investasi
Tabel 5.2	Jumlah Sumber Daya Manusia di KPMP
Tabel 5.3	Rencana Keuangan Anggaran tahun 2012 (juta)
Tabel 5.4.	Anggaran Belanja KPMP Tahun 2010

Daftar Gambar

- Gambar 2.1 Kebijakan Publik ideal
- Gambar 2.2 Model Implementasi Kebijakan Mazmaniar dan Sabatiar
- Gambar 2.3 Model Impelementasi Kebijakan Van Metter dan Van Horn
- Gambar 2.4 Model Impelementasi Kebijakan Grindle
- Gambar 2.5 Kerangka Pemikiran Penelitian
- Gambar 2.6 Peta Masalah Pengembangan Investasi
- Gambar 3.1 Komponen-Komponen Analisis Data Model Interaktif
- Gambar 4.1 Peta Wilayah Kabupaten Probolinggo
- Gambar 4.2 Struktur Organisasi Kantor Penanaman Modal dan Perijinan
- Gambar 4.3 Standart Operasional Prosedur
- Gambar 5.1 Kajian Kebijakan pengembangan Investasi

BAB I PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Era globalisasi yang ditandai dengan tidak adanya batas-batas negara (*boundary-less world*) memberikan peluang sekaligus tantangan bagi seluruh negara. Salah satu peluang yang dapat dimanfaatkan adalah banyaknya informasi yang dapat diserap oleh masyarakat sejalan dengan berkembangnya teknologi yang mendukung. Sementara itu terdapat berbagai tantangan organisasi untuk mewujudkan kinerja pelayanan yang lebih baik, yang tidak hanya dituntut bagi sektor *private*, namun sektor *public* pun dituntut hal yang sama.

Iklm investasi di Indonesia menunjukkan perkembangan, walaupun perlu ditingkatkan lagi. Berdasarkan *Dong Business 2011 (The Worl Bank, 2010)*, diantara negara yang disurvei, Indonesia menempati peringkat 121, menurun dari peringkat 115 tahun sebelumnya. Berdasarkan *The Global Competitiveness Report 2010-2011 (The World Economic Forum, 2010)*, Indonesia menempati peringkat 44 dari 139 negara, meningkat dari peringkat 54 tahun sebelumnya. Jika dibandingkan dengan negara tetangga, Indonesia cukup jauh tertinggal dari Thailand dan Malaysia, walaupun relatif berimbang dengan Vietnam yang peringkatnya lebih tinggi di *Doing Business*, tetapi lebih rendah menurut *The Global Competitiveness Report*

Banyaknya keluhan dari para pengguna jasa yang menyatakan bahwa kinerja organisasi *public* adalah sumber kelambanan, pungutan liar dan inefisiensi. Citra organisasi *public* di negara berkembang, termasuk Indonesia dalam melayani kepentingan masyarakat pada umumnya amat buruk jika dibandingkan dengan organisasi *private*. Karenanya tidaklah mengherankan kalau organisasi

private seringkali dijadikan sebagai alternatif pilihan kebijakan untuk menyelesaikan berbagai persoalan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Bagi bangsa Indonesia tuntutan terhadap kinerja yang baik memerlukan usaha yang sungguh-sungguh untuk mewujudkannya dikarenakan kinerja birokrasi pemerintah saat ini ditengarai masih belum menunjukkan kinerja yang tinggi. Hal ini ditandai salah satunya adalah masih rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh birokrat kepada masyarakat, ini pula yang sering dituding sebagai salah satu faktor penyebab terpuruknya negara ini.

Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut untuk meningkatkan kinerjanya dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pada hakekatnya penyelenggaraan otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.

Format kebijakan otonomi daerah yang ada pada saat ini menandai awal dari suatu perubahan fundamental dalam paradigma penyelenggaraan pemerintahan di negeri ini. Kalau pada pemerintahan orde baru, pembangunan menjadi misi terpenting pemerintah (*developmentalism*) dan pemerintah yang pada masa itu menjadikan dirinya sebagai pusat kendali proses pembangunan itu (sentralisasi di tingkat nasional), kini harus mereposisi diri sebagai pelayan dan pemberdaya masyarakat dan harus menyebarkan aktivitasnya ke berbagai pusat (*plusentris*) di tingkat lokal. Dengan kata lain arus baru kehidupan politik kita sekarang adalah realitas pergeseran kekuasaan dari pusat (*sentral*) menuju lokus-lokus daerah (*desentral*) dan berbasis pada kekuatan masyarakat sendiri (*society*).

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah tersebut, perubahan paradigma sekaligus juga ikut melepaskan makna hegemoni paham teknokrasi yang masih terus kita rasakan sekarang ini. Sebuah pemerintahan yang membuat konsep otonomi daerah sulit melepaskan orientasi pembangunannya, dan kepercayaannya kepada peran negara sebagai mesin pembangunan tersebut (pembangunan oleh negara). Dengan satu tawaran paradigma baru, maka otonomi daerah tidak semata-mata sebagai kesiapan kepastian aparatur daerah, atau menyangkut kesuburan ekonomi pemerintah semata (misalnya: tercermin dalam PAD), tetapi juga soal akses keterlibatan masyarakat, fasilitas perkembangan ekonomi swasta (tercermin dalam PDRB), penegakan asas *good governance*, (partisipasi, transparansi dan akuntabilitas) dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan lain sebagainya.

Tabel 1.1

Peran Sektor Ekonomi dalam PDRB Kabupaten Probolinggo (persen)

No	Sektor	2006	2007	2008
1	Primer			
	Pertanian	32,03	30,71	29,29
	Pertambangan dan Penggalian	1,67	1,59	1,46
2	Sekunder			
	Industri pengolahan	12,36	12,20	11,99
	Listrik Gas dan air bersih	1,54	1,49	7,41
	Bangunan	8,56	8,25	7,41
3	Tersier			
	Perdagangan, Hotel dan Restoran	27,46	29,21	31,20
	Pengangkutan dan Komunikasi	3,63	3,66	3,79
	Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	3,81	3,88	4,09
	Jasa-jasa	8,94	9,03	9,30

Sumber : Probolinggo dalam angka, 2011

Dalam menghadapi era globalisasi yang penuh tantangan dan peluang, Pemerintah Daerah harus mampu untuk melakukan inovasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik sehingga kesan birokrasi pemerinah yang lamban, berbelit-belit, kurang ramah dapat dihapuskan. Dengan ditetapkannya Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu merupakan landasan untuk menerapkan prinsip-prinsip pelayanan dalam memenuhi kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan perijinan.

Pemerintah Kabupaten Probolinggo merespon positif dan menganggap suatu tantangan yang harus ditangani secara serius pada pasca Otonomi Daerah dengan memberikan pelayanan dan kesejahteraan yang semakin baik pada masyarakat dengan mengedepankan aspek demokrasi, keadilan dan pemerataan serta kepastian berusaha sesuai semangat otonomi melalui sistem pelayanan terpadu satu pintu (*one stop service*) dengan harapan mampu dan memiliki keunggulan yang kompetitif atau kemudahan dalam memberikan pelayanan perijinan.

Dalam menyongsong era globalisasi dan akan segera diberlakukannya pasar bebas, tentunya akan terjadi kompetisi yang sangat ketat dalam dunia usaha ataupun investasi, dimana akan sangat membutuhkan informasi peluang usaha, perijinan-perijinan ataupun dokumen-dokumen lain. Bertolak dari hal tersebut, pelayanan perijinan menjadi semakin strategis karena investasi yang menggunakan dan memanfaatkan fasilitas PMA/PMDN maupun perorangan dapat

difasilitasi dan dilayani dengan cepat, tepat, komprehensif dan profesional. Kompetisi dalam dunia usaha dan investasi bisa dilihat pada pertumbuhan ekonomi suatu daerah, untuk kabupaten Probolinggo disajikan pada tabel 1.2.

Tabel 1.2

Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Probolinggo (persen)

No	Sektor	2007	2008	2009
1	Pertanian	3,67	4,61	4,79
2	Pertambangan dan Penggalian	2,39	2,06	5,74
3	Industri pengolahan	4,52	4,25	4,10
4	Listrik Gas dan air bersih	7,18	5,60	5,78
5	Bangunan	1,85	2,25	4,17
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	10,57	8,11	6,68
7	Pengangkutan dan Komunikasi	8,27	9,35	10,44
8	Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	7,73	7,48	6,93
9	Jasa-jasa	7,52	7,22	7,31

Sumber : Probolinggo dalam angka, 2011

Dalam mendukung tugas dan fungsi tersebut Pemerintah Kabupaten Probolinggo telah membentuk Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Probolinggo yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 10 Tahun 2007 dan diimplementasikan dengan Peraturan Bupati Probolinggo Nomor 33 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas dan fungsi Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo serta diperkuat dengan Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2005 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan dibidang Perijinan kepada Kantor Penanaman Modal dan Perijinan di Kabupaten Probolinggo. Hal ini dikandung maksud agar pelaksanaan Pelayanan Perijinan lebih sederhana, efisien, ekonomis, tepat waktu, terbuka, jelas, cepat dan bermanfaat. Jenis perijinan yang diberikan dan dasar hukum

pelayanan perijinan pada Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo adalah sebagaimana tabel berikut :

Tabel 1.3
Jenis perijinan dan dasar hukum perijinan

No.	Jenis Perizinan	Dasar Hukum
1.	Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP)	Perda Kabupaten Probolinggo No. 11 Tahun 2002 Tentang Retribusi Perijinan di Bidang
	Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP)	Perda Kabupaten Probolinggo No. 11 Tahun 2002 Tentang Retribusi Perijinan di Bidang
	Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP)	Perda Kabupaten Probolinggo No. 11 Tahun 2002 Tentang Retribusi Perijinan di Bidang
	Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP) PT	Perda Kabupaten Probolinggo No. 11 Tahun 2002 Tentang Retribusi Perijinan di Bidang Industri dan Perdagangan
2.	Tanda Daftar Perusahaan (TDP) perorangan	Perda Kabupaten Probolinggo No. 11 Tahun 2002 Tentang Retribusi Perijinan di Bidang
	Tanda Daftar Perusahaan (TDP) koperasi	Perda Kabupaten Probolinggo No. 11 Tahun 2002 Tentang Retribusi Perijinan di Bidang
	Tanda Daftar Perusahaan (TDP) CV	Perda Kabupaten Probolinggo No. 11 Tahun 2002 Tentang Retribusi Perijinan di Bidang
	Tanda Daftar Perusahaan (TDP) PT dan FIRMA	Perda Kabupaten Probolinggo No. 11 Tahun 2002 Tentang Retribusi Perijinan di Bidang
3.	Tanda Daftar Gudang (TDG)	Perda Kabupaten Probolinggo No. 11 Tahun 2002 Tentang Retribusi Perijinan di Bidang
4.	Ijin Usaha Industri (IUI)	Perda Kabupaten Probolinggo No. 11 Tahun 2002 Tentang Retribusi Perijinan di Bidang
5.	Tanda Daftar Industri (TDI)	Perda Kabupaten Probolinggo No. 11 Tahun 2002 Tentang Retribusi Perijinan di Bidang
6.	ijin usaha jasa konstruksi (IUJK)	Perda Kabupaten Probolinggo No. 06 Tahun 2003
7.	Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)	<ul style="list-style-type: none"> • Perda Kabupaten Probolinggo No. 06 Tahun 2005 tentang IMB • Perda Kabupaten Probolinggo No. 07 Tahun 2011 tentang retribusi perijinan tertentu
8.	Ijin Gangguan (HO)	<ul style="list-style-type: none"> • Perda Kabupaten Probolinggo No. 07 Tahun 2005 • Perda Kabupaten Probolinggo No. 07 Tahun

No.	Jenis Perizinan	Dasar Hukum
9.	Ijin Hiburan	Keputusan Gubernur Jawa Timur No.130/P/Tahun 1998,
10.	Ijin Penambangan Bahan Galian (IPR)	Perbub no. 29 tahun 2011 tentang Ijin pengelolaan pertambangan mineral
11.	Surat Ijin Usaha Perikanan	<ul style="list-style-type: none"> • Perda Kabupaten Probolinggo No. 11 Tahun 1995 Tentang Pelayanan Di Bidang Usaha Perikanan Dalam Kabupaten Probolinggo • Perda Propinsi Jawa Timur No. 04 Tahun 2005 tentang Tentang Usaha Perikanan dan Kelautan Propinsi Jawa Timur
12.	Surat ijin Penangkapan Ikan	<ul style="list-style-type: none"> • Perda Kabupaten Probolinggo No. 11 Tahun 1995 Tentang Pelayanan Di Bidang Usaha Perikanan Dalam Kabupaten Probolinggo • Perda Propinsi Jawa Timur No. 04 Tahun 2005 tentang Tentang Usaha Perikanan dan Kelautan Propinsi Jawa Timur • Perda Kabupaten Probolinggo No. 07 Tahun
13.	Surat ijin Pengolahan Ikan	<ul style="list-style-type: none"> • Perda Kabupaten Probolinggo No. 11 Tahun 1995 Tentang Pelayanan Di Bidang Usaha Perikanan Dalam Kabupaten Probolinggo • Perda Propinsi Jawa Timur No. 04 Tahun 2005 tentang Tentang Usaha Perikanan dan Kelautan Propinsi Jawa Timur • Perda Kabupaten Probolinggo No. 07 Tahun
14.	Surat ijin Budidaya Ikan	<ul style="list-style-type: none"> • Perda Kabupaten Probolinggo No. 11 Tahun 1995 Tentang Pelayanan Di Bidang Usaha Perikanan Dalam Kabupaten Probolinggo • Perda Propinsi Jawa Timur No. 04 Tahun 2005 tentang Tentang Usaha Perikanan dan Kelautan Propinsi Jawa Timur
15.	Ijin Usaha Hotel / Restoran dan Sejenisnya	<ul style="list-style-type: none"> • Salinan Perda Kabupaten Dati II Probolinggo No. 09 Tahun 1997 • Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2010 tentang Pajak dan Retribusi Daerah
16.	Ijin Reklame	<ul style="list-style-type: none"> • Perda No. 10 Tahun 2010 tentang Pajak dan Retribusi Daerah • PerBup Probolinggo no. 25 tahun 2012 tentang Tatacara penyelenggaraan reklame

No.	Jenis Perizinan	Dasar Hukum
17.	Ijin Pengendalian Menara Telekomunikasi	Perda Kabupaten Probolinggo Nomor 08 tahun 2011 Tentang Pengendalian menara telekomunikasi
18.	Ijin Usaha Rumah Makan	Perda Kabupaten Probolinggo No. 08 Tahun 1997
19.	Ijin Perusahaan Peternakan Daerah	SK Mentan No.404/KPTS/OT.210/6/2002
20.	Tanda Daftar Peternakan Rakyat	SK Mentan No.404/KPTS/OT.210/6/2002
21.	Ijin Pendirian / Operasional Supermarket dan Sejenisnya	Perda 02 tahun 2012 tentang penataan dan pembinaan pasar tradisonal, pusat perbelanjaan dan toko modern

Sumber : KPMP Kabupaten Probolinggo, 2011

Dalam perjalanannya selama kurun waktu kurang lebih dua tahun, sejak diimplementasikan Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo dalam menjalankan tugasnya yaitu melaksanakan kebijakan teknis di bidang pelayanan perijinan kepada masyarakat belum sesuai dengan harapan. Indikasi ini dapat dilihat dari adanya beberapa kendala yang dilihat oleh penulis selama melakukan pemantauan di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo antara lain adalah :

1. Pemberian Informasi pengurusan perizinan (prosedur, syarat, dan waktu) masih terbatas seperti melalui brosur, leaflet, papan nama dan lain lain, karena keterbatasan alokasi anggaran yang diterima dari Pemerintah Daerah
2. Sosialisasi perizinan belum terjadwal secara reguler sehingga belum bisa mencakup seluruh wilayah Kabupaten Probolinggo.

3. Penyerahan kewenangan dari SKPD kepada PTSP masih belum tuntas karena keengganan dari SKPD (dari 30 jenis perizinan baru 16 yang diserahkan)
4. Koordinasi antara KPMP dengan SKPD terkait masih kurang, dan dirasa sulit karena faktor eselonisasi, dimana KPMP hanya eselon 3 sementara instansi teknis eselon 2.
5. Kapasitas kelembagaan PTSP sudah tidak sesuai dengan tuntutan/perkembangan ekonomi daerah, dan menjadi kendala koordinasi dalam pelayanan perizinan.

Dari beberapa pernyataan *customer* dalam hasil survey Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) yang dilaksanakan oleh Kantor Penanaman Modal Dan Perijinan Kabupaten Probolinggo pada tahun 2011, ada beberapa *customer* yang menyatakan belum puas terhadap pelayanan yang diberikan oleh Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo, meskipun indeks yang dicapai sebesar 75,14. Bahkan ada beberapa pernyataan dari *customer* bahwa untuk mendapatkan ijin di Kabupaten Probolinggo membutuhkan biaya hampir Rp 600,000 mulai dari proses pengurusan di Desa, Kecamatan sampai Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo. Survey kepuasan masyarakat dilakukan oleh pihak independent yang sedang bekerjasama dengan Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo dalam rangka meningkatkan iklim usaha yang kondusif di Kabupaten Probolinggo dengan pendekatan peningkatan pelayanan publik utamanya pelayanan perijinan. Dan berikut ini adalah hasil survey tersebut.

Tabel 1.4

Hasil survey Kepuasan Masyarakat Tahun 2011

NO.	UNSUR PELAYANAN	NILAI RATA-RATA	NILAI KONVERSI
1	Prosedur pelayanan	3.06	76.5
2	Persyaratan pelayanan	3.026666667	75.66667
3	Kejelasan petugas pelayanan	3.086666667	77.16667
4	Kedisiplinan petugas pelayanan	3	75
5	Tanggung jawab petugas pelayanan	3.033333333	75.83333
6	Kemampuan petugas pelayanan	3.006711409	75.16667
7	Kecepatan pelayanan	2.846666667	71.16667
8	Keadilan mendapatkan pelayanan	2.993333333	74.83333
9	Kesopanan dan keramahan petugas	3.106666667	77.66667
10	Kewajaran biaya pelayanan	3.04	76
11	Kepastian biaya pelayanan	2.866666667	71.66667
12	Kepastian jadwal pelayanan	2.853333333	71.33333
13	Kenyamanan lingkungan	3.026666667	75.66667
14	Keamanan pelayanan	3.133333333	78.33333
	RATA-RATA	3.005717482	75.14286
IKM		75.142937	

Sumber : KPMP Kabupaten Probolinggo, 2011

Kebijakan menyatupintukan pelayanan perizinan tersebut tidak serta merta mengubah pemberian pelayanan perijinan menjadi lebih baik. Masih banyak ijin-ijin teknis yang dalam pemrosesannya membutuhkan koordinasi, rekomendasi dan pelibatan instansi teknis, yang ternyata instansi teknis tersebut mempersulit proses misalnya waktu yang lama untuk mengeluarkan rekomendasi teknis, melebihi waktu pemberian ijin yang tercatat di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo.

Dalam konteks pelayanan publik, pelayanan yang dilakukan di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan ini dikelompokkan kedalam pelayanan administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai produk dokumen resmi yang dibutuhkan masyarakat (Priyanto,2006). Atas dasar konteks tersebut maka

penelitian mengenai pelayanan pada Kantor Penanaman Modal dan Perijinan penting untuk dilakukan. Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Faktor penentu keberhasilan Implementasi Kebijakan Pengembangan Investasi di Kabupaten Probolinggo.

1.2 Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka pertanyaan besar yang selanjutnya menjadi masalah dalam penelitian ini adalah “apakah variabel atau faktor penentu keberhasilan implementasi Kebijakan Pengembangan Investasi di Kabupaten Probolinggo ?”

1.3. Tujuan Penelitian

Melihat masalah penelitian yang telah dirumuskan maka secara umum tujuan Penelitian ini adalah untuk mendiskripsikan faktor-faktor atau variabel-variabel penentu keberhasilan implementasi Kebijakan Pengembangan Investasi di Kabupaten Probolinggo dapat tercapai secara maksimal.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini bisa dilihat dari aspek praktis bagi Pemerintah Daerah dan pengguna layanan, dan aspek Akademis bagi Perguruan tinggi:

1.4.1. Aspek Praktis;

secara praktis Faktor penentu keberhasilan implementasi Kebijakan Pengembangan Investasi di Kabupaten Probolinggo, dapat dijadikan acuan

atau replikasi terhadap kebijakan lain dilingkup pelayanan publik. Sedangkan bagi masyarakat atau pelaku usaha sebagai pengguna layanan perijinan bisa mendapatkan kemudahan proses dan transparansi pelayanan.

1.4.1. Aspek Akademis

Hasil penelitian ini bisa memberikan kontribusi dibidang pelayanan publik dan selanjutnya dikembangkan sebagai ilmu kebijakan publik utamanya disisi faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan investasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Penelitian Sebelumnya

Salah satu penelitian administrasi publik tentang implementasi kebijakan dan pelayanan publik dilakukan oleh Fadri pada tahun 2004 dengan judul “Pengaruh Implementasi Kebijakan Peningkatan Status Perwakilan Kecamatan Terhadap Efektivitas Pelayanan Sipil (Studi Pelayanan Kartu Tanda Penduduk di Kabupaten Lahat)”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh implementasi kebijakan peningkatan status perwakilan kecamatan terhadap efektivitas pelayanan sipil (KTP), yang dilaksanakan di 4 kecamatan eks perwakilan kecamatan (Pasemah Air Keruh, Talang Padang, Lintang Kanan, dan Pajar Bulan) di Kabupaten Lahat. Desain penelitian menggunakan metode survey, dengan pengumpulan data memakai kuesioner kepada sampel yang terpilih tersebar di 4 kecamatan tersebut.

Dari populasi yang terdiri dari masyarakat yang pernah menerima pelayanan Kartu Tanda Penduduk selama tahun 2002 berjumlah 1.581 orang dan aparat kecamatan yang memberikan pelayanan berjumlah 16 orang, telah terpilih sampel sebanyak 244 dengan teknik *Cluster Random Sampling*. Hipotesis penelitian diuji dengan Analisis Jalur (*Path Analysis*) dan Analisis Determinasi, yang terlebih dahulu dilakukan analisis terhadap variabel penelitian yaitu implementasi kebijakan peningkatan status perwakilan kecamatan (variabel X) terdiri dari empat dimensi: pengorganisasian, interpretasi, aplikasi, dan partisipasi masyarakat. Dan variabel efektivitas pelayanan sipil (variabel Y) yang ditinjau

melalui kualitas pelayanan terdiri atas lima dimensi; cepat, murah, baik, adil, dan konsumeristik. Hasil penelitian menunjukkan terdapat hubungan yang signifikan antara implementasi kebijakan peningkatan status perwakilan kecamatan dengan efektivitas pelayanan sipil.

Perbedaan antara penelitian yang dilakukan oleh Fadri dengan penelitian ini terletak pada metode penelitiannya yaitu Fadri menggunakan metode penelitian kuantitatif dengan cluster random sampling, sementara penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan menentukan informan kunci dalam penelitian yang terdiri dari pihak pemerintah dan perwakilan pemohon ijin atau pelaku usaha sebagai pengguna pelayanan perijinan. Cluster Random sampling yang digunakan Fadri karena jumlah sampel menunjukkan representasi yang sama pada 4 kecamatan sebagai daerah penelitian. Sedangkan penulis menggunakan informan sebagai tokoh kunci yang memberikan informasi dengan metode wawancara mendalam atau indept interview mengenai proses implementasi kebijakan pengembangan investasi di Kabupaten Probolinggo berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2007.

Penelitian yang Fadri lakukan melihat juga efektivitas pelayanan sipil, sehingga hasil pelayanan yang dilihat adalah pelayanan yang diberikan oleh 16 orang aparat kecamatan terhadap masing-masing individu. Sedangkan penulis meneliti Implementasi kebijakan pengembangan investasi di Kabupaten Probolinggo berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2007 tentang organisasi dan tata kerja lembaga teknis daerah Kabupaten Probolinggo yang didalam bagian kesepuluh ada pembentukan Kantor Penanaman Modal dan Perijinan.

Kekurangan dari penelitian Fadri adalah penelitian lebih melihat pada aspek teknis dari pelayanan pembuatan KTP yang dilakukan oleh aparat kecamatan. Ketika dihubungkan dengan aspek implementasi kebijakan dimensi yang dibahas tidak secara komprehensif dipandang sebagai suatu proses yang utuh. Sedangkan untuk penelitian yang dilakukan penulis lebih pada implementasi kebijakan pengembangan investasi di Kabupaten Probolinggo berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2007. Penulis memandang baik buruknya pelayanan perizinan tidak dipengaruhi oleh faktor teknis semata yaitu pelayanan dari aparat. Namun, harus dipandang pula dari proses implementasi kebijakan yang dilakukan dan pengembangan investasinya.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Muhamad Solihin tahun 2005 dengan judul "Pengaruh Implementasi Kebijakan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor II (BBNKB II) Terhadap Efektivitas Penerimaan Pajak Daerah Pada Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat dengan sub judul Suatu Kasus pada UPPD Kabupaten Subang".

Penelitian Muhamad Solihin mengkaji dan menganalisis tentang kesenjangan yang terjadi pada penerimaan pajak daerah Provinsi Jawa Barat dari sektor BBNKB II UPPD Kabupaten Subang dibandingkan dengan perencanaan yang telah dibuat sebelumnya. Masalah yang disoroti dalam penelitian ini berkaitan dengan belum efektifnya penerimaan pajak daerah dari BBNKB II UPPD Kabupaten Subang yang diindikasikan karena belum optimalnya implementasi kebijakan BBNKB II UPPD Kabupaten Subang. Muhamad Solihin melihat implementasi kebijakan dari aspek komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur organisasi. Adanya kesenjangan antara target dan realisasi

BBNKB di Kabupaten Subang dari tahun 2001 sampai dengan 2004, menunjukkan pemasukan pajak dari BBNKB II belum mencapai hasil sesuai dengan target yang telah direncanakan. Bahkan dari tahun 2001 sampai dengan 2004 cenderung mengalami penurunan.

Metode penelitian yang digunakan Muhamad Solihin adalah eksplanatori dan teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan serta studi lapangan dengan melakukan observasi, wawancara dan penyebaran angket. Sampel yang diambil adalah aparat yang terkait dengan implementasi kebijakan BBNKB II pada Dispenda Provinsi Jawa Barat dan UPPD Kabupaten Subang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan BBNKB II dilihat dari setiap dimensinya memiliki pengaruh yang signifikan, namun belum didayagunakan secara optimal, hal ini sangat mempengaruhi efektivitas penerimaan pajak daerah yang didapatkan melalui BBNKB II.

Perbedaan antara penelitian ini dengan Muhamad Solihin yaitu sampel yang digunakan oleh Muhamad Solihin hanya aparat yang terkait dengan implementasi kebijakan BBNKB II pada Dispenda Provinsi Jawa Barat dan UPPD Kabupaten Subang. Dimensi implementasi kebijakan yang digunakan oleh Muhamad Solihin adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Dimensi efektivitas yang Muhamad Solihin gunakan adalah hasil kerja, standar waktu dan tenaga yang tersedia. Melihat dimensi dan sampel yang dipilih oleh Muhamad Solihin, penulis memandang kekurangan penelitian ini adalah implementasi hanya dilihat dari sudut pandang aparat pelaksana saja. Sementara masyarakat yang menerima pelayanan BBNKB II dan yang membayar pajak tidak diikutsertakan dalam memberikan penilaian. Efektivitas yang digunakan semata-

mata hanya mengukur sejauh mana hasil pencapaian target pajak yang diterapkan institusi sementara aspek pelayanan pada masyarakat tidak ditelaah dan diteliti.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Restu Karlina dengan judul "Pengaruh Implementasi Kebijakan Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Terhadap Efektivitas Pelayanan Izin Usaha Perdagangan di Kota Cimahi". Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis dimensi implementasi kebijakan publik yang perlu diperhatikan agar pelayanan izin usaha perdagangan di Kota Cimahi dapat terselenggara secara efektif, dengan menggunakan metode penelitian yang bersifat kuantitatif dengan bantuan analisis statistik yang relevan dengan metode pengumpulan data yang mengkombinasikan antara penyebaran angket atau kuesioner, pengamatan, wawancara serta studi dokumentasi. Sementara penelitian yang dilakukan oleh penulis menggunakan metode penelitian kualitatif dengan melihat dimensi implementasi kebijakan pengembangan investasi di Kabupaten Probolinggo berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2007 . Dan metode yang digunakan metode penelitian kualitatif yaitu wawancara mendalam atau indept interview kepada tokoh kunci di lingkungan Pemerintah Kabupaten Probolinggo dan stakeholder terkait pelayanan perijinan, dan studi dokumentasi atau data-data pelayanan perijinan.

Penelitian-penelitian sebelumnya dengan penelitian yang penulis lakukan menunjukkan perbedaan yang jelas baik dari sisi metodologi penelitian, isi penelitian, fokus penelitian bahkan pemberi informasi dalam pelaksanaan penelitian. Sekaligus juga menunjukkan perbedaan penelitian yang dilakukan pada kurun waktu yang sangat berbeda dan wilayah yang berbeda pula.

2.1.2 Kebijakan

Banyak definisi dan konsep kebijakan yang diberikan oleh para ahli. Definisi dan konsep ini tentu saja sangat tergantung pada kondisi, waktu dan tempat dimana para ahli itu berada saat itu. Diantara definisi dan konsep tentang kebijakan Friendrich menyatakan bahwa:

”Kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu sehubungan adanya hambatan-hambatan tertentu dengan mencari peluang kemungkinan-kemungkinan usulan kebijakan dalam rangka mencapai tujuan tertentu”. (Friendrich, dalam Wahab, 2005: 3)

Laswell dan Abraham Kaplan dalam *Power and Society* (1970) mengemukakan bahwa kebijakan sebagai *”a projected program of goals values and practices”*. Tidak jauh berbeda dengan Laswell dan Abraham, Anderson dalam bukunya *Public Policy Making* (1978) menyebutkan kebijakan sebagai *”A purposive course of action followed by an actors in dealing with a problem or matter of concern”*. Eulau dan Kenneth Prewitt dalam bukunya *Labyrinths of Democracy* (1973:465) menyebutkan *”Policy as a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it”*.

Ripley dalam *Policy Analysis in Political Science* (1985) memberikan makna kebijakan yang lebih singkat sebagai aktivitas dan produk. Mayer dan Ernest Greenwood dalam *“Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial”* (1984) yang diterjemahkan oleh Sutan Zanti Arbi mengemukakan bahwa: *“Kebijakan sebagai suatu keputusan untuk bertindak yang dibuat atas nama suatu kelompok sosial,*

yang memiliki implikasi yang kompleks, dan yang bermaksud mempengaruhi anggota-anggota kelompok dengan sanksi-sanksi”.

Hoogerwerf dalam buku Ilmu Pemerintahan yang diterjemahkan oleh R. L.L Tobing mengemukakan:

“Kebijakan dapat dilukiskan sebagai usaha mencapai tujuan tertentu. Kebijakan adalah semacam jawaban terhadap sesuatu masalah. Ia adalah suatu upaya untuk memecahkan, mengurangi, atau mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu tindakan yang terarah.” (Hoogerwerf, 1978).

Menurut pemahaman Jones (1984:46) kebijakan sering digunakan dan dipertukarkan dengan tujuan (*goal*), program (*program*), keputusan (*decision*), hukum (*law*), proposal (*proposal*) dan maksud besar tertentu (*the large certain goal*). Heinz, Eulau, dan Kenneth, Prewitt (dalam Jones, 1984: 47) mendefinisikan kebijakan sebagai keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Beberapa definisi di atas menunjukkan bahwa kebijakan merupakan tindakan, aktivitas atau kegiatan yang diusulkan atau dibuat seseorang, lalu ada pihak yang melaksanakan kegiatan tersebut, ada pihak yang terkena atau terikat oleh kegiatan tersebut, serta kegiatan yang memiliki tujuan dan dibuat untuk menyelesaikan masalah dengan tindakan yang ditentukan. Kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tidak selalu berhasil mengatasi atau menyelesaikan masalah.

Adapula kebijakan yang tidak bisa menyelesaikan masalah, tetapi ada juga masalah yang salah diidentifikasi sehingga kebijakan yang dibuat menjadi

kurang tepat. Setiap kebijakan akan mengandung resiko untuk gagal, dan menurut Wahab hal itu disebabkan oleh :

1. Suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, karena mungkin pihak-pihak yang terlibat tidak dapat bekerja sama atau permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaannya sehingga pelaksanaan kebijakan sulit dilaksanakan.
2. Adanya faktor eksternal yang tidak mendukung dapat dilaksanakannya kebijakan tersebut, sehingga tidak mendapatkan hasil yang optimal atau mungkin sejak awal kebijakan tersebut kurang tepat. (Wahab, 2005 : 62).

Untuk meminimalisir kesalahan baik dalam merumuskan suatu kebijakan ataupun dalam mengimplementasikannya, pihak yang berwenang harus melakukan proses analisis secara teliti dan mengidentifikasi masalahnya dengan tepat. Dunn menyatakan proses analisis kebijakan sebagai berikut:

”Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan”. (Dunn, 1994:22).

Proses analisis kebijakan yang dikemukakan oleh Dunn mencerminkan dalam menganalisis kebijakan walaupun bersifat politis membutuhkan pengetahuan ilmiah karena Dunn mendefinisikan proses analisis kebijakan sebagai aktivitas intelektual. Yang berarti pembuatan kebijakan maupun pelaksanaannya bergantung pula pada sumber daya manusia dibelakangnya.

Selain itu proses kebijakan sebagai sumber perubahan kelembagaan atau organisasi tercermin dalam hirarkis kebijakan publik. Terdapat tiga tingkat kebijakan yang diidentifikasi oleh Bromley (1989:33) yakni *policy level*, *organizational level and operational level*.

Kebijakan dapat dilihat pula dari aspek lembaga sebagai peraturan-peraturan dan konvensi-konvensi (*institution as rules and conventions*) sebagaimana dikemukakan Bromley (1989: 32) bahwa untuk mendefinisikan lembaga sebagai peraturan atau konvensi, masih membuka pertanyaan bagaimana mengkonseptualisasikan peranan lembaga secara baik dan memahami tekanan-tekanan yang mendorong timbulnya perubahan kelembagaan. Lebih lanjut Bromley (1989: 32) menjelaskan bahwa, “Perubahan kelembagaan ini, merupakan alasan utama dalam menentukan kebijakan publik (*an institutional change is the reason for public policy*)”. Oleh karena itu, pengamatan proses kebijakan secara menyeluruh akan dapat mengetahui peranan lembaga dan proses perubahan kelembagaan yang mendorong adanya suatu kebijakan publik.

Menurut Bromley terdapat tiga tingkat sehubungan dengan proses perubahan kelembagaan tersebut, yaitu:

1. Tingkat kebijakan (*a policy level*)
2. Tingkat organisasional (*an organizational level*)
3. Tingkat operasional (*an operational level*)

(Bromley, 1989: 32)

Menurut Reis dan Pena (2001): untuk melihat apakah suatu lembaga benar-benar akan siap menghadapi perubahan, dapat dilihat dari sejauh mana lembaga tersebut dapat mengimplementasikan mengimplementasikan sebuah

fungsi berikut ini: "Lembaga yang dapat mengikuti perubahan secara efektif adalah merupakan fungsi dari kemampuan membangun tim kerja yang tangguh, kemauan untuk bekerja keras, dan penghormatan terhadap nilai-nilai kemanusiaan".

Menurut Reis dan Pena sebuah lembaga dikatakan tidak siap untuk mengikuti perubahan jika:

1. Struktur kerja lembaga tersebut bersifat hirarki, dan belum memiliki program pemberdayaan staf
2. Jika komunikasi antara pimpinan dan staf bersifat searah (*linear*)
3. Jika pimpinan merupakan pihak yang paling menentukan tentang spesifikasi kualitas yang harus diberikan kepada pelanggan
4. Jika pimpinan masih berpandangan bahwa keberhasilan kerja ditentukan oleh kinerja individu dan bukan kerja tim
5. Jika pimpinan hanya melihat keberhasilan kinerja staf dari sisi terselesaikannya kegiatan, dan mengesampingkan nilai-nilai kepuasan pelanggan
6. Jika penilaian keberhasilan kerja hanya dilakukan oleh pimpinan, dan bukan oleh keseluruhan staf yang terlibat dalam pekerjaan tersebut
7. Jika tujuan lembaga adalah bersifat statik. (Reis dan Pena, 2001)

Pemerintah Kabupaten Probolinggo sendiri melakukan perubahan kebijakan kelembagaan baik secara struktur maupun fungsi, hal ini dilakukan untuk mendukung kelancaran tugas umum pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat sesuai dengan kewenangan sebagai daerah otonom. Perubahan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Probolinggo tidak terlepas dari kancangnya angin reformasi yang memaksa pemerintah baik pusat maupun daerah untuk memperbaiki kualitas kebijakan yang dibuatnya.

Dalam proses perubahan kebijakan kelembagaan tersebut, Pemerintah Kabupaten Probolinggo mengalami kendala berupa resistensi dari dinas yang tidak ingin kewenangannya dikurangi atau bahkan diambil. Wilson dan Rosenfeld (1990), misalnya, mengemukakan empat alasan, resistensi terhadap perubahan yaitu: (1) kepentingan pribadi; (2) rendahnya tingkat kepercayaan dibarengi dengan salah pengertian; (3) perbedaan pandangan atau penilaian terhadap keuntungan dari perubahan; dan (4) rendahnya toleransi terhadap perubahan. Perubahan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Probolinggo itu dikarenakan adanya peraturan yang harus diberlakukan oleh Pemerintah Nasional maupun oleh Pemerintah Daerah.

Caiden dalam *The Dynamic of Public Administration* (1982: 61-61) mengemukakan ruang lingkup studi kebijakan umum sebagai berikut: “*Public participation, public framework, policy strategies, clarification of public interest, institutionalisation of public policy making capacity, and policy content and evaluation*”.

Menurut Jones bahwa kebijakan terdiri dari beberapa komponen, yaitu:

1. *Goal*, atau tujuan yang diinginkan
2. *Plan* atau usulan cara yang ditetapkan untuk mencapai tujuan
3. *Program* yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan
4. *Decision* yaitu tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program
5. *Effect* yaitu dampak dari program yang dapat diukur (yang diharapkan baik primer maupun sekunder) (Jones, 1984)

Konsep dan definisi kebijakan di atas menimbulkan pertanyaan berikutnya. Apakah tujuan kebijakan yang ingin dicapai atau masalah yang

dipecahkan bersifat individual atau publik? Jika kebijakan tersebut dibuat untuk mengatasi masalah publik, maka kebijakan yang dibentuk haruslah berupa kebijakan publik.

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan, maka kebijakan dalam penelitian ini adalah suatu rangkaian [konsep](#) yang menjadi [pedoman](#) dalam pelaksanaan suatu pelayanan publik yang digunakan oleh [Pemerintah](#) Kabupaten Probolinggo, yang berupa [Peraturan](#) Daerah Nomor 10 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kantor Penanaman Modal dan Perijinan. Kebijakan menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan dalam proses pelayanan publik, tetapi dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan yang eksplisit.

2.1.3 Kebijakan Publik

Definisi mengenai kebijakan publik banyak diberikan oleh para ahli sesuai dengan sudut pandangnya, dimana setiap definisi memberikan penekanan yang berbeda-beda pula. Perbedaan yang muncul dikarenakan latar belakang para ahli tersebut yang berbeda pula, sementara itu pendekatan dan model yang digunakan akan menentukan definisi dari kebijakan publik itu sendiri.

Easton dalam *The Political Analysis System: An Inquiry State of Political Science* (1953) mengemukakan bahwa kebijakan publik sebagai: “*The authoritative allocation of values for the whole society*”. Anderson dalam *Public Policy Making* (1978) menyebutkan “*Public policy are those policies developed by governments choose to do or not to do*”. Menurut Lester dan Stewart (2000)

kebijakan publik adalah "Proses atau serangkaian keputusan atau aktivitas pemerintah yang didesain untuk mengatasi masalah publik, apakah hal itu riil ataukah masih direncanakan." Dye yang dikutip Young dan Quinn (2002:5) memberikan definisi kebijakan publik secara luas, yakni sebagai apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*whatever governments choose to do or not to do*). Lasswell dan Kaplan (1970: 71) memberikan definisi tentang kebijakan publik sebagai sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah (*a projected program of goal, value and practice*).

Secara lebih sederhana kebijakan publik (*public policy*) dapat dipahami sebagai jalan mencapai tujuan yang dicita-citakan bersama. Dalam konteks Indonesia cita-cita dan tujuan negara Republik Indonesia seperti yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Dengan demikian kebijakan publik adalah optimalisasi seluruh sarana dan prasarana untuk mencapai tujuan tersebut. Atau dengan kata lain kebijakan publik adalah suatu "manajemen pencapaian tujuan nasional" (Nugroho, 2004).

Faktor-faktor apa saja yang memungkinkan Kebijakan publik itu memberikan penguatan kepada civil society dalam suatu negara atau daerah. Menurut Wibowo, dkk setidaknya ada tiga hal yang perlu diperhatikan yaitu :

1. *Budaya politik* yang kondusif
2. Tingkat *kesatuan dalam civil society* (utamanya dalam dua hal yang strategis yaitu kesamaan dalam visi dan misi serta adanya jaringan kerja sama dan partisipasi di antara unsur-unsur *civil society* dalam masyarakat)

3. *Dukungan dana* (baik yang bersumber dari masyarakat sendiri maupun dari bantuan luar negeri)

(Wibowo, dkk ; 2004)

Kemudian Hamidi (2006) mengemukakan setiap kebijakan publik harus diarahkan untuk mengintervensi faktor-faktor yang memungkinkan penguatan *civil society* tersebut. Tujuannya adalah tiada lain, agar proses penguatan *civil society* berjalan bersamaan dengan berlangsungnya proses kebijakan publik. Kata kuncinya terletak pada partisipasi masyarakat, dan partisipasi merupakan salah satu prinsip penting dari *good governance*.

Secara tradisional, pakar ilmu politik mengategorikan kebijakan publik ke dalam kategori:

1. Kebijakan substansif (misalnya: kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil masalah luar negeri, dsb)
2. Kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen)
3. Kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya kebijakan masa reformasi, kebijakan masa orde baru dan kebijakan masa orde lama). (Subarsono, 2006).

Kategori lain tentang kebijakan dibuat oleh Anderson sebagai berikut:

1. Kebijakan substansif vs kebijakan prosedural. Kebijakan substansif adalah kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substansif tersebut dapat dijalankan.
2. Kebijakan distributif vs kebijakan regulatori vs kebijakan re-distributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau segmen masyarakat tertentu atau individu. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang merupakan pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat.

Sedangkan kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.

3. Kebijakan material vs kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkret pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
4. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan kebijakan yang berhubungan dengan *private goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas. (Anderson, 1978:126-132)

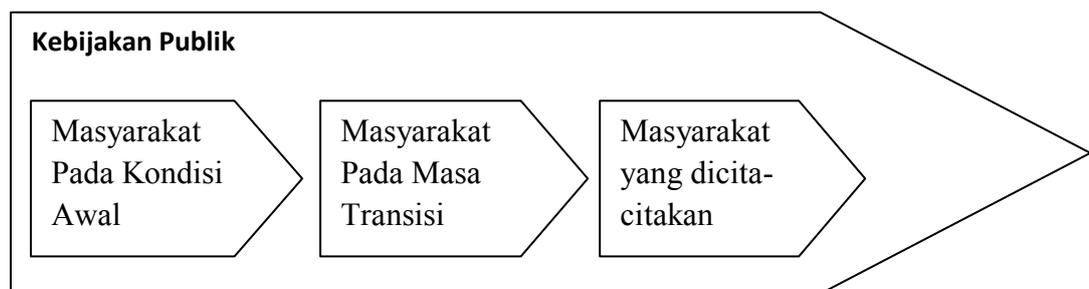
Kebijakan publik, paling tidak dalam bentuk yang positif pada umumnya dibuat berlandaskan hukum dan kewenangan tertentu. Dengan demikian, kebijakan publik memiliki daya ikat yang kuat terhadap masyarakat secara keseluruhan (*community as a whole*) dan memiliki daya paksa tertentu yang tidak dimiliki kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh organisasi-organisasi swasta (Wahab, 2001: 17).

Nirwandar (1999: 12) dalam Waluyo mengemukakan bahwa dalam pembentukan Organisasi Daerah perlu mengukur kemampuan pembiayaan dan kemanfaatannya bagi pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Pada bagian lainnya, Nirwandar menjelaskan bahwa dalam penataan kelembagaan/ organisasi Pemerintah, Pemerintah Daerah tetap berpegang pada prinsip-prinsip organisasi modern, diantaranya yaitu :

1. Visi dan misi yang jelas; hal ini akan sangat membantu disusunnya organisasi yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan terutama mengantisipasi tuntutan perubahan dimasa yang akan datang.
2. Organisasi flat atau datar ; Jenjang organisasi dibatasi, sehingga organisasi lebih *flatering*. Hal ini berarti tingkatan/eselon dikurangi atau lebih jelasnya organisasi pemerintahan cukup memiliki dua atau tiga tingkatan struktural di bawah pucuk pimpinan.
3. Organisasi ramping (tidak banyak pembedangan) ; Merujuk pada format organisasi pemerintah di masa yang akan datang, maka organisasi yang ramping dengan jumlah pembedangan yang dibatasi merupakan suatu keharusan. Organisasi pemerintahan yang benar-benar diperlukan dapat dikembangkan, sebaliknya lembaga yang dianggap menambah jenjang pengambilan keputusan dihapuskan artinya penataan organisasi pemerintah daerah dilakukan sesuai dengan kebutuhan.
(Nirwandar, dalam Waluyo, 2007).

Dari uraian yang telah disampaikan maka kebijakan publik dalam penelitian ini diartikan sebagai suatu proses atau rangkaian pola aktifitas Pemerintah yang berupa keputusan yang dibuat dalam mengatasi permasalahan dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat. Kebijakan publik yang baik adalah yang mendorong setiap warga untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan menjerumuskan kedalam pola kebergantungan.

Gambar 2.1. Kebijakan Publik Ideal



Sumber: Nugroho (2008: 55)

2.1.4 Implementasi Kebijakan Publik

Definisi dan konsep kebijakan publik di atas hanya akan menjadi sebuah konsep ketika kebijakan yang dibuat tidak dapat diimplementasikan. Untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai walaupun rumusan program pembangunan sudah baik, peranan implementasi kebijakan sangat penting. Bahkan Udoji (dalam Wahab, 2005:59) dengan tegas menyatakan bahwa *"The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets they are implemtened"*. Dalam studi kebijakan publik terdapat banyak model implemantasi kebijakan publik. Menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier dengan model implementasi yang disebut *A Frame Work for Implementation Analysis*. Ada 3 variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi yaitu:

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap/kendalikan
 2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya
 3. Variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi
- (Mazmanian dan Sabatier, 1983)

Lebih lanjut Mazmanian dan Sabatier (dalam Widodo) menjelaskan lebih rinci proses implemantasi kebijakan dengan mengemukakan bahwa implementasi kebijakan adalah *"Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan"*. (Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo, 2007).

Mazmanian dan Sabatier menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa,

“To understand what actually happens after a program is enacted or formulated is the subject of policy implementation. Those events and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which included both the effort to administer and the substantive impacts on people and events”. (Mazmanian dan Sabatier, 1983: 4)

Mazmanian dan Sabatier (1983: 4) lebih lanjut mengemukakan bahwa:

“This definition encompasses not only the behavior of the administrative body which has responsibility for the program and the compliance of target groups, but also the web of direct and indirect political, economic, and social forces that bear intended and unintended – of the program”. (Mazmanian dan Sabatier, 1983: 4)

Gambar 2.2.
Model Impelementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier



Sumber: Nugroho (2006: 170)

Dalam gambar tersebut, Mazmanian dan Sabatier mengembangkan kerangka analisis implementasi lewat tiga variabel yang ada dalam pemikirannya. Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Sabatier diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu: (1) variabel *independent* adalah kemampuan kebijaksanaan untuk menstrukturkan proses implementasi; (2) variabel *intervening* adalah variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses

kejelasan dan konsistensi tujuan implementasi; dan (3) variabel *dependent* adalah pengaruh langsung kedua variabel tersebut terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan.

Variabel kemampuan kebijaksanaan untuk menstrukturkan proses implementasi mencakup: (i) kejelasan dan konsistensi tujuan, (ii) digunakannya teori kasual yang memadai, (iii) ketetapan alokasi sumberdaya, (iv) keterpaduan heirarki dalam dan diantara lembaga pelaksana, (v) aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, (vi) rekrutmen pejabat pelaksana, (vii) akses formal pihak luar. Variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup: (i) kondisi sosial-ekonomi dan teknologi, (ii) dukungan politik, (iii) sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok pemilih, (iv) dukungan dari pejabat pelaksana, dan (v) komitmen dan ketrampilan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana. Sedangkan variabel terikat yang merupakan pengaruh langsung dari kedua variabel terhadap proses implementasi mencakup: (i) output kebijakan badan pelaksana, (ii) kepatuhan kelompok sasaran terhadap output kebijakan, (iii) dampak nyata output kebijakan, (iv) dampak output kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan, dan (v) perbaikan mendasar dalam undang – undang. Dalam model implementasi kebijakan tersebut peran penting analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Edward III dalam Tachjan (2006) mengajukan empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan empat variabel tersebut, antara lain "*Communication, resources, dispositions* dan

bureacratic structure”. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain, dan berikut ini adalah penjelasan masing-masing variabel.

1. Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementor mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu

Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implemetor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

Ada tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan aspek komunikasi ini, yaitu:

- 1) Transmisi, yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu hasil implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam proses transmisi ini yaitu adanya salah pengertian, hal ini terjadi karena komunikasi implementasi tersebut telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga hal yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- 2) Kejelasan informasi, dimana komunikasi atau informasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Kejelasan informasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi kebijakan, dimana pada tataran tertentu para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan, tetapi pada tataran yang lain maka hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- 3) Konsistensi informasi yang disampaikan, yaitu perintah ataupun informasi yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah jelas dan konsisten untuk dapat diterapkan dan dijalankan. Apabila perintah yang diberikan seringkali berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumber daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud

sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Sumber daya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Ketidakmampuan pelaksana program ini disebabkan karena kebijakan konservasi energi merupakan hal yang baru bagi mereka dimana dalam melaksanakan program ini membutuhkan kemampuan yang khusus, paling tidak mereka harus menguasai teknik-teknik kelistrikan.

Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung keputusan

kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Kenyataan dilapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan. Kekurangan informasi/pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan, kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami

kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program.

Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

4. Struktur birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

Struktur organisasi yang panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape yaitu prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Grindle (dalam Solichin, 2001: 59) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar sangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat

saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik keputusan dari siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Jones mengartikan implementasi sebagai ”*Getting the job done and doing it*”. Jones menyebutkan aktivitas implementasi kebijakan terdapat tiga macam, antara lain sebagai berikut:

1. *Organization; The establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a policy into effect*
2. *Interpretation; The translation of language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives*
3. *Application; The routine provision of service, payments, or other agree upon objectives or instruments (Jones, 1984)*

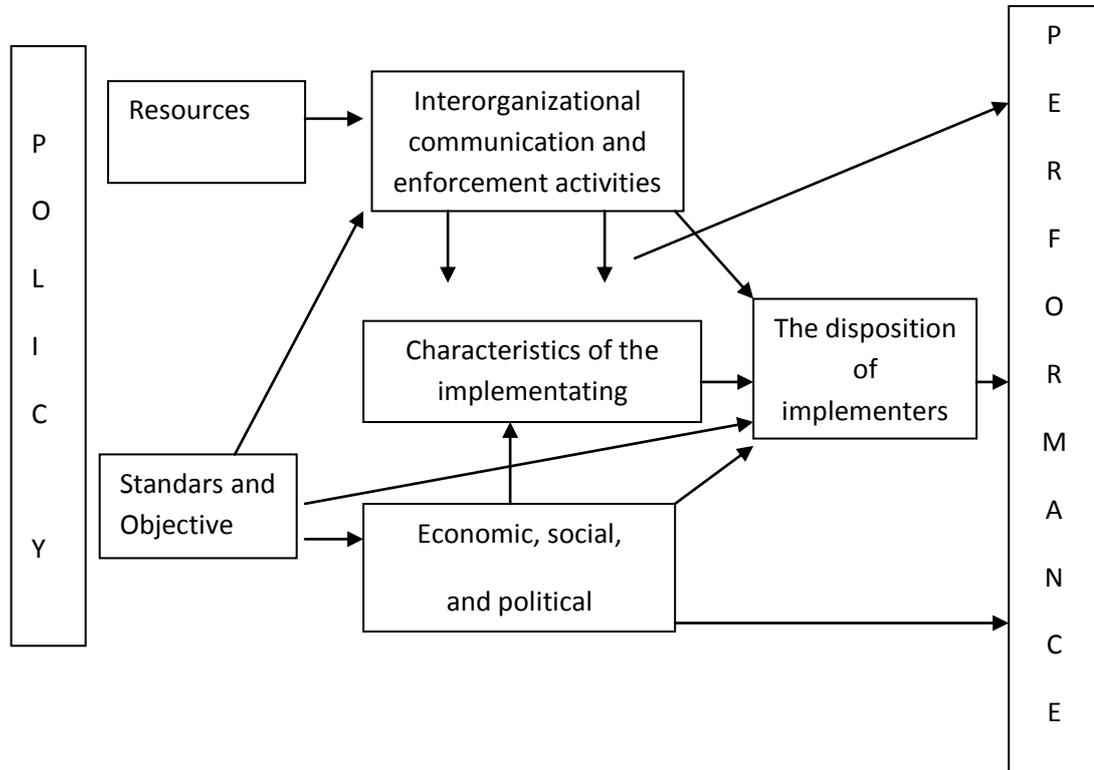
Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn kerap kali oleh para ahli disebut sebagai ” *the top down approach*”. Model ini antara lain:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/ kendala yang serius
 2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
 3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
 4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal
 5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
 6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil
 7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
 8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
 9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna; dan
 10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna
- (Hogwood dan Gunn, 1986).

Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), yang disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process* (model proses implementasi kebijaksanaan):

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
 2. Sumber-sumber kebijaksanaan
 3. Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana
 4. Komunikasi antara organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
 5. Sikap para pelaksana
 6. Lingkungan ekonomi, politik dan sosial
- (dalam Wahab, 2005)

Gambar 2.3.
Model Impelementasi Kebijakan Van Metter dan Van Horn



Sumber: Nugroho (2008: 439)

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut ”*street level bureaucrats*” (dalam Subarsono, 2006).

Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin menulis sebagai berikut:

Implementation process involve many important actors holding diffuse and competing goals and expectations who work within a contexts of an increasingly large and complex mix of government programs that require participation from numerous layers and units of government and who are affected by powerful factors beyond their control. (Ripley dan Franklin, 1986:11).

Keberhasilan implementasi menurut Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of oplementation*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah

kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability kebijakan tersebut.

Adapun isi dari kebijakan mencakup :

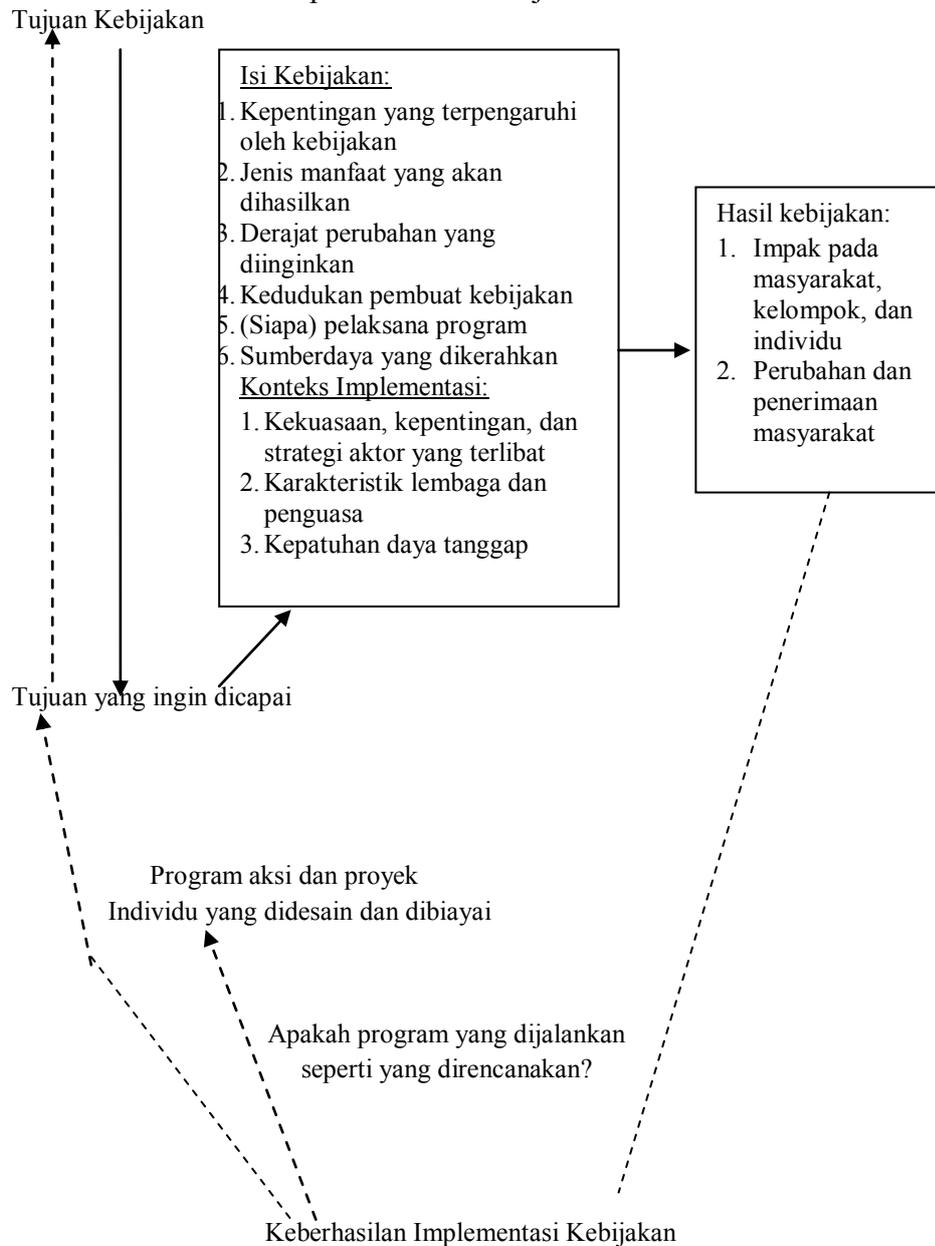
1. kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Kedudukan pembuat kebijakan
5. Siapa pelaksana program
6. Sumber daya yang dikerahkan

Sementara itu konteks implementasinya adalah :

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga dan penguasa.
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

(Merille S. Griendle, 1980)

Gambar 2.4.
Model Impelementasi Kebijakan Grindle



Sumber: Nugroho (2006: 176)

Menurut G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, ada 4 kelompok variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yakni:

1. Kondisi lingkungan
2. Hubungan antar organisasi

3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program
 4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana
- (Cheema dan Rondinelli, 1983)

Dalam pandangan Weimer dan Vining ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni:

1. Logika kebijakan
 2. Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan
 3. Kemampuan implementor kebijakan
- (Weimer dan Vining, 1999: 396)

Syukur mengemukakan tiga unsur penting dalam proses implementasi, yaitu :

1. Adanya program atau kebijaksanaan yang dilaksanakan
 2. Target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan atau peningkatan
 3. Unsur pelaksana (implementor) baik organisasi atau perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.
- (Syukur, dalam Sumaryadi, 2005)

Udoji (dalam Wahab, 2005: 59) dengan tegas mengatakan bahwa: *"The execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented."* Secara garis besar, dapat dikatakan bahwa fungsi implementasi itu, adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan

ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan, sebagai hasil akhir (*outcome*) kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah (Wahab, 1990: 123).

Lain halnya dengan pandangan Islamy (2001: 99) bahwa sekali usulan kebijakan telah diterima dan disahkan oleh pihak yang berwenang, maka keputusan kebijakan itu telah siap untuk diimplementasikan. Terdapat beberapa kebijakan yang bersifat "*self executing*" artinya dengan dirumuskannya kebijakan sekaligus (dengan sendirinya) kebijakan itu terimplementasikan (Islamy, 2001: 102).

Atas dasar uraian teori yang telah disampaikan oleh para ahli, maka implementasi kebijakan publik dalam penelitian ini diartikan sebagai suatu tindakan yang dilakukan oleh individu maupun sekelompok Pejabat Pemerintah dalam upaya melakukan tindakan administrasi yang ditujukan untuk pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kebijakan yang telah disahkan. Dan penulis sendiri akan melakukan penelitian sesuai dengan teori yang di kemukakan oleh para ahli tersebut sebagai suatu dimensi yang sesuai untuk implementasi Kebijakan Investasai di Kabupaten Probolinggo berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2007 tentang Organisasi dan tata kerja lembaga teknis daerah Kabupaten Probolinggo di bagian sepuluh mengenai Pembentukan Kantor Penanaman Modal dan Perijinan.

2.1.5. Investasi

Investasi adalah sebuah keniscayaan bagi sebuah negara, karena semua Negara mempunyai kekurangan dan kelebihan untuk saling mengisi antara satu negara dengan negara lainnya. Untuk menutupi kekurangan dan kelebihan dari kemampuan negara adalah melalui jalan investasi. Investasi adalah salah satu jalur hubungan negara baik secara bilateral ataupun multi lateral. Karena selain dengan investasi akan menambah income negara melalui pemasukan pajak, mengurangi pengangguran tapi yang terpenting dengan adanya hubungan bilateral atau multilateral dengan investasi itulah sebuah negara akan meminimalisir perbedaan-perbedaan antara satu negara dengan yang lainnya.

Kondisi kini Indonesia dituntut untuk cepat bergerak dengan stabilitas penduduk yang makin kompleks yang salah satu penyebabnya adalah pengangguran yang makin merajalela. Hal ini dikarenakan, kebutuhan dasar masyarakat memerlukan produksi dan konsumsi yang bertambah, sehingga menambah kebutuhan akan tanah, energi dan bahan-bahan mentah, yang menambah tekanan kepada lingkungan dan sumber-sumber kehidupan. Hal tersebut menjadi tantangan pemimpin-pemimpin politik, institusi pemerintahan dan hukum, untuk mencari strategi dan memberikan aturan yang baik untuk menarik investasi. Indonesia dengan sumber daya alam yang melimpah memerlukan sumber daya manusia dan sumber keuangan (investasi) untuk membangun perekonomian dan mengelola sumber daya yang ada.

Dalam Ringkasan eksekutif Pengembangan ekonomi daerah dan sinergi kebijakan investasi Pusat-Daerah mengatakan bahwa Investasi adalah salah satu

faktor penting penentu keberhasilan konkrit dari pembangunan ekonomi. Keberadaannya merupakan modal dasar bagi perwujudan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Dalam jangka panjang, bila dibarengi dengan peningkatan daya saing, investasi akan meningkatkan penawaran melalui peningkatan stok kapital yang pada gilirannya akan meningkatkan pula kemampuan masyarakat untuk menghasilkan *output* atau melakukan kegiatan-kegiatan produksi. Kegiatan produksi tersebut akan meningkatkan penyerapan tenaga kerja dan proses tersebut pada akhirnya meningkatkan kualitas pembangunan ekonomi karena diversifikasi kegiatannya. Permasalahan investasi di Indonesia secara ringkas tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tahun 2004-2009. Secara lebih spesifik, rinciannya adalah sebagai berikut:

- (1) Prosedur perijinan yang terkait dengan investasi yang panjang, dimana prosedur perijinan untuk memulai usaha di Indonesia termasuk relatif lebih lama, mahal dan cukup rumit dibandingkan dengan beberapa negara tetangga di kawasan Asia-Pasifik;
- (2) Masih rendahnya kepastian hukum yang tercermin dari masih banyaknya tumpang-tindih kebijakan antara pusat dan daerah serta kebijakan antar sektor;
- (3) Belum menariknya insentif bagi kegiatan investasi, dimana jika dibandingkan dengan negara-negara lain, Indonesia termasuk tertinggal di dalam menyusun insentif investasi;
- (4) Rendahnya kualitas dan kapasitas infrastruktur yang sebagian besar terus memburuk sejak krisis;

(5) Iklim ketenagakerjaan yang kurang kondusif; dan kurangnya jaminan keamanan untuk melakukan kegiatan investasi/usaha.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mempunyai tanggung jawab bersama dalam memberikan stimulan bagi pengembangan sektor riil melalui peningkatan investasi. Investasi akan menimbulkan efek pengganda (*multiplier effect*) bagi perekonomian. Peningkatan investasi tidak hanya akan meningkatkan permintaan agregat, tetapi juga meningkatkan penawaran agregat melalui meningkatnya stok kapital dan kapasitas produksi. Kegiatan produksi akan menyerap tenaga kerja. Investasi, khususnya yang datang dari luar negeri atau luar wilayah, juga akan mendorong proses alih teknologi dan inovasi. Proses ini pada akhirnya akan meningkatkan produktivitas, memacu pertumbuhan dan berpeluang untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan mengurangi kemiskinan.

Untuk itu investasi yang perlu ditingkatkan adalah investasi yang dapat menciptakan kesempatan kerja, menggunakan sumber daya ekonomi daerah yang ada, dan dapat memberikan nilai tambah yang besar terutama investasi di sektor pertanian dan industri dapat menyerap tenaga kerja. Demikian pula, penataan dan pembenahan sektor informal seperti usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) dan pedagang kaki lima (PKL) juga sangat penting dalam mengembangkan sektor riil.

Pembangunan Daerah dan peningkatan investasi di Indonesia bisa dilihat dari:

1. Keragaman Investasi ;

Lebih dari 60 persen investasiterdapat di Pulau Jawa dan Bali. Provinsi Maluku Utara dan Maluku adalah dua provinsi dengan nilai investasi terendah. Pola persebaran investasi tersebut selain disebabkan oleh ketersediaan

infrastruktur juga disebabkan oleh kemudahan dalam mendapatkan layanan perijinan, dukungan sumber daya, dan komitmen pemerintah daerah dalam meningkatkan investasi.

2. Kendala Investasi ;

Dalam era otonomi daerah, daerah memiliki hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, memilih pimpinan, mengelola aparatur daerah, memungut pajak dan retribusi daerah, mengelola kekayaan daerah dan juga dapat mendapatkan sumber pembiayaan yang berasal dari daerah sendiri yang sah. Selain itu, daerah mempunyai kewajiban untuk menyediakan layanan publik dan membangun daerah. Bagi daerah yang kurang siap dengan otonomi, maka kewajiban tersebut akan menjadi beban berat dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Perkembangan saat ini menunjukkan bahwa belum semua daerah dapat melaksanakan otonomi dengan sebaik-baiknya.

Hal tersebut terlihat dari berbagai permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan otonomi daerah terutama terkait dengan permasalahan regulasi (peraturan daerah),

serta pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya keuangan melalui pengeluaran atau belanja daerah. Dengan kewenangan yang dimiliki, daerah menerbitkan dan memberlakukan Perda baru, khususnya terkait dengan pungutan pajak dan retribusi daerah yang sering tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di atasnya, dan menambah beban bagi masyarakat dan dunia usaha di daerah yang bersangkutan. Sementara itu, sumber daya keuangan yang dimiliki

daerah juga belum dialokasikan dan didistribusikan secara efisien dan efektif, baik dalam penyediaan barang dan pelayanan publik maupun dalam mendorong kinerja sektor riil di daerah.

3. Daya tarik investasi daerah ;

Seiring dengan meningkatnya persaingan global, semua negara dan daerah berlomba-lomba menarik investor-domestik maupun asing-untuk menanamkan modal di wilayahnya. Pelaku usaha atau investor akan memilih lokasi yang paling memberikan kemudahan dan keuntungan bagi usahanya. Penciptaan iklim usaha yang kondusif merupakan elemen utama di dalam peningkatan investasi. Keberhasilan suatu negara menarik investor menggambarkan daya tarik dan daya saing negara yang bersangkutan.

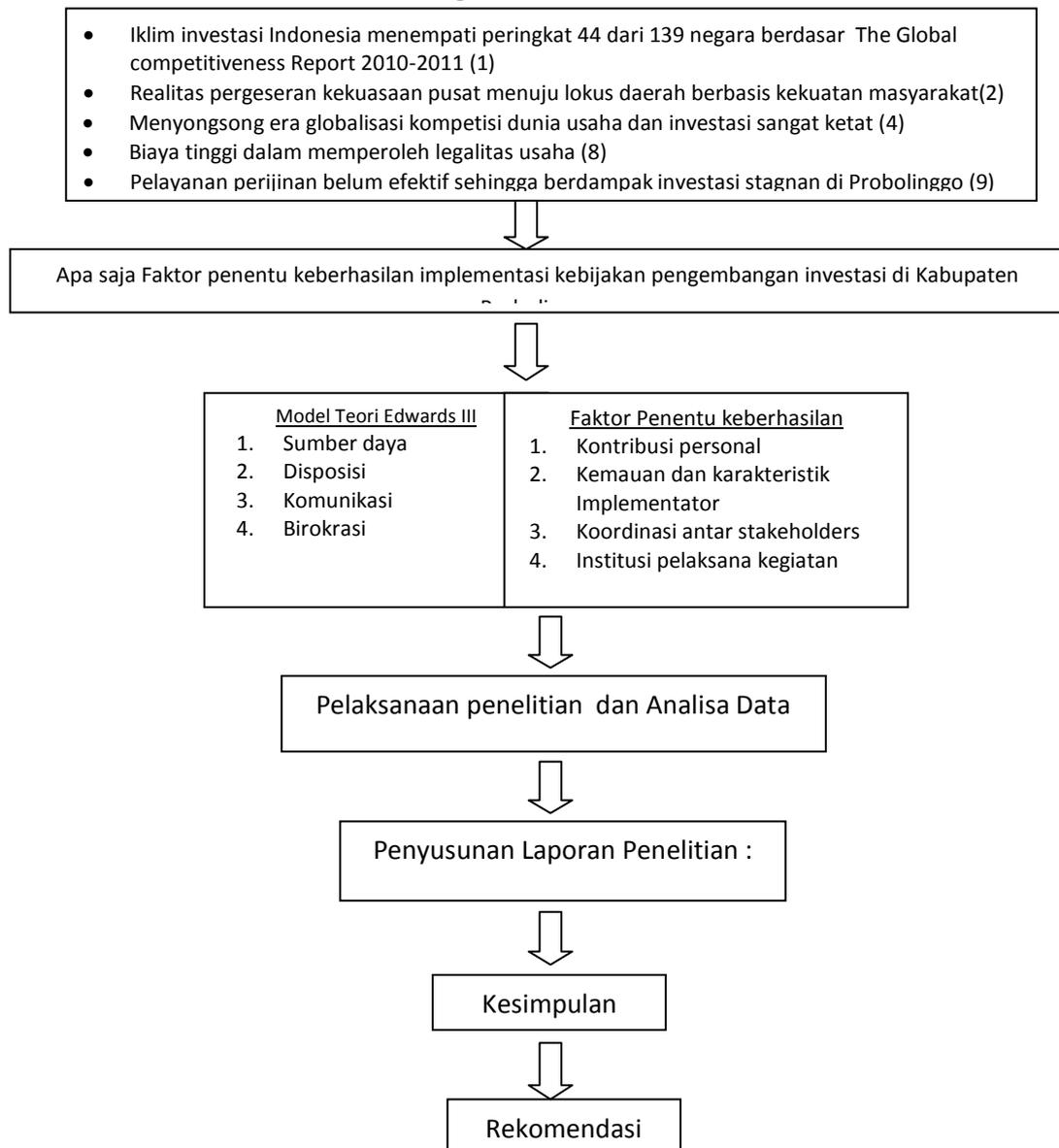
Berdasarkan uraian tersebut dapat dikatakan bahwa investasi bisa berdampak kebeberapa faktor, dan dalam penelitian ini investasi diharapkan dapat meningkat dengan adanya faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan investasi di Kabupaten Probolinggo .

2.2 Kerangka Pemikiran Penelitian

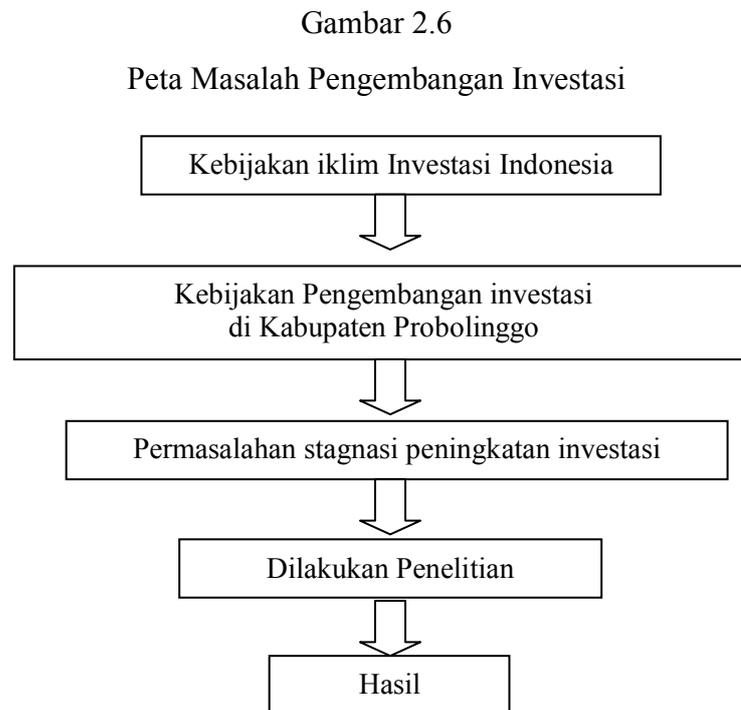
Berdasarkan latar belakang masalah dan tinjauan pustaka, maka pada gambar 2.5 disusunlah kerangka pemikiran penelitian yang menunjukkan alur proses penelitian yang akan dilakukan.

Gambar 2.5

Kerangka Pemikiran Penelitian



Adapun peta atau kerangka masalah pengembangan investasi disajikan pada gambar berikut ini:



2.3. Definisi Konsep

Guna mendapatkan persepsi yang sama dan membatasi area dari penelitian yang dilakukan maka perlu dibuatkan sebuah definisi konsep dari alur penelitian tersebut yang meliputi :

1. Kebijakan

Dalam penelitian ini telah banyak disebutkan arti dan makna kebijakan, tetapi penulis membatasi arti kebijakan tersebut dalam penulisan tesis ini. Dimana arti kebijakan yang dimaksud adalah suatu rangkaian konsep yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan suatu pelayanan publik yang digunakan oleh Pemerintah.

2. Kebijakan Publik

Dengan melihat begitu banyaknya makna dan arti kebijakan publik, maka pada penulisan tesis ini batasan dari kebijakan publik adalah suatu proses atau rangkaian pola aktifitas Pemerintah yang berupa keputusan yang dibuat dalam rangka mengatasi permasalahan dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat. Kebijakan publik yang baik adalah yang mendorong setiap warga untuk membangun daya saingnya dan bukan menjerumuskan ke dalam pola kebergantungan.

3. Kebijakan Pengembangan Investasi

suatu rangkainan konsep yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan suatu pelayanan publik memungkinkan pemerintah daerah untuk menyusun kerangka perencanaan dan rencana aksi yang diarahkan untuk mendorong investasi, khususnya investasi swasta, baik domestik maupun asing. Disadari sepenuhnya bahwa di tengah kian merosotnya kepercayaan dunia usaha terhadap iklim investasi di Indonesia, hanya kebijakan dan strategi investasi yang jitu yang sanggup merangsang minat investor

4. Faktor Penentu keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan investasi, ada 4 faktor penentu keberhasilan implementasi yang diyakini penulis yaitu :

- a. Komunikasi ; suatu tindakan menyampaikan informasi atas kebijakan yang ada kepada pihak lain sebagai implementatornya. Keberhasilan kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan

sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

- b. Sumberdaya ; kemampuan atau kontribusi yang diberikan untuk bisa mengimplemntasikan kebijakan yang bisa berupa sumber daya manusia ataupun sumber daya financial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.
 - c. Disposisi ; Adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implemetor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah
 - d. Struktur birokrasi ; struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Suatu susunan dan hubungan antara bagian pada posisi yang ada pada pemerintahan dalam menjalin kegiatan operasional untuk mencapai tujuan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya *standard operating procedures* atau SOP.
5. Investasi ; yang dimaksud investasi dalam penelitian ini adalah investasi riil yang dilakukan di Kabupaten Probolinggo, dengan segala potensi yang dimilikinya.

BAB III

METODE PENELITIAN

Suatu proses untuk mendapatkan ilmu agar memiliki nilai kebenaran harus dilandasi oleh cara berfikir yang rasional berdasarkan logika dan berpikir empiris berdasarkan fakta. Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif, yang disebabkan peneliti merasa perlu adanya pendekatan yang dapat melakukan kajian secara komprehensif dan mendalam untuk mengetahui Implementasi Kantor Penanaman Modal dan Perijinan dalam peningkatan pelayanan sesuai amanah dari Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2007 di Kabupaten Probolinggo tentang pembentukannya. Pendekatan kualitatif adalah suatu proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Pendekatan ini menekankan sifat realitas yang terbangun secara sosial, hubungan erat antara peneliti dan subyek yang diteliti. (Juliansyah Noor, 2011 : 34)

Penelitian kualitatif dilakukan pada kondisi alamiah dan bersifat penemuan, dimana peneliti merupakan instrumen kunci. Oleh karena itu peneliti harus memiliki bekal teori dan wawasan yang luas, bisa melakukan analisis, mengkonstruksi obyek yang diteliti menjadi lebih jelas. Penelitian Kualitatif digunakan jika masalah belum jelas, mengetahui makna yang tersembunyi, untuk memahami interaksi sosial, mengembangkan teori, memastikan kebenaran data dan meneliti sejarah perkembangan.

Yang utama dalam metode penelitian kualitatif adalah memperoleh pemahaman atas tindakan dan makna gejala sosial dalam sudut pandang subyek

penelitian. Alasan peneliti memakai metode penelitian kualitatif adalah sifat masalah yang diteliti, dimana penelitian ini berupaya mengungkap dan memahami implementasi Peraturan Daerah terhadap efektifitas pelayanan yang diberikan.. Penelitian ini ditujukan untuk mendapatkan gambaran tentang perkembangan efektifitas pelayanan izin usaha perdagangan dan peningkatan jumlah investasi di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo, dan memberikan penjelasan beberapa faktor yang mempengaruhinya. Pertimbangan lain, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan informan sehingga diharapkan dapat diperoleh gambaran yang lengkap dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

3.1. Tipe Penelitian

Berdasarkan pada perumusan masalah dan tujuan dalam penelitian ini, maka tipe penelitian yang digunakan adalah Tipe Penelitian Deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang berusaha mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa, kejadian yang terjadi saat sekarang. Penelitian ini memusatkan perhatian pada masalah aktual sebagaimana adanya pada saat penelitian berlangsung. Variabel yang diteliti bisa tunggal atau satu variabel tetapi juga bisa lebih dari satu variabel. (Juliansyah Noor, 2011 : 35).

Senada dengan pernyataan tersebut, Masri Singarimbun (1995 : 4) menyatakan bahwa penelitian deskriptif dimaksudkan untuk pengukuran yang cermat terhadap fenomena sosial tertentu, misalnya perceraian, pengangguran, keadaan gizi, preferensi terhadap politik tertentu dan lain-lain. Sedangkan menurut Surakhmad (1978: 131) penelitian deskriptif ditujukan kepada

“pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang” untuk dibedakan dengan penelitian historis.

3.2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo, dipilihnya lokasi ini oleh penulis karena ketertarikan atas adanya suatu kebijakan yaitu Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2007 tentang pembentukan Kantor Penanaman Modal dan Perijinan yang telah disahkan pada tahun tersebut. Dan ternyata baru diimplementasikan pada tahun 2009, sementara sebetulnya keberadaan Kantor tersebut dapat berpengaruh terhadap iklim usaha dan iklim investasi.

3.3. Populasi Penelitian

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas objek/subjek yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya. Dalam penelitian ini populasi digunakan untuk menyebutkan seluruh elemen atau anggota dari suatu wilayah yang menjadi sasaran penelitian atau merupakan keseluruhan (Universum) dari obyek penelitian (Juliansyah Noor : 2011: 147).

Menurut Spradley dalam Sugiyono (2007: 215) tidak menggunakan istilah populasi untuk penelitian kualitatif, tetapi menggunakan istilah *sosial situation* atau situasi sosial. Situasi sosial ini terdiri atas tiga elemen yaitu tempat (*place*), pelaku (*actors*), dan aktivitas (*activity*) yang berinteraksi secara sinergis. Situasi sosial tersebut dapat dinyatakan sebagai obyek penelitian yang ingin diketahui “apa yang terjadi didalamnya. Sehingga peneliti dapat mengamati secara

mendalam aktivitas (*activity*) orang-orang (*actors*) yang ada pada tempat (*place*) tertentu.

Dalam penelitian kualitatif yang dilakukan penulis tidak menggunakan populasi, karena pada penelitian kualitatif berangkat dari kasus tertentu yang ada pada situasi sosial tertentu dan hasil kajiannya tidak akan diberlakukan ke populasi tetapi di transferkan ke tempat lain pada situasi sosial yang memiliki kesamaan dengan situasi sosial pada kasus yang dipelajari.

3.4. Teknik Penentuan Informan

Penentuan informan adalah proses memilih sejumlah elemen secukupnya dari populasi, sehingga penelitian terhadap sampel dan pemahaman tentang sifat atau karakteristik akan membuat kita dapat menggeneralisasikan sifat atau karakteristik tersebut dalam elemen populasi. Menurut Juliansyah Noor (2011: 149), penarikan sampel jangan sampai bias dan harus menggambarkan seluruh unsur dalam populasi secara proporsional. Hal ini dapat dilakukan dengan cara memberikan kesempatan yang sama pada seluruh elemen dalam populasi. Dan langkah-langkah untuk menentukan adalah sebagai berikut :

1. Mendefinisikan populasi yang akan dijadikan obyek penelitian
2. Menentukan prosedur sampling
3. Menentukan besarnya sampel.

Penentuan informan dilakukan dengan teknik *purposive sampling* pada *key informan*, dan dilanjutkan dengan teknik *snowball*. *Purposive sampling* merupakan teknik penentuan sampel dengan pertimbangan khusus sehingga layak dijadikan sampel. Dilanjutkan dengan teknik *snow ball* yaitu mencari informan lanjutan untuk mendapatkan variasi informasi yang mungkin ada, sehingga didapatkan

variasi kedalaman dan kerincian data. Artinya adalah dengan menentukan seseorang atau beberapa orang untuk diwawancara (*key informan*), kemudian orang-orang tersebut akan berperan besar sebagai titik awal pencarian informan selanjutnya. Hal ini dilakukan untuk menjaring informasi dari sumber yang relevan dengan kajian penelitian setelah informan awal diperoleh.

Untuk mendapatkan informasi baik data primer maupun data sekunder, peneliti telah memulai dari informan awal yang dianggap mengetahui informasi yang sesuai dengan permasalahan penelitian. Langkah berikutnya yakni menentukan informan lanjutan yang diperoleh dari informan awal. Pencarian informan berhenti ketika sudah tidak ditemukan lagi informasi baru atau telah terjadi pengulangan informasi dari yang telah diperoleh sebelumnya.

Dalam penelitian ini informan kunci yang digunakan adalah:

1. Asisten Tata Praja Pemerintah Kabupaten Probolinggo yaitu Bambang Sugiyanto, SH. M Hum
2. Kepala Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo yaitu M Sjaiful Effendi S.Sos, M.Si
3. Kepala Seksi Pelayanan Perijinan Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo yaitu Drs Triyono
4. Kepala Seksi Data dan Pelaporan Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo yaitu Drs Eduardo Nahumuri, M.Si
5. Kepala Seksi Perundang-undangan Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Probolinggo yaitu Drs Maryoto
6. Kepala Bagian Organisasi Pemerintah Kabupaten Probolinggo yaitu Drs Dwi Jatmiko

7. Kepala Bagian Tata Usaha Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo yaitu Dra Anni Rimawati, M.Si
8. Pengusaha tanaman Organik yaitu Bukhari
9. Pengusaha budidaya Jamur yaitu Mustain
10. Anggota Kadin Kabupaten Probolinggo yaitu Imamudin
11. Pengusaha sparpert kendaraan bermotor yaitu Singo maruto

Informan yang terpilih tersebut tentunya telah dilihat oleh penulis sesuai dengan kriteria yang harus dilakukan dalam penelitian kualitatif yaitu :

1. Mereka yang menguasai atau memahami sesuatu melalui proses enkulturasi, sehingga sesuatu itu bukan sekedar diketahui, tetapi juga dihayatinya dan dipikirkan
2. Mereka yang mempunyai waktu yang memadai untuk diminta informasi
3. Mereka yang tidak cenderung menyampaikan informasi hasil “kemasannya” sendiri.
4. Mereka yang mengetahui proses pelayanan perijinan dan pernah menjadi pengguna pelayanan perijinan.
5. Mereka yang peduli terhadap implementasi pelayanan publik.

Perlu diketahui pula bahwa penambahan informan itu dihentikan, manakala data yang diperoleh sudah jenuh dari berbagai informan, baik yang lama maupun yang baru, tidak memberikan data baru lagi. Bila pemilihan informan benar-benar jatuh pada subyek yang benar-benar menguasai situasi sosial yang diteliti (obyek), maka merupakan keuntungan bagi peneliti, karena tidak memerlukan banyak informan lagi, sehingga penelitian cepat selesai. Jadi yang menjadi kepedulian bagi peneliti kualitatif adalah ” tuntas dan kepastian ” mengenai

perolehan informasi dengan keragaman variasi yang ada, bukan banyaknya informan sebagai sumber data.

3.5. Jenis Data

Data artinya sesuatu yang diketahui, yang diartikan sebagai informasi yang diterimanya tentang suatu kenyataan atau fenomena empiris, yang wujudnya bisa seperangkat ukuran atau berupa ungkapan kata-kata. Menurut Juliansyah Noor (2011: 137), Data-data yang diperoleh dapat memberikan dukungan atas analisis-analisis yang dilakukan terhadap objek atau sasaran penelitian. Berdasarkan jenisnya maka data dibedakan menjadi 2 yaitu:

1. **Data primer**

Adalah suatu informasi yang diperoleh secara langsung dari sumbernya melalui wawancara atau kuisener yang telah disusun secara rinci, dan data ini yang akan menjadi bahan analisis. Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah hasil wawancara dari para informan yang telah disebutkan dan telah terpilih sesuai kriterianya.

2. **Data sekunder,**

Data yang adanya telah disusun, dikembangkan dan diolah kemudian tercatat. Data ini biasanya diperoleh dari dokumen, arsip, perpustakaan, dan laporan-laporan penelitian terdahulu, termasuk juga berita dari surat kabar dan majalah yang berkaitan dengan tema penelitian ini. Data sekunder disebut juga data yang telah tersedia, yang selanjutnya digunakan untuk memperkuat atau mendukung data primer dalam melakukan analisa penelitian. Adapun data sekunder yang dapat digunakan adalah sebagai berikut:

- 1) Data yang berupa surat-surat dokumen resmi , berupa laporan kegiatan, peraturan-peraturan Pemerintah
- 2) Media Massa, antara lain: Surat kabar atau majalah, Makalah atau paper
- 3) Jurnal Ilmu Administrasi Publik
- 4) Laporan dan hasil penelitian

3.6. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan dalam *natural setting* (kondisi yang alamiah), sumber data primer, tehnik pengumpulan data lebih banyak pada observasi berperan serta (*participan observation*), wawancara mendalam (*in depth interview*) dan dokumentasi (Sugiyono, 2008:225). Catherine Marshall, Gretchen B. Rossman dalam Sugiyono (2008:225) menyatakan:

“the fundamental methods relied on by qualitative researchers for gathering information are, participation in the setting, direct observation, in-depth interviewing, document review”

(Metode mendasar yang diandalkan oleh peneliti kualitatif untuk mengumpulkan informasi adalah, partisipasi, pengamatan langsung, wawancara mendalam, review dokumen)

Teknik pengumpulan data merupakan cara mengumpulkan data yang dibutuhkan untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Pengumpulan data adalah pencatatan peristiwa-peristiwa, hal-hal, keterangan-keterangan, atau karakteristik-karakteristik sebagian atau seluruh elemen populasi yang akan menunjang atau mendukung penelitian. Tanpa mengetahui tehnik pengumpulan data, maka tidak akan didapatkan data yang memenuhi standar data yang

ditetapkan. Sedangkan teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

1. Wawancara

Wawancara merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan berhadapan secara langsung dengan yang diwawancarai tetapi dapat juga diberikan daftar pertanyaan terdahulu untuk dijawab pada kesempatan lain. Wawancara merupakan re-checking atau pembuktian terhadap informasi atau keterangan yang diperoleh sebelumnya. (Juliansyah, 2011: 138).

Teknik wawancara yang digunakan adalah wawancara mendalam (indept interview) yaitu proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara, dimana diantara keduanya terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama. Dalam penelitian ini penulis menggunakan pedoman wawancara yang telah disusun berdasarkan kebutuhan data untuk analisis.

2. Observasi

Menurut Juliansyah (2011: 140) Observasi menuntut adanya pengamatan dari peneliti baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap obyek penelitian, instrumen yang digunakan yaitu lembar pengamatan dan panduan pengamatan. Alasan melakukan observasi yaitu untuk menyajikan gambaran realistis perilaku atau kejadian, menjawab pertanyaan, membantu mengerti perilaku manusia dan evaluasi yaitu melakukan pengukuran terhadap aspek tertentu dan

melakukan umpan balik terhadap pengukuran tersebut. Bungin (2007: 115), mengemukakan beberapa bentuk observasi yang dapat digunakan dalam penelitian kualitatif yaitu observasi partisipatif, observasi terstruktur dan observasi kelompok tidak terstruktur. Penulis menggunakan observasi langsung dan partisipatif pada keberadaan dan kondisi Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo. Hal tersebut sekaligus bertujuan untuk melakukan validasi data atas informasi yang diberikan oleh informan penelitian.

3. Dokumentasi

Data sekunder berupa dokumentasi dipakai untuk lebih melengkapi data-data yang diperoleh melalui wawancara dan observasi. Sejumlah fakta dan data tersimpan dalam bahan yang berbentuk dokumentasi, biasanya berbentuk surat, catatan harian, laporan kegiatan, foto-foto dan sifat utamanya tak terbatas pada ruang dan waktu sehingga memberi peluang kepada peneliti untuk mengetahui hal-hal yang pernah terjadi di waktu silam. Dan secara detail terbagi dalam beberapa macam yaitu buku atau catatan harian, memorial, kliping, dokumen pemerintah atau swasta, data di server, data tersimpan di web.

3.7. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah alat yang digunakan untuk memperoleh dan mengumpulkan data dalam rangka memecahkan masalah dan mencapai tujuan penelitian. Dalam penelitian ini instrumen yang digunakan adalah:

- a. Peneliti sendiri, yaitu dengan mengamati fenomena-fenomena dan wawancara dengan informan berkaitan dengan fokus penelitian sekaligus mendapatkan data sekunder dari sumber yang bisa dipercaya.
- b. Pedoman wawancara (interview guide), yaitu berupa materi atau poin-poin yang menjadi dasar dan acuan dalam melakukan wawancara dengan informan. Digunakan pedoman wawancara dimaksudkan agar wawancara yang dilakukan benar-benar mendapatkan informasi yang dibutuhkan dan sesuai dengan topik penelitian yang sudah ditetapkan serta tidak keluar dari kerangka pemikiran penelitian yang telah di buat.
- c. Catatan lapangan (field note) yaitu catatan yang dilakukan oleh peneliti pada saat di lapangan yang berguna untuk mencatat hasil wawancara atau indepth interview dan pengamatan selama melakukan penelitian.

3.8. Teknik Pengolahan Data

Pengolahan data merupakan tahapan penting sebelum dilakukan analisis data. Ada tiga tahapan pengolahan data yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini sebelum data dianalisis, yaitu

- a. Reduksi Data

Data yang diperoleh dari lapangan berupa catatan lapangan, hasil wawancara dan hasil pemantauan ditulis dalam format entrian selanjutnya di lakukan

pemilahan berdasarkan kesamaan informasi antar informan. Mereduksi data yang dimaksud adalah merangkum dan memilih hasil temuan dan wawancara yang dilakukan peneliti, selanjutnya diambil kesimpulan sebagai hasil akhir pencarian data primer yang dilakukan. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

b. Penyajian Data

Dalam penelitian ini, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, hubungan antar kategori, penyampaian hasil wawancara langsung, dan menggunakan teks yang bersifat naratif dari informan. Dengan mendisplaykan data, maka akan mempermudah dalam memahami apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan atas pemahaman yang didapat dari penyajian data tersebut.

c. Penarikan kesimpulan

Dari data yang sudah dipilah-pilah dan disajikan tadi, maka selanjutnya di tarik dalam suatu kesimpulan sebagai temuan baru dari lapangan. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran naratif suatu obyek riil yang telah diteliti selanjutnya disajikan bersamaan dengan data-data pendukung lain sehingga bisa dibuat kesimpulan yang kredibel.

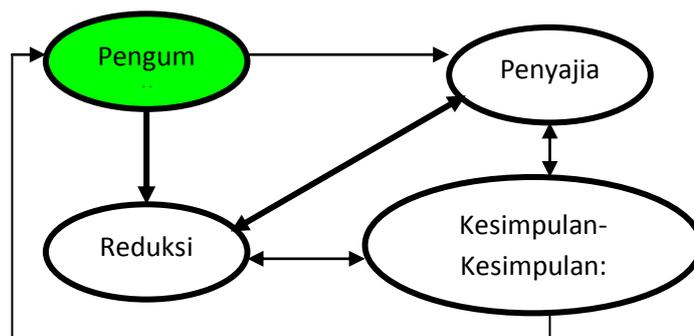
Banyak hasil penelitian kualitatif diragukan kebenarannya karena beberapa hal seperti subjektifitas peneliti yang dominan, pedoman wawancara dan observasi banyak kelemahan ketika dilakukan secara terbuka dan tanpa

kontrol, oleh karena itu pada penelitian kualitatif harus dilakukan tahapan pengolahan data seperti yang dilakukan oleh penulis.

3.9. Teknik Analisis Data

Analisa data dalam penelitian kualitatif dilakukan penulis dimulai sejak sebelum dilakukan penelitian, selama dilakukan penelitian, dan setelah selesai penelitian. Dengan kata lain proses analisis dan interpretasi data tidak dilakukan pada akhir pengumpulan data tetapi secara simultan mulai dilakukan pada waktu proses pengumpulan data yang berlangsung dilapangan. Pada saat wawancara, peneliti sudah melakukan analisis terhadap jawaban yang diwawancarai. Bila jawaban yang diwawancarai setelah dianalisis terasa belum memuaskan, maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi, sampai pada tahap tertentu, diperoleh data yang dianggap kredibel. Menurut Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2008:246), bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakuakn secara interaktif dan berlangsung terus menerus sampai tuntas dan sampai datanya jenuh. Model interaktif dalam analisis data tersebut disebut ditunjukkan dalam gambar berikut ini:

Gambar 3.1
Komponen-Komponen Analisis Data Model Interaktif



Sumber : Miles & Huberman, 1992

Dari gambar model interaktif menurut Miles & Huberman, teknik analisis data kualitatif ini meliputi:

1. Pengumpulan data, yaitu suatu tindakan yang dilakukan oleh peneliti dalam rangka mengidentifikasi dan mengumpulkan data melalui metode yang telah dipilih yaitu indept interview kepada informan, yang selanjutnya diklasifikasikan berdasarkan kebutuhan analisisnya.
2. Reduksi Data , Meliputi proses pemilihan, pemilahan dan penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data “kasar” yang didapat dan dicatat dari lapangan. Dengan demikian akan mempertegas, memperjelas lingkup permasalahan yang diteliti, membuang hal-hal yang tidak perlu sehingga memungkinkan kesimpulan akhir dibuat.
3. Penyajian Data, Merupakan proses pengorganisasian data sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
4. Menarik Kesimpulan atau Verifikasi , merupakan penafsiran kesimpulan berdasarkan penyajian data. Secara ringkas teknik analisis yang dilakukan melalui proses mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, dan mengkategorikan menjadi urutan yang mudah dibaca dan dimengerti.

Dalam penelitian ini digunakan teknik triangulasi sumber data, yaitu dengan membandingkan dan mengecek kembali derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui alat yang berbeda. Dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari berbagai sumber yang berbeda mengenai permasalahan yang dikaji untuk

kemudian dibandingkan. Triangulasi sumber data dalam penelitian ini dilakukan dengan:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dan hasil wawancara. Artinya peneliti berusaha membandingkan mengenai apa yang diamati tentang suatu kondisi fisik dan tingkah laku, dengan data hasil wawancara yang dilakukan dengan informan penelitian.
2. Membandingkan keadaan dalam perspektif seseorang dengan pendapat dan pandangan orang lain. Realisasinya, apa yang dikatakan seseorang dalam perspektifnya terkadang berbeda dengan perspektif orang lain, walaupun untuk menanggapi topik yang sama, untuk mendapatkan informasi dengan membandingkan pendapat yang berbeda.
3. Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen. Peneliti melakukan *cross chek* dengan membandingkan antara informasi yang diperoleh melalui hasil wawancara pada informan dengan dokumen yang ada.

Analisa data ini dimaksudkan agar data yang diperoleh dari lapangan dapat dengan mudah dibaca dan dipahami sebagai upaya menemukan jawaban atas permasalahan penelitian. Selanjutnya data tersebut di klasifikasikan berdasarkan desain penelitiannya. Analisa data dilakukan secara menyeluruh sejak awal diperoleh data sampai dengan akhir penelitian atau dengan kata lain digunakan model interaktif seperti pada gambar 3.1.

BAB IV

HASIL DAN ANALISIS PENELITIAN

4.1. Gambaran Umum Kabupaten Probolinggo

Letak geografis Kabupaten Probolinggo di Provinsi Jawa Timur dengan luas wilayah 169.616,65 Ha atau 1.696,17 Km² (1,07% dari luas daratan dan lautan provinsi Jawa Timur. Secara topografi terletak dilembar pegunungan yang membujur dari barat ke timur. Lokasinya yang berada disekitar garis katulistiwa menyebabkan daerah ini mengalami perubahan iklim dua jenis yaitu musim kemarau dan musim penghujan. Diantara kedua musim tersebut terdapat musim pancaroba yang ditandai dengan tiupan angin kencang dari arah tenggara ke barat laut yang biasa di sebut Angin gending. Pembagian wilayah alternatif secara yuridis formal dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang pembentukan daerah Kabupaten wilayah dalam lingkungan Provinsi Jawa Timur.

Gambar 4.1

Peta Wilayah Kabupaten Probolinggo



Kabupaten Probolinggo mempunyai jumlah penduduk lebih dari 1,1 juta jiwa (tahun 2010). Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku mencapai lebih dari 12 trilyun (tahun 2010) dengan kontribusi terbesar

dari sektor pertanian sebesar 29%. Data dari survai Kabupaten/Kota Terbaik di Indonesia untuk Bidang Penanaman Modal tahun 2009 yang dikeluarkan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menunjukkan bahwa Kabupaten Probolinggo berada di ranking 26 dari 217 kabupaten yang disurvei. Kondisi tersebut nampaknya menjadi lebih baik berdasarkan survai Tata Kelola Ekonomi Daerah (TKED) tahun 2011 yang dikeluarkan oleh KPPOD dan The Asia Foundation, kabupaten Probolinggo menempati posisi peringkat 8 dari daerah 245 daerah yang disurvei.

Menurut angka final hasil Sensus Penduduk 2010, Penduduk di Kabupaten Probolinggo tercatat sebanyak 1.096.244 jiwa. Jika dibandingkan dengan hasil Sensus Penduduk tahun 2009 yang sebesar 1.004.967 jiwa, berarti tingkat pertumbuhan penduduk Kabupaten Probolinggo secara rata-rata 0,87% pertahun. Tingkat kepadatan penduduk Kabupaten Probolinggo mencapai 646 jiwa. Kecamatan yang mempunyai tingkat kepadatan penduduk paling tinggi dibanding kecamatan lainnya adalah Sumberasih (1.966 jiwa/Km²), Kraksaan (1.735 jiwa/Km²) dan Dringu (1.630 jiwa/Km²).

Jumlah pencari kerja pada tahun 2010 tercatat 3.445 orang yang terdiri dari laki-laki 1.937 orang perempuan 1.508 orang. Dibandingkan dengan tahun 2009 yang mencapai 3.658 orang, maka jumlah pencari kerja menurun sebesar 5.8%. Tetapi lowongan pekerjaan yang tersedia di tahun 2010 mengalami peningkatan dibandingkan tahun lalu. Besarnya penempatan kerja di tahun 2010 mencapai 13,0% dari total seluruh pencari kerja. Ini berarti ada peningkatan sekitar 11% dibandingkan tahun lalu.

Berdasarkan hasil survey industri yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik Kabupaten Probolinggo terjadi penurunan jumlah perusahaan, tercatat pada tahun 2009 berjumlah 18 industri besar dan 48 industri sedang, sedangkan di tahun 2010 terdapat 17 industri Besar dan 41 industri sedang. Dimana industri besar adalah industri yang memiliki tenaga kerja 100 orang atau lebih, sedangkan industri sedang memiliki tenaga kerja antara 20 sampai dengan 99 orang.

Pembangunan sektor Pariwisata terus digalakkan oleh Pemerintah Kabupaten Probolinggo, dalam rangka untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang meliputi pembangunan obyek wisata dan segenap fasilitasnya. Untuk jasa hotel banyak mengelompok di Kecamatan Sukapura karena disana ada obyek wisata yang cukup terkenal dan merupakan salah satu obyek primadona wisata Jawa Timur yaitu Gunung Bromo. Jumlah hotel di Kabupaten Probolinggo tercatat sebanyak 23 hotel yang tersebar di 8 kecamatan tetapi terbanyak di Sukapura yaitu ada 12 hotel. Dalam kurun waktu tahun 2010 jumlah wisatawan yang berkunjung di Kabupaten Probolinggo naik dari 209.146 di tahun 2009 menjadi 220.590 di tahun 2010.

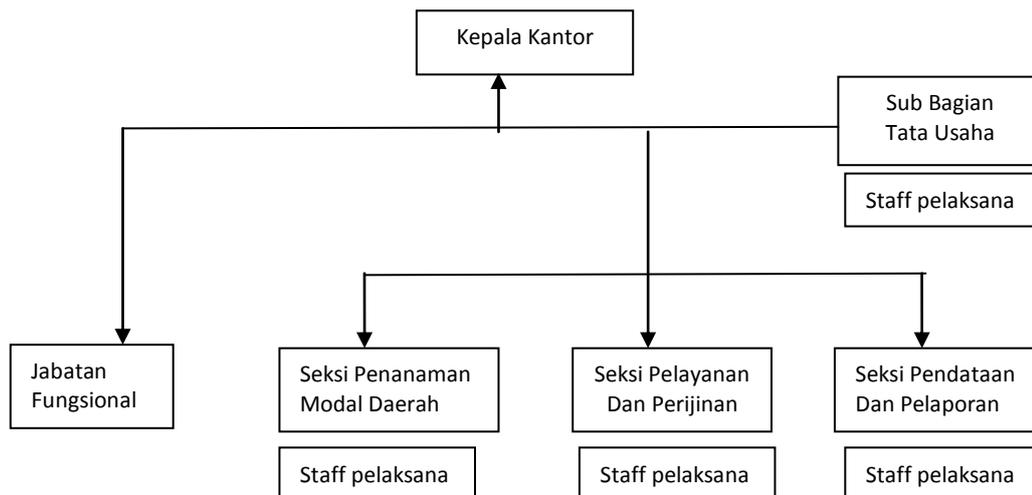
Pajak dan retribusi daerah Kabupaten Probolinggo sampai saat ini masih merupakan sumber penggalan dana dari masyarakat yang paling efektif. Hal ini terlihat dari peningkatan pendapatan kedua sumber tersebut, yaitu pajak daerah dri 9.494 juta pada tahun 2009 menjadi 11.375 juta di tahun 2010 dan retribusi daerah daerah dari 20.670 juta pada tahun 2009 menjadi 22.074 juta di tahun 2010. Secara umum realisasi anggaran pendapatan Kabupaten Probolinggo mengalami peningkatan. Untuk tahun anggaran 2010 realisasi anggaran pendapatan

Kabupaten Probolinggo sebesar 903.709 juta rupiah yang artinya melampaui target dari rencana yang sebesar 863.799 juta rupiah.

PTSP di Kabupaten Probolinggo bernama Kantor Penanaman Modal dan Perizinan telah ada sejak tahun 2008, dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 10 Tahun 2007. Namun demikian pelayanan yang diberikan masih perlu untuk ditingkatkan. Hal ini dibuktikan melalui hasil indeks Teknologi dan Sistem Informasi Pelayanan Penanaman Modal dan Perizinan hanya 34,6 serta Inovasi dan Capaian Keberhasilan Pelayanan Penanaman Modal hanya 30,7 jika dibandingkan dengan Indeks Kelembagaan Instansi Pelayanan Penanaman Modal Daerah yang mencapai 61,3 (Sumber : Survei Kabupaten/Kota Terbaik di Indonesia untuk Bidang Pelayanan Penanaman Modal Tahun 2009 oleh KPPOD).

Gambar 4.2.

Struktur Organisasi Kantor Penanaman Modal dan Perijinan



Sumber : KPMP Probolinggo,2011

Gambar struktur organisasi tersebut berada dalam satu kebijakan yaitu Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2007. Pelimpahan kewenangan yang sudah

dimandatkan melalui Peraturan Bupati Nomor 33 Tahun 2008 masih belum sepenuhnya dipahami oleh jajaran Pemerintah Kabupaten, khususnya oleh SKPD Teknis. Hal ini membuat kualitas layanan PTSP menjadi tidak optimal. Pelibatan masyarakat dan media massa hampir tidak ada. Dari diskusi dengan beberapa pelaku usaha, terlihat ada keinginan kuat untuk mengambil peran penting dalam perbaikan layanan perizinan, misalnya melalui sosialisasi dan pengelolaan pengaduan masyarakat. Tetapi strategi dan metode yang akan digunakan untuk melibatkan diri kedalam Pelayanan di KPMP belum ditemukan, sehingga membutuhkan suatu konsep yang sesuai.

4.2. Potensi Investasi di Kabupaten Probolinggo

Data dari survai Kabupaten/Kota Terbaik di Indonesia untuk Bidang Penanaman Modal tahun 2009 yang dikeluarkan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menunjukkan bahwa Kabupaten Probolinggo berada di ranking 26 dari 217 kabupaten yang disurvei. Dan pada tahun 2011 hasil survey Tata Kelola Ekonomi Daerah yang dikeluarkan oleh KPPOD dan The Asia Foundation, Kabupaten Probolinggo menempati posisi peringkat 8 dari daerah 245 daerah yang disurvei.

Kabupaten Probolinggo memiliki beberapa obyek wisata yaitu Gunung Bromo, Air Terjun Madakaripura, Pulau Gili Ketapang dengan taman lautnya, Pantai Bentar, Arum Jeram Sungai Pekalen, Ranu Segaran dan Sumber Air Panas serta Candi Jabung yang mencerminkan kejayaan masa lalu. Potensi tersebut yang seharusnya menjadi modal bagi Pemerintah Kabupaten Probolinggo untuk

pelabuhan antar pulau yang belum di komersialkan, melainkan masih menjadi pelabuhannya perusahaan tambang di Probolinggo.

Selain itu potensi unggulan daerah, berdasarkan sumber daya alam di dominasi oleh sektor pertanian khususnya tanaman pangan dan hortikultura yang selanjutnya diikuti sektor peternakan. Data tentang potensi unggulan tersebut disajikan pada tabel berikut.

Tabel 4.1
Potensi Unggulan Daerah

No	Jenis Produksi	2009	2010
1	Tanaman Pangan & hortikultura	296.324 ton	298.456 ton
2	Jagung	253.699 ton	263.750 ton
3	Bawang Merah		54.594 ton
4	Kentang		34.245 ton
5	Mangga		83.131 ton
6	Tembakau		8.153,46 ton
7	Tebu		5.699,71
8	Sapi Perah		5.574 ekor
9	Produksi susu		7.374.406 liter
10	Sapi Potong		131.436 ekor
11	Daging		5.678.366 kg
12	Perikanan		9.417,80
13	Produksi air tawar		375,70
14	Air payau		3.056,80

Sumber : data base perijinan KPMP, 2010

Berdasarkan pantauan dan diskusi informal dengan pak Joni, staf Bappeda sekaligus pengusaha tanaman hortikultura di Probolinggo mengatakan bahwa:

“ Probolinggo itu kaya mbak, tapi pemerintah dan masyarakat tdk mau memanfaatkan kekayaannya secara maksimal, akhirnya banyak pendatang yg berusaha di Probolinggo. Dan masyarakat probolinggo tetap menjadi buruh saja ”

Berdasarkan ungkapan pak joni dan hasil pantauan penulis selama di lapangan menunjukkan bahwa kehidupan sederhana masyarakat sangat melekat. Itu pula yang menunjukkan bahwa investor lokal agak sulit untuk bisa

mengembangkan usahanya. Sementara itu Pak Eduardo Nahumuri kepala seksi

Data dan Informasi KPMP bisa memberikan pendapatnya bahwa :

“ sebuah perubahan peraturan investasi yang dibuat oleh Pemerintah sangat kecil sekali bisa dilakukan Jika tidak berpihak pada masyarakat. Dan untuk sebuah perubahan yang mendasar membutuhkan waktu serta generasi yang benar-benar punya persepsi untuk berubah”. (wawancara tanggal 5 september 2012, 14.00, Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo).

Berdasarkan ungkapan tersebut bisa dilihat bahwa ada keragu-raguan dalam melakukan perubahan, tetapi secara perspektif positif ada kemauan dari pihak Pemerintah untuk melakukan perubahan dan itu harus dimulai.

Pak Mustain selaku pengusaha budidaya jamur yang berasal dari Probolinggo, dalam suatu diskusi pertemuan pengusaha yang dilakukan pada tanggal 14 juli 2012, yang kebetulan penulis terlibat dalam acara tersebut mengatakan bahwa :

“ saya ini pengusaha mbak, investor lokal yang belum besar makanya tidak pernah dilirik oleh Pemerintah meskipun sering didata”.

Itu adalah ungkapan bahwa Pemerintah sering melakukan pendataan tetapi belum dilakukan kegiatan yang bisa mendukung pengusaha seperti pak Mustain. Bisa jadi data yang selama ini pernah diminta oleh Pemerintah Kabupaten hanya untuk membuat sebuah dokumen tertulis dan perencanaan pembangunan saja tanpa ada kejelasan pelaksanaannya.

4.3. Daya Tarik Investasi dan Daya Saing Daerah

Seiring dengan meningkatnya persaingan global, semua negara dan daerah berlomba-lomba menarik investor–domestik maupun asing–untuk menanamkan

modal di wilayahnya. Pelaku usaha atau investor akan memilih lokasi yang paling memberikan kemudahan dan keuntungan bagi usahanya. Penciptaan iklim usaha yang kondusif merupakan elemen utama di dalam peningkatan investasi. Keberhasilan suatu negara menarik investor menggambarkan daya tarik dan daya saing negara yang bersangkutan.

Daya saing dapat dilihat menurut wilayah (negara atau daerah) dan menurut sektor atau pelaku (industri dan perusahaan). Kedua pemahaman tersebut saling berkaitan. Daya saing suatu industri atau perusahaan akan menentukan daya saing negara atau daerah. Daya saing negara atau daerah akan memberi pengaruh terhadap kemampuan suatu industri dan perusahaan. Daya saing suatu negara sering dikaitkan dengan kemampuan suatu negara dalam memasarkan produk yang dihasilkan negara itu relatif terhadap kemampuan negara lain. Pengertian ini diperluas oleh *World Economic Forum* (WEF), yaitu kemampuan suatu perekonomian nasional untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan. *Institute of Management and Development* (IMD) mendefinisikan daya saing sebagai kemampuan suatu negara untuk menciptakan nilai tambah dalam rangka menambah kekayaan nasional dengan cara mengelola aset dan proses, daya tarik dan agresivitas, globalitas dan proksimitas, serta dengan mengintegrasikan hubungan-hubungan tersebut kedalam suatu model ekonomi dan sosial. Daya saing daerah mempunyai arti yang sama dengan daya saing nasional. Suatu daerah yang mampu bersaing dengan daerah lain dalam memproduksi dan memasarkan barang dan jasa disebut mempunyai daya saing tinggi. Kini, lingkup persaingan tidak lagi hanya dalam wilayah suatu negara, tetapi juga dengan wilayah yang berada di negara lain.

Di Probolinggo daya tarik investasi di sektor pariwisata utamanya Gunung Bromo tidak diragukan lagi, banyak wisatawan manca negara yang berdatangan begitu juga wisatawan lokalnya. Hal tersebut akhirnya juga mempengaruhi tingkat hunian hotel dan peningkatan pendapatan masyarakat sekitar Gunung Bromo.

Tabel 4.2

Kunjungan wisatawan dirinci per bulan untuk tahun 2009 – 2010

Bulan	Lokal		Mancanegara	
	2009	2010	2009	2010
Januari	24.121	23.438	384	759
Pebruari	10.976	12.363	320	610
Maret	14.220	10.236	552	609
April	10.216	9.784	775	1.077
Mei	15.377	9.873	921	1.025
Juni	24.992	14.910	903	1.226
Juli	23.348	19.657	2.034	2.174
Agustus	13.942	7.842	2.483	3.317
September	16.136	17.872	1.119	1.527
Oktober	14.345	13.352	967	1.455
Nopember	12.721	8.407	639	20
Desember	17.241	7.718	413	162

Sumber : Probolinggo dalam angka. 2011

Berdasarkan tabel tersebut bisa diketahui bahwa sebetulnya daya tarik Kabupaten Probolinggo salah satunya adalah keberadaan Gunung Bromo. Dan dalam rangka mensikapi data tersebut Pak Bambang Suyanto Asisten Tata Praja Kabupaten Probolinggo menyatakan dalam wawancara dengan penulis pada tanggal 10 juli 2012:

"Bromo itu cantik loh mbak, dan sudah terkenal diseluruh dunia dan sebetulnya itu adalah kekuatan sekaligus peluang Probolinggo, tetapi kenapa yah hambatannya justru muncul didepan? Apalagi dimasa sekarang menjelang pilkada sepertinya tdk ada energi yang bisa dipakai untuk ngurus peluang bromo tersebut.(wawancara 10 juli 2012, pukul 11 di ruang pertemuan Argopuro).

Sebetulnya apa yang disampaikan Pak Bambang itu adalah ada unsur kesadaran bahwa potensi yang dimiliki itu mempunyai peluang besar untuk masuknya investasi,

tetapi belum ada skala prioritas dari Pemerintah Kabupaten Probolinggo untuk menangani hal tersebut.

4.4. Hasil dan Analisa Penelitian

Pada bagian ini penulis akan menyajikan hasil penelitian yang telah dipilih melalui metode kualitatif, sehingga data yang disajikan dalam bentuk naratif sebagai hasil indept interview dengan informan terpilih di Kabupaten Probolinggo. Hasil dan analisa penelitian ini sudah melalui proses pemilahan, penyederhanaan dan pengabstrakan berdasarkan data kasar yang muncul dari catatan dilapangan. Dan membuang data-data yang tidak perlu sehingga memungkinkan adanya kesimpulan akhir dari hasil penelitian.

Ada beberapa faktor kendala yang dialami Kabupaten probolinggo dalam rangka mengembangkan investasi berdasarkan teori Edwards III yang mengemukakan ada empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, Disposisi dan struktur birokrasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

4.4.1. Komunikasi

Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi

berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya.

Keberhasilan kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran tersebut. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Triono Kepala Seksi Pelayanan Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo :

“ Bagi saya selaku pelaksana pelayanan kepada masyarakat, dengan adanya peraturan yang jelas maka sangat bermanfaat dalam penyelesaian tugas pelayanan, transparansi kepada masyarakat, semakin banyak orang paham akan legalitas usaha, semakin meningkat nilai investasi. Dan manfaat yang paling penting adalah bisa menjadi bahan untuk menyusun kegiatan di tahun selanjutnya. Yang biasanya berupa pengembangan pelayanan dan fasilitas yang lebih baik” (wawancara pada tanggal 7 agustus 2012, 16.00, di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo).

Berdasarkan ungkapan pak Triono tersebut dapat dikatakan bahwa peraturan yang dibuat ada manfaatnya bagi pihak pelaksana peraturan, bahkan harapannya untuk kebaikan pengguna peraturan tersebut. Peraturan tersebut sebagai bentuk komunikasi tertulis yang dilakukan oleh pembuat kebijakan dan implementatornya. Dan dilanjutkan lagi ungkapan dari Pak Triyono :

“bahwa realitanya terkadang kebijakan yang dihasilkan tidak cepat di sampaikan ke kami-kami selaku pelaksana dilapangan. Setelah ada kasus barulah kami ini mencari aturan yang ada supaya kami aman dari jeratan hukum.” (wawancara pada tanggal 7 agustus 2012, 16.00, di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo).

Jika melihat komentar dan pendapat informan mengenai komunikasi kebijakan antara Pembuat dan pelaksana, maka berdasarkan teori model Donald Van Matter dan Carl Van Horn maka sesuai dengan salah satu variabelnya yaitu aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi. Sehingga model Donald Van Matter dan Carl Van Horn dan model Edward III tersebut bisa dielaborasi, yang artinya dalam sebuah implementasi itu dibutuhkan komunikasi yang efektif antara pembuat atau penyusun kebijakan dengan pelaksana kebijakannya. Jika hal tersebut dilaksanakan sesuai dengan aturan dan kaidahnya maka akan berjalan lancar dan tidak akan ada hambatan yang berarti dalam implementasinya

4.4.2. Sumberdaya

walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsistensi, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

Untuk Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo sumberdaya manusia menjadi masalah besar seperti yang disampaikan oleh ibu Anny Rimawati selaku Kepala Bagian Tata usaha, yang sudah bertugas sejak Kantor tersebut berdiri yaitu :

“ KPMP ini mengurus ijin sebanyak 21 jenis ijin, tetapi personilnya baru 24 orang, itupun dikurangi 2 orang pesuruh yang tidak mungkin menjadi tenaga pelayan, masih dikurangi kepala Kantor dan staf pendukung di TU yang berjumlah 6 orang, sehingga relatif personal pelayanan tinggal 16 orang dan masih lagi dikurangi 3 orang kepala Seksi yang tidak mempunyai job pelayanan langsung. Dampaknya personel pelayanan di KPMP, pekerjaannya bertumpuk-tumpuk belum lagi kalo ada undangan rapat di instansi lain yg harus dihadiri, maka berkurang lagi orang pelayanannya. Semua ini karena waktu penempatan personal di KPMP tidak dilakukan

analisa beban kerja dan kebutuhan orang. (wawancara tanggal 11 juli 2012, 09.30, di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo).

Berdasarkan ungkapan tersebut, maka untuk menentukan jumlah personel pada suatu instansi pelayanan perlu dilakukan studi tentang kebutuhan personal dan beban kerja yang di tanggung oleh instansi tersebut. Selain itu juga perlu dipilih personal yang mempunyai kompetensi yang sesuai dengan kebutuhan instansinya.

Pernyataan bu Ani Rimawati tersebut juga ditemui oleh penulis saat melakukan pemantauan di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo pada tanggal 10-11 Juli 2012, bahwa di bagian customer service tidak ditemukan petugas yang jaga, dan setelah di tanyakan ternyata petugasnya sedang mengirimkan laporan keuangan ke Kas Daerah.

Hal lain dikatakan oleh pak Eduardo tentang sumberdaya financial di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo pada tanggal 5 September 2012 pukul 14.00 di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo adalah :

“ Anggaran kami kecil bu Titik, makanya sistim informasi yang harusnya menjadi andalan dan alat promosi tidak bisa di susun sekarang. Jadi sepertinya tahun depan saya harus memasukkan dalam RKA 2013”

Dari ungkapan kedua pejabat eselon 4 di lingkungan Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo dapat dilihat bahwa urusan sumber daya harus mendapatkan perhatian dan prioritas jika mau mewujudkan peningkatan investasi di Kabupaten Probolinggo.

Berbicara tentang sumber daya Pak Triyono selaku Kepala Seksi Pelayanan Perijinan juga menyatakan :

“ sebetulnya yah mbak Titik, pelayanan ijin ini menjadi prioritas Kabupaten Probolinggo. Tetapi anggaran kita justru turun di tahun 2010 kemarin, dan peruntukan anggaran itu lebih banyak untuk sarana prasarana saja bukan untuk peningkatan kapasitas SDM” (wawancara tanggal 10 juli 2012, pukul 08.00 di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan).

Itu artinya bahwa sumberdaya financial untuk operasional dan pelayanan di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan harus menjadi prioritas kantor ini untuk tahun berikutnya. Dan upaya yang harus dilakukan yaitu dengan menyusun rencana keuangan anggaran yang inovatif berdasarkan kebutuhan pengembangan investasi di Kabupaten Probolinggo.

4.4.3. Disposisi

Adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Salah satu faktor yang mempengaruhi penentu implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implemetor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

Dari sudut pandang pengusaha posisi ini terkadang menghambat proses pelayanan yang diberikan seperti yang disampaikan oleh Pak Singo maruto selaku pengusaha spartpart kendaraan bermotor yang menyampaikan keluh kesahnya:

“ urusan dengan Pemerintah itu mbak, bisa plin plan yaitu yang sulit jd mudah dan yang mudah bisa jadi sulit. Karena itu loh surat rujukannya harus berlapis-lapis. (wawancara tanggal 14 juli 2012, 11.00, di pada saat ada FGD pengusaha di Dusun Tambaksari Pesisir RT 16 RW 06 Desa Dringgu Kecamatan Dringgu Kabupaten Probolinggo)

Ungkapan tersebut menandakan bahwa pihak masyarakat mengetahui bahwa kalau pemerintah mau memutuskan sesuatu harus melalui birokrasi dan disposisi yang jelas. Dan berdasarkan pantauan penulis selama penelitian ditemukan bahwa disposisi yang telah dibuat tidak sesuai dengan harapan dan tujuannya. Misalnya pada saat penulis ingin bertemu dan wawancara dengan bagian data dan informasi untuk mendapatkan informasi peningkatan jumlah investasi, ternyata yang diminta untuk menemui penulis adalah bagian pelayanan. Hal tersebut disampaikan karena bagian pelayanan mengetahui siapa-siapa yang mengurus ijin, dan kemungkinan tahu berapa nilai investasinya.

Lain halnya dengan yang disampaikan oleh Bapak Bambang Suyanto, asisten Tata Praja Pemerintah Kabupaten Probolinggo, pada tanggal 10 Juli 2012 pukul 11 di ruang pertemuan Argopuro:

“didalam lingkungan Pemerintahan itu kalo mau menghadiri suatu kegiatan atau melaksanakan aturan berdasarkan tupoksinya, maka dia harus sesuai disposisi atasannya. Walaupun terkadang disposisi itu ada melencengnya”

Berbeda lagi dengan pengalaman pak Imamudin anggota KADIN Kabupaten Probolinggo yang ditemui penulis tanggal 15 juli 2012, pukul 10 dikantornya:

“ walah mbak Pemerintah itu, kalo buat kebijakan itu longgar supaya pelaksanaannya juga longgar sehingga kelihatan komit”

4.4.4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures*) atau SOP. SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang

terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Pada bagian ini lebih banyak berbicara tentang teknis pelayanan tetapi tidak terlepas dari aturan dan mekanisme yang harus dimiliki misalnya mekanisme proses pelayanan, pengaduan dan kerjasama dengan pihak lain di luar lingkungan pemerintahan. Selain itu juga ingin mengetahui apakah SOP yang sudah dimiliki dilakukan dengan baik, dan apakah jika ada pengaduan juga ditangani sesuai mekanisme yang ada.

“ kami sudah punya SOP tetapi terkadang saya menambahkan persyaratan lain dalam proses ijin yang tidak tercantum di SOP supaya aman ” (wawancara dengan Pak Sjaiful, kepala KPMP pada tanggal 7 agustus 2012.pukul 14.00)

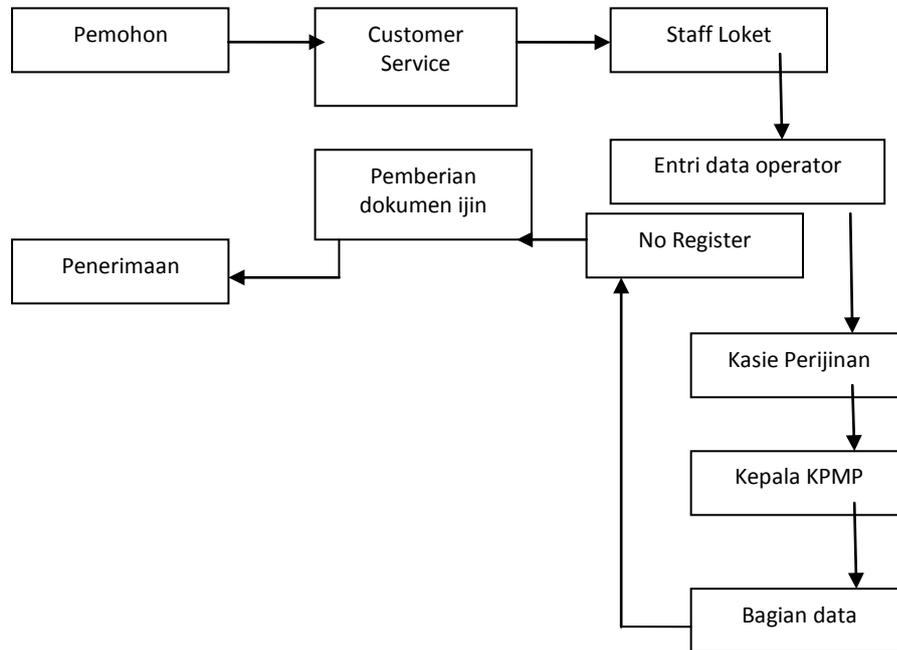
Ungkapan tersebut menunjukkan bahwa ada ketidak konsistenan terhadap aturan yang sudah dibuat. Dan hal tersebut hanya untuk kepentingan keamanan diri sendiri saja. Masih disampaikan oleh Pak Sjaiful Kepala Kantor Penanaman Modal dan Perijinan pada kesempatan yang sama yaitu :

“sekarang kan mau pilkada, biasanya banyak calon yang membutuhkan ijin untuk memasang banner, spanduk atau alat promosi untuk kemenangannya dan tentunya butuh ijin reklame, makanya sekarang ijin reklame harus sepengetahuan Bupati. Dan Bupati minta ada syarat keterangan dari desa, bagi saya itu akan lebih aman. Ini mau pilkada dan keluarga Bupati mencalonkan jadi yah harus punya strategi mbak” (wawancara 7 Agustus 2012, 14.00 di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo)

Pernyataan yang disampaikan di atas menunjukkan bahwa ada kepentingan internal Kepala Daerah, untuk memudahkan dirinya atau keluarganya dalam melakukan promosi pencalonan pemilihan Kepala Daerah. Dan ada

kepentingan juga untuk menghadang lawannya dalam pencalonan dan proses pemilihan.

Gambar 4.3.
Standart Operasional Prosedur



Sumber : Kantor Penanaman Modal dan Perijinan, 2011

Beda lagi dengan yang disampaikan oleh pak Maryoto dari bagian Hukum yang mengungkapkan struktur birokrasi dari sudut pandang tugasnya :

“ Kalau peraturan sudah disahkan oleh legislatif, maka Bagian Hukum akan membuat lembar daerah yang selanjutnya disosialisasikan dan pelaksanaannya diserahkan kepada instansi yang terkait peraturan tersebut dan pimpinannya akan membuat peraturan turunan yang berupa peraturan bupati, peraturan kepala instansi atau Surat keputusan lain yang mengatur tentang teknisnya. (wawancara 7 Agustus 2012, 12.00, di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo)

Ungkapan yang disampaikan Pak Maryoto menunjukkan bahwa Pelaksanaan kebijakan menjadi tugas dan tanggung jawab seorang pemimpin

sekaligus menjalankan manajemen untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam instansi sesuai dengan peraturan yang disyahkan. Pemimpin atau Kepala instansi bertanggungjawab atas tercapainya pelaksanaan program dan menjalankan manajemen untuk mewujudkannya

Harapan dari sisi masyarakat yang mewakili pengusaha, selaku penerima kebijakan seperti yang disampaikan oleh pak Bukhari, pengusaha beras organik di Probolinggo:

“ sebagai pengusaha berharap bahwa peraturan yang dibuat oleh Pemerintah sebaiknya selalu berpihak pada masyarakat, misalnya untuk ijin HO itu seharusnya waktunya dipertimbangkan lagi....terlalu lama dan biayanya tinggi apalagi masih harus mengurus dulu UKL/UPL/amdal di BLH, sehingga kita harus wira-wiri dari BLH setelah mendapatkan baru kita urus ijinnya ke KPMP”. (wawancara tanggal 14 juli 2012, 11.00, pada saat ada FGD pengusaha di Dusun Tambaksari Pesisir RT 16 RW 06 Desa Dringgu Kecamatan Dringgu Kabupaten Probolinggo)

Ungkapan tersebut bagian dari keluhan pengguna jasa layanan dan hal seperti itu harus tersampaikan kepada Pemerintah, oleh karena itu dalam diskusi lanjutan dengan beberapa pengusaha penulis mempunyai inisiatif untuk mengajak pengusaha membuat list kebutuhan pengembangan dan perbaikan layanan kepada Pemerintah Kabupaten Probolinggo berdasarkan yang dirasakan pengusaha. Setelah itu pengusaha harus berani menyampaikan hal tersebut kepada Bupati dan pengusaha harus berani pula menjadi bagian dari kontrol publik untuk perbaikan kinerja pelayanan.

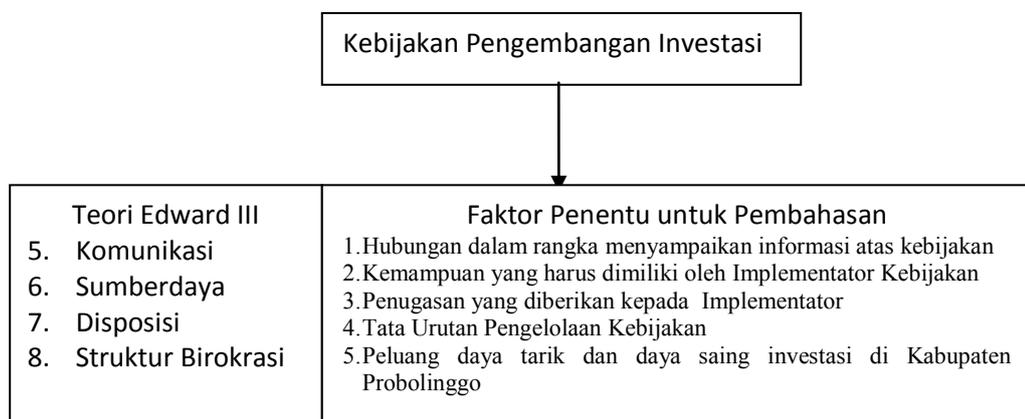
BAB V

PEMBAHASAN

Pengembangan investasi di Kabupaten Probolinggo seharusnya menjadi prioritas, karena data awal yang didapatkan oleh penulis bahwa Kabupaten Probolinggo menempati posisi urutan ke 8 dari 245 daerah survey tentang Tata Kelola Ekonomi Daerah untuk penilaian sektor investasi dan pelayanan ijin yang dilakukan oleh Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah.

Dan berdasarkan hasil dan analisis penelitian yang telah disampaikan dalam bab sebelumnya, penulis menggunakan teori yang dikemukakan oleh Grindle dan Edwards III dan elaborasi beberapa variabel pada teori Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam melakukan penelitian ini. Adapun pembahasannya disajikan dalam laporan ini.

Gambar 5.1.
Kajian Kebijakan pengembangan Investasi



Secara umum indikator dari teori yang disampaikan oleh Edward III sudah tercover dalam tulisan tentang Faktor penentu Keberhasilan kebijakan pengembangan investasi di Kabupaten Probolinggo. Dan secara detil pembahasan

dari masing-masing faktor disampaikan dalam bab ini sekaligus pembahasan tentang faktor pendukung dari peluang dan potensi investasi sebagai daya tarik dan daya saing Kabupaten Probolinggo dalam mewujudkan kebijakan pengembangan investasinya.

5.1. Hubungan dalam rangka menyampaikan informasi atas kebijakan

Hubungan yang dimaksud dalam penulisan ini adalah salah satu faktor penentu keberhasilan implementasi yang biasanya berupa komunikasi, faktor ini penulis ambil dari teori Edwards dimana ada tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan faktor tersebut yaitu:

- 4) Transmisi, yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu hasil implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam proses transmisi ini yaitu adanya salah pengertian, hal ini terjadi karena komunikasi implementasi tersebut telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga hal yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- 5) Kejelasan informasi, dimana komunikasi atau informasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Kejelasan informasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi kebijakan, dimana pada tataran tertentu para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan, tetapi pada tataran yang lain maka hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- 6) Konsistensi informasi yang disampaikan, yaitu perintah ataupun informasi yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah jelas dan

konsisten untuk dapat diterapkan dan dijalankan. Apabila perintah yang diberikan seringkali berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Berdasarkan hasil penelitian tentang implemetasi kebijakan pengembangan usaha mikro terhadap kinerja Lembaga Keuangan Mikro (LKM) di Cianjur yang dilakukan Patriana (2005:i) bahwa: "Pengaruh dimensi komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana (disposisi), struktur birokrasi mempunyai pengaruh signifikan terhadap kinerja LKM baik secara parsial (terpisah sendiri-sendiri) maupun secara simultan. Namun demikian, ditemukan hambatan komunikasi dimana terdapat disiplin rendah dan pemahaman tugas serta tanggung jawab yang kurang dari petugas pelaksana kebijakan".

Faktor komunikasi sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga kualitas komunikasi akan mempengaruhi dalam mencapai efektivitas implementasi kebijakan publik. Dengan demikian, penyebaran isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap implementasi kebijakan. Dalam hal ini, media komunikasi yang digunakan untuk menyebarkan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan.

Jika dielaburasikan dengan teori Donald Van Meter dan Carl Van Horn, maka akan masuk pada variabel aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi. Hal tersebut sangat sesuai dengan harapan pada komunikasi kebijakan yaitu harus ada proses implementasi yang didahului dengan komunikasi antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan, jika hal tersebut dilakukan dengan sinergi yang tepat maka faktor penentu keberhaslilan implementasinya bisa

diyakini tercapai dan tidak akan ada penyimpangan melainkan justru pemahaman yang sama.

Berdasarkan bahasan tersebut untuk Kabupaten Probolinggo sudah terlaksana tetapi tidak maksimal, utamanya disisi waktu penyampaian informasi tentang kebijakan yang akan berlaku. Komunikasi yang terjadi antara pembuat dan implementator kebijakan belum maksimal, sehingga ada kemungkinan untuk terdistorsi dan penyalahgunaan atau penyelewengan tujuan yang hendak di capai oleh kebijakan tersebut. Harapannya ada sistem atau mekanisme komunikasi yang dibangun antara pembuat kebijakan dan implementator kebijakan, dan mekanisme harus memuat *reward dan punishment* selanjutnya dilegalkan sehingga jika terjadi penyelewengan akan ada kejelasan sangsinya, sebaliknya jika sesuai dengan mekanisme tersebut maka akan mendapatkan *reward*. Mekanisme *Reward* dan *Punishment* ditetapkan dalam suatu kebijakan berupa Surat keputusan Bupati/Walikota yang bersangkutan.

5.2. Kemampuan yang harus dimiliki oleh Implementator Kebijakan

Masih menurut teori Edwards, komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan dengan baik.

Berdasarkan komponen dari teori edwards tersebut, maka untuk Kabupaten Probolinggo berdasarkan hasil pantauan penulis dan indept interview dengan informan penting, masih jauh dari harapan. Hal tersebut bisa dilihat bahwa sumberdaya manusia di Kantor Penanaman Modal dan Perijinan relatif sedikit sehingga seringkali personal melakukan kerjaan ganda, ruang pelayanan utamanya bagian *customer service* terkadang kosong tidak berpenghuni.

Tabel 5.2.

Jumlah Sumber Daya Manusia di KPMP

No	Jabatan	Pendidikan	Jumlah
1	Kepala Kantor	S2	1
2	Sub Bagian Tata Usaha		
	Kepala sub bagian	S2	1
	Staf	SMU	7
3	Seksi Penanaman Modal		
	Kepala Seksi	S2	1
	Staff	D3	2
4	Seksi pelayanan dan pemrosesan		
	Kepala Seksi	S1	1
	Staff	SMU	3
		S1	1
5	Seksi Pendataan dan pelaporan		
	Kepala seksi	S2	1
	Staff	SMU	1
		S1	1
6	Honorer		4
	Total		24

Sumber : Kantor Penanaman Modal dan Perijinan, 2011

Masih dalam teori Edward III (1980:1) mengemukakan bahwa sumberdaya tersebut dapat diukur dari aspek kecukupannya yang didalamnya tersirat kesesuaian dan kejelasan; *“Insufficient resources will mean that laws will not be enforced, services will not be provided and reasonable regulation will not be developed”*. Sehingga sumberdaya yang ada sesuai kebutuhan dan peruntukannya.

Hal lain lagi dari sumber daya adalah kebutuhan sarana prasarana, berdasarkan pantauan penulis fasilitas umum untuk pelanggan tidak layak, ruang tunggu sempit, area parkir yang tidak luas. Sementara untuk rencana kegiatan yang berhubungan dengan peningkatan kapasitas Sumber Daya Manusia juga tidak direncanakan dalam anggaran Kantor Penanaman Modal dan Perijinan secara maksimal. Ini berarti Pemerintah Kabupaten Probolinggo tidak serius didalam meningkatkan fasilitas pelayanannya kepada masyarakat. Sehingga hal ini akan berdampak kepada proses pelayanan untuk para investor yang akan menanamkan modalnya di Probolinggo. Belum lagi informasi tentang peluang investasi juga belum dimiliki oleh Kantor Penanaman Modal dan Perijinan. Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Berikut ini adalah tabel anggaran keuangan yang dimiliki oleh Kantor Penanaman Modal dan Perijinan.

Tabel 5.3
Rencana Keuangan Anggaran tahun 2012 (juta)

No	Uraian	Belanja Barang jasa	Belanja pegawai	Belanja Modal
1	Promosi investasi	40.000.000	-	-
2	Temu Investor	36.000.000	4.350.000	9.650.000
3	Pengawasan & pengendalian PM	6.600.000	23.400.000	-
4	Pengadaan sarana Promosi	-	1.100.000	48.900.000
5	Peningkatan SDM	88.375.000	11.625.000	-
6	Sosialisasi Perijinan	100.700.000	87.300.000	12.000.000
7	Sistim Informasi	-	1.100.000	48.900.000
8	Pengadaan sarana pelayanan	51.050.000	1.650.000	47.300.000

Sumber : KPMP Kabupaten Probolinggo, 2012

Menurut Edward III dalam Agustino (2006:158-159), sumberdaya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari:

1. Staf ; Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah-satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan *implementor* saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan.
2. Informasi; Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

3. Wewenang; Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.
4. Fasilitas; Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Dalam wawancara dengan Pak triyono selaku Kepala seksi Pelayanan mengatakan tentang Sumber daya yang ada di KPMP guna melengkapi informasi yang sudah disampaikan pada hasil dan analisa data, sebagai berikut:

“kegiatan pelayanan publik khususnya pelayanan perizinan telah menjadi prioritas di Kabupaten Probolinggo, tetapi tidak semua kebutuhan anggaran terpenuhi melainkan akan dipenuhi secara bertahap dengan melihat kebutuhan setiap tahunnya dan volume pelayanan yang dirasakan. Pada tahun 2009 anggaran belanja KPMP yaitu anggaran langsung sebesar 514.640.000 juta dan tidak langsung sebesar 730.655.000 sehingga berjumlah total RP 1.245.295 diprioritaskan untuk membangun sarana prasarana untuk pelayanan. Pada tahun 2010 anggaran justru menurun menjadi Rp. 1.220.726.000 dimana alokasi untuk anggaran langsung sebesar Rp 518.281.000 dan belanja tidak langsung sebesar Rp 593.586.000 dan peruntukannya masih sama yaitu untuk pemenuhan sarana prasarana pelayanan lebih proiritas, sementara untuk penyusunan SOP, peningkatan kapasitas SDM belum menjadi prioritas” (wawancara tanggal 10 juli

2012, 08.00, Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo).

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa ada masalah dalam sumber daya manusia dan sumberdaya financial untuk operasional pelayanan. Sumber daya manusianya ternyata tidak hanya jumlah saja melainkan kualitasnya juga. Untuk sumber daya finalcial tidak hanya operasional kantor melainkan juga yang berhubungan dengan pengusaha dalam artian pemberian service atas dokumen ijin yang dikeluarkan, misalnya harus ada biaya selain retribusi yang tercantum dalam peraturan daerah.

5.3. Penugasan yang diberikan kepada Implementator

Menurut Edward III dalam Winarno (2005:142-143) mengemukakan ”kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah-satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif”. Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak terhadap implementasi kebijakan karena konflik kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius..

Berdasarkan informasi yang disampaikan informan penelitian ini, menyatakan bahwa faktor kepentingan di Kabupaten Probolinggo terpengaruhi oleh Kebijakan yaitu untuk memenangkan pemilihan Kepala Daerah kedepan, maka dirubahlah Peraturan Bupati mengenai pemberian ijin reklame tetapi hanya

pada persyaratan ijinnya. Meskipun demikian hal tersebut sangat berpengaruh terhadap proses pemberian ijin dan berdampak negatif terhadap pemohon ijin yang lain yaitu kompetitor Kepala Daerah dan pemohon ijin reklame pada umumnya.

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustinus (2006:159-160) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

1. Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.
2. Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

Jika berangkat dari kedua faktor tersebut maka untuk suatu kebijakan

harus mempunyai anggaran untuk menjalankan atau menjadi implementator kebijakan. Berikut adalah anggaran belanja Kantor Penanaman Modal dan Perijinan.

Tabel 5.4.

anggaran Belanja Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Tahun 2010

Tahun	Jenis Belanja		Jumlah
	Langsung	Tidak Langsung	
2009	514,640,000	730,655,000	1,245,295,000
2010	518,281,000	593,586,000	1,220,726,000

Sumber : Kantor Penanaman Modal dan Perijinan, 2010

Jika melihat dari tabel 5.2 dan teori Edward, maka akan kesulitan bagi Kantor Penanaman Modal dan Perijinan untuk dapat menerapkan faktor-faktor tersebut sehingga disposisi yang dimaksud dapat berpihak kepada pengguna kebijakan dan memudahkan informasi bagi pelaksana kebijakan atau implementator.

5.4. Tata Urutan Pengelolaan Kebijakan

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2005:149-160) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu:

1. Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (*public affair*).
2. Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.
3. Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
4. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
5. Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.

6. Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidak efektifan dan menghambat jalanya pelaksanaan kebijakan. Berdasarkan penjelasan di atas, maka memahami struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Menurut Edwards III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: ”*Standard Operational Procedure (SOP)* dan fragmentasi”.

SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi”.

Sedangkan Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Berikut hambatan-hambatan yang terjadi dalam fregmentasi birokrasi berhubungan dengan implementasi kebijakan publik (Budi Winarno,2005:153-154):

Seperti yang disampaikan oleh Pak Sjaiful effendi selaku Kepala Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Kabupaten Probolinggo dalam hasil dan analisa data bahwa, SOP sudah ada dan diterapkan tetapi terkadang untuk sebuah

keamanan maka ditambahkan beberapa syarat untuk ijin-ijin tertentu. Misalnya untuk ijin SIUP, pemohon harus melampirkan neraca perusahaan, melampirkan NPWP. Hal ini yang semakin memberatkan masyarakat, dimana jika usahanya kecil maka tidak mungkin mereka mempunyai catatan neraca keuangan. Dan hal ini pula yang dirasakan oleh oleh pengusaha perwakilan dari KADIN Kabupaten Probolinggo:

“ Boro-boro membuat neraca mbak, wong mencatat pengeluaran dan pemasukan saja tidak setiap saat. Pokoknya kita kulak berapa dan dijual dengan mencari keuntungan”
(wawancara tanggal 3 september 2012, pukul 16.00 di acara pertemuan identifikasi ijin)

Hal tersebut menunjukkan bahwa ada keberatan bagi usaha kecil untuk memenuhi walaupun hanya selebar kertas saja, mereka cenderung memilih berusaha secara konvensional asalkan bisa jalan lancar dan kuat usahanya. Dan hal tersebut pula yang menjadi kesadaran untuk memiliki legalitas usaha rendah.

Selain tentang perolehan ijin tersebut, penulis juga melakukan pemantauan bahwa status kelembagaan Kantor Penanaman Modal dan Perijinan ini masih setara eselon 3 sehingga tidak mempunyai kekuatan lebih dan dibutuhkan peningkatan status karena selama menjalankan tupoksinya Kantor ini harus menjadi koordinator bagi instansi yang mempunyai eselon 2. Hal ini yang menjadi kendala untuk bisa mengundang secara langsung Kepala Instansi dan hal ini pula salah satu yang menghambat proses pelayanan ijin yang diberikan.

Jika dilakukan peningkatan status menjadi Badan sesuai dengan amanah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006, maka akan lebih memudahkan untuk berkoordinasi dengan instansi lain yang menangani ijin teknis

dan yang memberikan rekomendasi teknis. Dengan demikian akan membuat Peraturan Daerah baru yang khusus untuk membentuk instansi pelayanan terpadu satu pintu. Dan ini semua adalah pilihan Daerah, karena dengan membentuk instansi baru maka akan ada langkah-langkah yang harus dilakukan sesuai dengan peraturan Menteri dalam Negeri tersebut.

Tetapi sebelum melangkah ke pembentukan instansi baru, maka Pemerintah Daerah harus melakukan kegiatan pemetaan semua izin yang ada di Kabupaten Probolinggo, sehingga pada saat membuat lembaga baru sekaligus melakukan revisi atas peraturan Bupati yang mengatur tentang pelimpahan kewenangan izin sebelumnya dan juga melakukan revisi tugas pokok dan fungsi.

5.5. Faktor Pendukung investasi di Kabupaten Probolinggo.

Selain faktor Penentu keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan investasi sesuai model teori Edward III dan Donald Van Meter dan Carl Van Horn yang telah disampaikan pada bagian terdahulu, maka pada bagian ini juga akan disajikan beberapa faktor pendukung untuk pengembangan investasi. Seperti telah disampaikan dalam hasil dan analisa penelitian, bahwa potensi Kabupaten Probolinggo sangat tinggi baik di sektor Pertanian, Pariwisata, peternakan dan perikanan hal tersebut sebetulnya menjadi peluang untuk investasi baik bagi orang lokal maupun orang diluar Kabupaten Probolinggo. Selain daya tarik potensi alam, daya tarik yang bisa ditawarkan kepada calon investor adalah kemudahan untuk mendapatkan legalitas usaha melalui Kantor Penanaman Modal dan Perijinan yang sudah dibentuk melalui Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2007 mengenai Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah.

Menurut Joseph Alois Schumpeter investasi otonom (autonomous investment,) dipengaruhi oleh perkembangan-perkembangan yang terjadi di dalam jangka panjang seperti (1) Tingkat keuntungan investasi yang diramalkan akan diperoleh, (2) Tingkat bunga, (3) Ramalan mengenai keadaan ekonomi di masa depan, (4) Kemajuan teknologi, (5) Tingkat pendapatan nasional dan perubahan-perubahannya dan (6) Keuntungan yang diperoleh perusahaan-perusahaan.

Jika melihat teori tersebut dan disejajarkan dengan peluang dan potensi investasi di Kabupaten Probolinggo, itu artinya ada peluang besar yang bisa dilakukan yaitu mempromosikan potensi unggulan kepada pihak-pihak swasta dengan membantu membuat *business plan* dari setiap usaha di sektor-sektor unggulan tersebut. Selain itu juga mencoba untuk mengajukan kepada Pemerintah Kabupaten untuk menyiapkan suatu kawasan industri, karena dengan mempunyai kawasan industri akan lebih mudah untuk menarik investor masuk.

Sedangkan secara internal, sejumlah faktor yang dinilai menghambat investasi di Indonesia antara lain :

Pertama, masih adanya gangguan keamanan yang bersifat lokal namun dapat mempengaruhi persepsi investor terhadap iklim investasi. Selain itu, masih maraknya aksi teror bom di berbagai wilayah juga telah menimbulkan kekhawatiran di kalangan investor untuk menanamkan modalnya atau paling tidak menunda realisasi dari rencana investasinya.

Kedua, kurangnya kepastian hukum yang mengakibatkan ketidakpastian hak milik (*property right*) dan lemahnya penegakan hukum yang terkait dengan kinerja pengadilan niaga.

Ketiga, kurang kondusifnya pasar tenaga kerja di Indonesia. Dengan produktivitas yang rendah dan upah yang sulit diperkirakan secara pasti serta ketidakpastian hubungan industrial antara perusahaan dan tenaga kerja, daya tarik investasi di Indonesia dari sisi ketenagakerjaan menurun drastis.

Keempat, tumpang tindihnya kebijakan pusat dan daerah, serta kesimpangsiuran pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah yang berkaitan dengan penyusunan kebijakan di bidang investasi, pemberian insentif, dan perijinan.

Kelima, prosedur yang panjang dan berbelit mulai dari perijinan hingga kepabeanaan yang tidak saja menyebabkan ekonomi biaya tinggi tetapi juga menghilangkan peluang usaha yang seharusnya dapat dimanfaatkan.

Keenam, kurangnya insentif investasi, khususnya insentif perpajakan. Sistem perpajakan di Indonesia tidak memberikan pembebasan pajak (*tax holiday*) untuk jangka waktu tertentu dan relatif tertinggal dalam memberikan kelonggaran pajak (*tax allowances*).

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

6.1. Kesimpulan

Berdasarkan pendahuluan, tinjauan pustaka, hasil dan analisa penelitian serta pembahasan, dimana peneliti menggunakan model Edward sebagai model pendekatan implementasi mencakup Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Birokrasi pada penelitian dengan judul Faktor penentu keberhasilan Implementasi kebijakan pengembangan investasi di Kabupaten Probolinggo. Adapun kesimpulannya adalah :

Kesatu, Faktor komunikasi sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga kualitas komunikasi akan mempengaruhi dalam mencapai efektivitas implementasi kebijakan publik. Komunikasi yang terjadi diantara pembuat dan implementator kebijakan belum maksimal, sehingga ada kemungkinan untuk terdistorsi dan penyalahgunaan atau penyelewengan tujuan yang hendak di capai oleh kebijakan tersebut.

Kedua, sumberdaya manusia di KPMP sedikit sehingga seringkali personal melakukan kerjaan ganda, ruang pelayanan utamanya bagian *customer service* terkadang kosong tidak berpenghuni. Sarana prasarana juga kurang memadai, sumberdaya financial tidak mencukupi untuk memberikan pelayanan yang baik. Itu berarti Pemerintah Kabupaten Probolinggo tidak serius didalam meningkatkan fasilitas pelayanan kepada masyarakat. Sehingga hal ini akan berdampak kepada proses pelayanan untuk para investor yang akan menanamkan modalnya di Probolinggo.

Ketiga, Disposisi merupakan faktor kepentingan di Kabupaten Probolinggo yang terpengaruhi oleh Kebijakan yang sedang dilakukan. pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat. Insentif bisa menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik.

Keempat, Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidak efektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan. SOP sebagai karakteristik pelayanan sudah diterapkan tetapi terkadang untuk sebuah keamanan maka ditambahkan beberapa syarat untuk ijin-ijin tertentu. Status kelembagaan KPMP kurang mendukung proses pelayanan karena masih setara eselon 3 yang mana tidak bisa menjadi koordinasi langsung SKPD eselon 2.

Kelima, sebagai rekomendasi pendukung adalah bahwa faktor-faktor penentu keberhasilan investasi diluar keempat faktor yaitu Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Birokrasi masih ada faktor lainnya sebagai penghambat investasi yaitu (1) adanya gangguan keamanan yang bersifat lokal namun dapat mempengaruhi persepsi investor terhadap iklim investasi, (2) kurangnya kepastian hukum yang mengakibatkan ketidakpastian hak milik, (3) kurang kondusifnya pasar tenaga kerja,(4) tumpang tindihnya kebijakan pusat dan daerah, serta kesimpangsiuran pembagian kewenangan antara pusat dan daerah berkaitan dengan penyusunan kebijakan di bidang investasi, (5) prosedur yang

panjang dan berbelit, (6) kurangnya insentif investasi, dan (7) infrastruktur jalan yang jelek dan tidak layak

6.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan penelitian yang telah diuraikan di atas, maka peneliti dapat memberikan beberapa saran yang diharapkan dapat digunakan sebagai wacana pada proses implementasi kebijakan pengembangan investasi di Kabupaten Probolinggo adalah :

1. Dalam penyusunan suatu kebijakan harus melibatkan semua stakeholder yang berhubungan dengan pelayanan mulai dari unsur Pemerintah, Legislatif, pengusaha, asosiasi, Perguruan Tinggi, Media dan stakeholder lain yang harus dipetakan terlebih dahulu. Proses yang dilakukan sampai dengan pengesahan jua harus dilalui dengan baik. Dimana kondisi kini penyusunan kebijakan sudah banyak tools yang disediakan, misalnya dengan menggunakan metode *Regulatori Impact analisis (RIA)*.
2. Dalam melaksanakan kebijakan harus secepatnya dibuat aturan teknis sebagai turunan dari peraturan tertingginya.
3. Untuk Implementasi suatu kebijakan harus dibuat mekanisme yang jelas tentang siapa dan apa yang harus dilakukan atas kebijakan tersebut.
4. Sumberdaya manusia yang akan terlibat sebagai pelaksana implementasi kebijakan harus mempunyai kemampuan maksimal sehingga tingkat keberhasilan implementasinya akan semakin tinggi. Selain itu sebagai

pelayan masyarakat maka perlu ditingkatkan performance SDMnya dalam rangka pelayanan.

5. Mendorong kebebasan berinovasi kepada implementator dengan membuat sistim reward dan punishment

6.3. Rekomendasi

Kesatu, ada sistem atau mekanisme komunikasi yang dibangun antara pembuat kebijakan dan implementator kebijakan, dan mekanisme harus memuat *reward dan punishment* selanjutnya dilegalkan sehingga jika terjadi penyelewengan akan ada kejelasan sanksinya, sebaliknya jika ada sesuai dengan mekanisme tersebut maka akan mendapatkan *reward*. Mekanisme tersebut tertuang dalam kebijakan Surat Keputusan Bupati atau Walikota.

Kedua, Menyusun rencana kegiatan untuk peningkatan kapasitas sumberdaya manusia dan membuat anggaran pelaksanaan berbasis kebutuhan kinerja sebagai implementator kebijakan. Melakukan analisa beban kerja personal untuk mendapatkan kualitas sumberdaya manusia yang bagus.

Ketiga, bagaimanapun kondisi pemerintahan semua pihak baik pembuat kebijakan maupun implementator kebijakan harus menegakkan kebijakan yang ada, walaupun ada perubahan pada saat implementasi harus menjadi bahasan bersama stakeholders.

Keempat, Kabupaten Probolinggo harus melakukan pembahasan untuk peningkatan status kelembagaan agar kewenangan koordinasi dengan instansi lain menjadi sempurna. Artinya membuat kebijakan baru yaitu peningkatan status kelembagaan Kantor menjadi Badan.

Kelima, sebaiknya dilakukan studi lanjutan untuk mengetahui peningkatan nilai investasi setelah ditemukan faktor-faktor penentu keberhasilan Implementasi kebijakan Pengembangan Investasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Dunn, William N. 1999. *Analisis Kebijakan Publik*. Edisi kedua, Penerjemah : Wibawa Samodra, Asitadani Diah, Heruanto Agus, Purwanto Agus, Gajahmada Universitas
- Dunsire, Andrew. 1978. *Implementation in Bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson..
- Faisal, Sanapiah. 2007. *Format-format Penelitian Sosial*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Friedenberg, Lisa. 1995. *Psychological Testing, Design, Analysis and Use*. Allyn and Bacon
- Gasperz, Vincent (eds). 1997. *Manajemen Kulaitas Dalam Industri Jasa*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Gibson, James. L., Ivanecevich, John M. Donnely Jr., James H. 1996. *Organisasi : Perilaku, Struktur, Proses edisi 8*. Alih bahasa Ir. Nunuk Adiriani MM. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Hamidi, Jazim., A. Patra M. Zen., Sugeng Puji Leksono, Ahmad Alamsyah. 2006. "Paradigma Baru Kebijakan Pelayanan Publik yang Pro *Civil Society* dan Berbasis Hukum", dalam *Pelayanan Publik Bukan Untuk Publik*. Jakarta: Malang Corruption Watch bekerja sama dengan YAPPIKA.
- Indrawijaya, Adam. 1986. *Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Islamy, Irfan. 2001. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Cet. X. Jakarta: Bumi Aksara

- Jones, Charles O. 1984. *An Introduction to The Study of Public Policy*. 3rded. California: Wadsworth.
- Kaho, Josef Riwu. 2003. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Identifikasi Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah . Cet.III*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Lester, P. James and Joseph Stewart. 2000. *Public Policy an Evolutionary Approach*. USA: Wadsworth
- Lukman, Sampurna. 1998. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Widya Praja No. 30 tahun XX-1998
- Mazmanian, D.A dan Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. London: Scott, Foresman and Company.
- Miller, D.C. 1978. *Handbook of Research Design and Social Measurment* 3rded. New York: Ed. Longman
- Nugroho, Riant D. 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Medio Komputindo
- Nugroho, Riant D. 2009. *Public Policy Dinamika Kebijakan-Analisis Kebijakan-Manajemen Kebijakan*, Gramedia , Jakarta : PT Elex Medio Komputindo
- Prianto, Agus. 2003. *Menakar Kualitas Pelayanan Publik*. Malang: In-TRANS.
- Singarimbun, Masri dan Sofyan Effendi. 1987. *Metode Penelitian Survey*. Jakarta:LP3ES.
- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Cet. II. Bandung: CV. Alfabeta.

Sabarguna, Boy S, 2005. Analisis Data pada Penelitian Kualitatif. Penerbit Universitas Indonesia (UI Press) 2005

Wahab, Solihin Abdul. 2005 *Analisis Kebijakan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi II Cet. 5 Jakarta: Bumi Aksara

World Bank. 2006. *Doing Business in 2006*. Washington D.C: The World Bank.

Kristanto. 2004. Efektivitas Pelayanan Perizinan Satu Atap. Bandung: Pascasarjana FISIP UNPAD

Juliansyah. Noor 2011. Metodologi Penelitian :Skripsi, Tesis, Disertasi dan Karya Ilmiah, Jakarta, Cetakan ke-1, Juli 2011

Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan iklim Investasi

KPPOD (Komite Pemantauan Ekonomi Daerah, 2006, Studi Tata Kelola Ekonomi Daerah , Jakarta.

Permendagri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

Permendagri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Terpadu Daerah

Peraturan Presiden no 27 tahun 2009 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu dibidang Penanaman Modal.

Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo Nomor 10 Tahun 2007 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Pemerintahan Kabupaten Probolinggo.

Peraturan Bupati no 41 tahun 2008 tentang pelimpahan kewenangan ijin

Peraturan Bupati no 33 tahun 2008 tentang tugas pokok fungsi Kantor Penanaman Modal dan Perijinan.

Kabupaten Probolinggo dalam Angka 2011

Data Base Perijinan Kabupaten Probolinggo Tahun 2009-2010

www.ProbolinggoKab.go.id

www.bkpmpropjatim.go.id.