

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH
TERHADAP PELAYANAN PUBLIK BIDANG PERIJINAN
DI KOTA PEKALONGAN**

T E S I S

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Salah Satu Syarat Guna
Memperoleh Gelar Magister Hukum
Program Studi Ilmu Hukum
Konsentrasi Hukum Administrasi Negara



Oleh :

BUDIYANTO

NIM : R.100030015
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Konsentrasi : Hukum Administrasi Negara

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
SURAKARTA
2005**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan publik yang telah diadopsi dan dilegitimasi oleh pemerintah dan lembaga legislatif, sudah semestinya diimplementasikan melalui sistem administrasi publiknya, tak terkecuali mengenai kebijakan desentralisasi. Masalah ini dikemukakan oleh Heaphey bahwa :¹

Keputusan-keputusan seringkali tidak dibuat di lapangan dan segala petunjuk pelaksanaan (juklak) serta petunjuk teknis (juknis) selalu berasal dari kantor-kantor pusat departemen. Administrator di lapangan hanya menerima sedikit tanggung jawab mengenai apa yang harus mereka kerjakan.

Kebijakan desentralisasi yang diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah telah diimplementasikan dalam sistem administrasi publik baik di tingkat Pusat, Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Implementasi kebijakan publik tersebut dalam kurun waktu 2001 - 2004 telah dievaluasi kembali dan kedua Undang-Undang tersebut kemudian direvisi dengan Undang-Undang Otonomi Daerah yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Melihat substansi undang-undang yang baru, nampak terjadinya perubahan dan improvisasi sehingga

¹ Deddy S Brata Kusumah , Dadang S, 2003, *Otonomi Penyelenggara Pemerintah Daerah* , Jakarta : PT. Sun hal. 10-13

otomatis akan membawa perubahan pada tahapan implementasi kebijakan publik dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 14 telah ditegaskan secara terperinci urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang meliputi 16 urusan wajib yaitu :

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan ;
- b. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang ;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat ;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum ;
- e. Penanganan bidang kesehatan ;
- f. Penyelenggaraan pendidikan ;
- g. Penanggulangan masalah sosial ;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan ;
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah ;
- j. Pengendalian lingkungan hidup ;
- k. Pelayanan pertanahan ;
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil ;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan ;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal ;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya ; dan
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Di samping urusan wajib tersebut, di dalam ayat (2) Pasal yang sama dijelaskan pula mengenai urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan,

meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Apabila dibandingkan dengan kewenangan daerah kabupaten/kota yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten/kota menjadi lebih komprehensif bukan saja mencakup kewenangan penyelenggaraan pemerintahan pada sektor-sektor tertentu, namun lebih mengarah pada fungsi pelayanan publik dalam bidang-bidang kewenangan yang telah di desentralisasikan. Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya kabupaten/ kota lebih mengarah pada dimensi regulasi, fasilitasi dan pelayanan publik. Hal ini sesuai dengan jiwa konsep otonomi daerah itu sendiri yaitu demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga diadopsi kembali asas umum penyelenggaraan negara yaitu : asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi dan asas efektivitas. Pencantuman kembali asas-asas umum penyelenggaraan negara di dalam Undang-Undang ini tidak lain ingin mereduksi konsep *good governance* dalam kebijakan desentralisasi dan penyelenggaraan otonomi daerah.²

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka implementasi kebijakan publik desentralisasi ke depan harus menekankan prinsip-prinsip *good governance* pada

² Dharma Setyawan Salam ,2004 ,*Otonomi Daerah dalam perspektif lingkungan, Nilai dan Sumber Daya* , Jakarta : Djambatan , hal.107 -110

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

Desentralisasi harus mampu mendorong terjadinya layanan publik yang lebih dekat dengan masyarakat yang membutuhkan. Kebijakan publik yang dihasilkan, diharapkan dapat memangkas rentang birokrasi yang panjang untuk menghindari penundaan dan penurunan kualitas dari layanan publik yang menjadi kewajiban negara kepada warganya. Keberhasilan proses desentralisasi dapat diukur dari kualitas layanan publik yang semakin baik. Kebijakan desentralisasi yang hanya dimaksudkan untuk menggantikan peran pemerintah pusat di daerah tanpa melakukan perubahan pada transaksi sosial yang terjadi, maka sangat sulit diharapkan terjadinya efek positif dari kebijakan publik tersebut oleh sebab itu perbaikan kualitas layanan publik menjadi faktor yang determinan dalam implementasi kebijakan desentralisasi.

Pelayanan publik juga merupakan bagian yang krusial dalam praktek negara demokrasi, bahkan banyak ahli mengatakan bahwa pelayanan publik sebagai demokrasi dalam artian yang sebenarnya karena demokrasi sebagai konsep hanya dapat dirasakan dalam kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyatnya. Dengan tingkat heterogenitas dan penyebaran yang luas, maka sangatlah rentan bagi suatu pemerintahan dapat memenuhi kebutuhan layanan masyarakat sesuai dengan tingkat kebutuhan apalagi tingkat kepuasan rakyat. Dalam konteks ini layanan menjadi tolok ukur penting untuk melihat perjalanan demokrasi dan

desentralisasi. Dengan demikian demokrasi dan desentralisasi harus dilihat dari kemampuan pemerintah dan pemerintah daerah dalam melakukan transaksi sosial yang paling nyata dalam kehidupan sehari-hari yaitu layanan publik. Marsh dan Ian mengemukakan 2 (dua) perspektif yang penting diamati dalam layanan publik yaitu³: *Pertama*, dimensi *service delivery agent* (dinas atau unit kerja pemerintah) dan *Kedua*, dimensi customer atau user (masyarakat yang memanfaatkan). Berdasarkan dimensi pemberi layanan perlu diperhatikan tingkat pencapaian kinerja yang meliputi layanan yang adil (dimensi ruang dan kelas sosial), kesiapan kerja dan mekanisme kerja (*readiness*), harga terjangkau (*affordable price*), prosedur sederhana dan dapat dipastikan waktu penyelesaiannya. Sementara itu dari dimensi penerima layanan publik harus memiliki pemahaman dan reaktif terhadap penyimpangan atau layanan tak berkualitas yang muncul dalam praktik penyelenggaraan layanan publik. Keterlibatan aktif masyarakat baik dalam mengawasi dan menyampaikan keluhan terhadap praktik penyelenggaraan layanan publik menjadi faktor penting umpan balik bagi perbaikan kualitas layanan publik dan memenuhi standar yang telah ditetapkan.

Pemahaman masyarakat tentang dasar hukum atau kebijakan publik yang ditetapkan menjadi salah satu faktor penting untuk menjamin standar layanan publik yang berkualitas. Pemahaman masyarakat tentang formulasi kebijakan publik yang mengatur tentang prosedur dan mekanisme pemberian layanan publik dapat diukur dari kemudahan masyarakat untuk memahami prosedur tersebut, kesiapan birokrasi untuk memberikan kejelasan kepada masyarakat, informasi yang transparan tentang standar pelayanan publik dimaksud serta perilaku petugas pelayanan publik terhadap

³. *ibid*, hal 111

masyarakat dalam praktik penyelenggaraan layanan publik. Formulasi kebijakan tersebut tentunya berada pada tahapan implementasi kebijakan publik yang telah ditetapkan sebelumnya.

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

Keseluruhan permasalahan yang muncul dalam pelayanan Perijinan menjadi semakin krusial ketika prosedur pemberian Perijinan tersebut tidak dibakukan secara komprehensif dan tidak ditetapkan dalam suatu standar pelayanan yang baik. Pelayanan Perijinan akan tidak memberikan kepuasan kepada masyarakat apabila dalam pelaksanaannya tidak terkoordinasi dan berjalan sendiri-sendiri dalam sektornya masing-masing. Implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ke depan salah satunya adalah bagaimana dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum penyelenggaraan negara dan sekaligus merupakan perwujudan dari prinsip utama kebijakan desentralisasi yaitu demokratisasi, akuntabilitas publik dan pemberdayaan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis hendak mengangkat masalah ini dalam suatu penulisan tesis yang berjudul **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH TERHADAP PELAYANAN PUBLIK BIDANG PERIJINAN DI KOTA PEKALONGAN”**.

B. Perumusan Masalah

Penelitian tesis dari latar belakang seperti terurai di atas, maka permasalahan dalam penelitian tesis ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik bidang Perijinan sebagai implementasi kebijakan otonomi daerah di Kota Pekalongan
2. Kendala dan permasalahan apa yang dihadapi dalam pelaksanaan pelayanan publik bidang Perijinan dan bagaimana solusi pemecahannya serta prospek ke depan.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian ini adalah untuk :
 - a. Mengetahui pelaksanaan pelayanan publik bidang Perijinan sebagai implementasi kebijakan otonomi daerah di Kota Pekalongan
 - b. Mengetahui kendala dan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan pelayanan publik bidang Perijinan dan solusi pemecahannya serta prospek ke depan.
2. Manfaat Penelitian
 - a. Untuk memberikan masukan Kepada Pemerintah Daerah Kota Pekalongan tentang pelaksanaan pelayanan publik di bidang Perijinan sebagai

implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi ilmiah sehingga bermanfaat bagi pengembangan ilmu baik bagi kalangan akademisi maupun masyarakat umum.
- c. Bagi penelitian selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar pijakan bagi penelitian yang lebih mendalam berkenaan dengan implementasi kebijakan publik di bidang pelayanan Perijinan.

D. Kerangka Pemikiran

Konsep *welfare state* atau *social service state*, yaitu negara yang pemerintahannya bertanggungjawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara agar mencapai suatu standar hidup yang minimal.⁴ Konsep *welfare state* ini merupakan ciri khas dari suatu pemerintahan modern atau negara hukum modern dimana terdapat pengakuan dan penerimaan terhadap peranan administrasi negara sebagai kekuatan yang aktif dalam rangka membentuk atau menciptakan kondisi sosial ekonomi dan lingkungan.

Pemerintah Negara selaku integritas kekuasaan massa harus terus menyesuaikan diri dengan perubahan dan perkembangan masyarakat atau sistem sosialnya sehingga dapat mempertahankan keseimbangan antara peranan atau penyelenggaraan fungsinya dengan tujuan-tujuan yang akan dicapai. Dalam upaya mencapai hal tersebut, tidak saja diperlukan keselarasan atas tujuan-tujuan yang dikehendaki oleh kelompok-kelompok sosial maupun kelompok ekonomi yang

⁴ Prajudi Atmosudirdjo, 1986, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Ghalia Indonesia ,hal.45

terdapat pada negara, akan tetapi juga kreativitas untuk menciptakan secara terarah berbagai kondisi kesejahteraan sosial yang dikehendaki masyarakat.

Sebagai konsekuensi dari melekatnya fungsi pelayanan publik, maka administrasi negara dituntut untuk menerima tanggungjawab positif dalam hal menciptakan dan mendistribusikan tingkat pendapatan maupun kekayaan serta menyediakan program kesejahteraan rakyat. Apabila tanggungjawab positif tersebut sudah dapat dilakukan, maka eksistensi pemerintah akan tumbuh menjadi suatu pemerintah yang besar dan kuat, baik itu dalam ruang lingkup fungsi maupun jumlah personil yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya.⁵

Perkembangan peranan dan fungsi administrasi negara membawa dampak terjadinya setidaknya dua masalah penting yaitu, ⁶ *Pertama*, dengan makin pesatnya pertambahan jumlah personal penyelenggara fungsi pelayanan publik, maka diasumsikan akan terjadi peningkatan jumlah korban sebagai akibat penekanan rezim pemerintahan. Hubungan asumsi seperti itu mungkin tercermin dari kecenderungan semakin tingginya penyelewengan dan tindakan yang merugikan rakyat dalam mencapai atau mewujudkan kesejahteraan rakyat. *Kedua*, adalah masalah yang lebih krusial yaitu kemungkinan terjadinya pemusatan kekuasaan pada administrasi negara. Kemungkinan tersebut lebih terbuka dengan diberikannya suatu “kebebasan” untuk bertindak atas inisiatif sendiri (*freies Ermussen ; pauvoir discretionare*) guna menyelesaikan permasalahan yang sedang dihadapi dan perlu segera diselesaikan.

⁵ Ibid,hal 65

⁶ Ridwan HR,2002,*Hukum Administrasi Negara*, Jogyakarta : UII Press, hal.156-160

Untuk menghindari dampak negatif dari perkembangan peranan dan fungsi administrasi negara tersebut, maka konsep negara hukum modern menjadi suatu keharusan sebagaimana dikatakan oleh FJ. Stahl dalam konsepsinya mengenai negara hukum yaitu :⁷

Negara harus menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga menjadi daya pendorong perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatannya sebagaimana lingkungan (suasana) kebebasan warga negara menurut hukum itu dan harus menjamin suasana kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga langsung tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum.

Konsep ini kiranya sangat relevan dengan konsep *welfare state* dimana pengertian negara hukum modern, bukan saja menjaga keamanan semata-mata tetapi secara aktif turut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyat.

Negara Indonesia jelas merupakan negara yang menerapkan konsep *welfare state* ini, sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945 pada alinea ke empat yang dijadikan sebagai landasan pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tujuan nasional yakni :

Kemudian daripada itu untuk membentuk pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Konsep negara kesejahteraan sebagaimana tersurat pada pembukaan UUD 1945 alinea keempat tersebut di atas diperkuat dengan pernyataan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen ke IV tahun 2002 bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum. Konsekuensi logis yang harus dihadapi sebagai

⁷ SF Marbun dkk (ed), 2001, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Jogjakarta : UII Press ,hal.7

negara hukum dan negara kesejahteraan menurut Sjachran Basah,⁸ dalam menemukan pilihan hukum mana yang harus dipakai dalam kehidupan masyarakat terutama di Indonesia, maka *conditio sine qua non* hukum harus berpanca fungsi secara :

1. *Direktif*, yaitu sebagai pengarah dalam pembangunan untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
2. *Integratif*, yaitu sebagai pembina kesatuan bangsa.
3. *Stabilitatif*, yaitu sebagai pemelihara (termasuk kedalamnya hasil-hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
4. *Perfektif*, yaitu sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
5. *Korektif*, yaitu terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Sejalan dengan panca fungsi hukum tersebut, maka hukum harus dapat menjawab permasalahan-permasalahan yang timbul akibat terjadinya perubahan-perubahan yang mendasar di dalam masyarakat terutama pada era globalisasi atau era perdagangan bebas pada saat ini melalui proses industrialisasi dan transformasi di bidang teknologi informasi. Pembangunan bidang ekonomi yang akan membawa perubahan dan kemajuan dalam peradaban dan kesejahteraan masyarakat perlu

⁸ Sjachran Basah ,1986, *Tiga Tulisan Tentang Hukum* ,Bandung, : Armiko , hal.24

diikuti pembangunan dalam bidang hukum sebagai faktor determinan. Menurut Sunaryati Hartono makna dari pembangunan dalam bidang hukum akan meliputi :⁹

1. Menyempurnakan (membuat sesuatu yang lebih baik),
2. Mengubah agar menjadi lebih baik dan modern,
3. Mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada, atau
4. Meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru.

Pembangunan hukum yang meliputi keempat usaha tersebut merupakan suatu proses dinamis yang harus dilakukan terus menerus dan bahkan merupakan proses yang tidak akan pernah selesai (*never ending process*) karena setiap kemajuan akan menuntut perubahan-perubahan yang lebih maju dalam masyarakat yang terus berubah. Satjipto Rahardjo menengarai hal ini dengan menyatakan bahwa apabila berbicara mengenai hukum, sasaran pembicaraan bukan hanya berkisar pada hukum sebagai suatu sistem yang konsisten, logis dan tertutup melainkan sebagai sarana untuk menyalurkan kebijakan-kebijakan di dalam pembangunan atau perubahan masyarakat.¹⁰

Pengkajian dan pembahasan mengenai hukum harus bisa membaurkan diri dengan pembicaraan tentang aksi-aksi sosial, tentang hukum sebagai proses dan sebagainya, termasuk dengan benturan-benturan antara produk hukum dalam konteks kebijakan publik yang dihasilkan dengan kebutuhan riil masyarakat umum yang memungkinkan menimbulkan kesenjangan-kesenjangan tertentu antara aspek *das sein* dan *das sollen*.

⁹ Sunaryati Hartono, 1982, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bandung : Bina Cipta, hal.2

¹⁰ Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung : Angkasa, hal.13

Kehidupan manusia dalam bermasyarakat, bernegara dan berbangsa tidak terlepas dari adanya suatu aturan atau hukum sebagai rambu-rambu yang mengatur masyarakat dalam menjalankan roda kehidupannya agar dapat berjalan dengan tertib. Sebagaimana dalil yang dikenal dalam teori ilmu hukum bahwa “tiada masyarakat tanpa hukum”, demikian pula masyarakat Indonesia tidak terlepas dari dalil tersebut.¹¹

Berlakunya hukum di masyarakat akan berakibat terjadinya perubahan sosial pada masyarakat itu sendiri. Dalam hal ini hukum tidak lagi hanya berfungsi untuk menjaga “ketertiban” dalam masyarakat, akan tetapi masyarakat yang sedang membangun yang berarti masyarakat yang sedang berubah dengan cepat, hukum harus membantu proses perubahan masyarakat atau perubahan sosial itu. Sebagaimana dikatakan oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa “hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat”.¹² Berdasarkan suatu anggapan bahwa hukum tidak hanya bertujuan untuk mencapai ketertiban dan keadilan saja, akan tetapi dapat pula berfungsi sebagai sarana untuk merubah atau memperbaharui masyarakat. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.

Hukum sebagaimana tersebut di atas, dapat didekati dari fungsi-fungsi dasar yang dapat dikerjakan hukum di dalam masyarakat yang menunjukkan bahwa

¹¹ Muchsin dan Fadilah Putra ,2002, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Malang : Averroes Press,, hal.16

¹² Mochtar Kusumaatmadja, 1970, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung :Binacipta , hal.11

hukum memperoleh fungsi yang sesuai dalam pembagian tugas di dalam keseluruhan struktur sosial. Menurut E.A,Goebel, di dalam masyarakat, hukum mempunyai fungsi :¹³

1. Menetapkan pola hubungan antara anggota-anggota masyarakat dengan menunjukkan jenis-jenis tingkah laku yang mana yang diperbolehkan dan yang mana yang dilarang ;
2. Menentukan alokasi wewenang memerinci siapa yang boleh melakukan paksaan, siapa yang harus menaatinya, siapa yang memilih sanksi yang tepat dan efektif ;
3. Menyelesaikan sengketa ;
4. Memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, yaitu dengan cara merumuskan kembali hubungan-hubungan esensial antara anggota-anggota masyarakat.

Berkaitan dengan fungsi hukum, H.L.A Hart mencoba merumuskan fungsi hukum dengan mengemukakan bahwa inti dari suatu sistem hukum adalah aturan primer dan aturan sekunder. Aturan primer merupakan ketentuan informal mengenai kewajiban-kewajiban yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pergaulan hidup.¹⁴

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, hukum mempunyai fungsi sebagai “*a tool of social control*”, artinya bahwa kontrol sosial merupakan aspek normatif dari kehidupan sosial atau dapat disebut sebagai pemberi definisi dari tingkah laku yang menyimpang serta akibat-akibatnya, seperti larangan-larangan, tuntutan-tuntutan, pemidanaan dan pemberian ganti rugi.¹⁵

¹³ Ronny Hanitijo Soemitro, 1984, *Permasalahan Hukum Dalam Masyarakat*, Bandung : Alumni,hal.2

¹⁴ Ibid, hal. 5

¹⁵ Ibid, hal. 7

Dari penjelasan tersebut tampak bahwa hukum bukanlah satu-satunya alat pengendali atau *social control*. Hukum hanyalah salah satu alat *social control* di dalam masyarakat. Fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial dapat diterangkan sebagai fungsi hukum untuk menetapkan tingkah laku mana yang dianggap merupakan penyimpangan terhadap aturan hukum dan apa sanksi atau tindakan yang dilakukan oleh hukum jika terjadi penyimpangan tersebut. Oleh karena itu, Ronny Hanitijo Soemitro menerangkan bahwa tingkah laku yang menyimpang merupakan tindakan yang tergantung pada kontrol sosial. Ini berarti bahwa kontrol sosial menentukan tingkah laku yang bagaimana yang merupakan tingkah laku yang menyimpang. Makin tergantung tingkah laku itu pada kontrol sosial, makin berat nilai penyimpangan pelakunya.¹⁶

Berkenaan dengan kuantitas sanksi penyimpangan terhadap hukum J.S.Roucek mengatakan, bahwa mekanisme pengendalian sosial atau *mechanism social control* ialah segala sesuatu yang dijalankan untuk melaksanakan proses yang direncanakan maupun yang tidak direncanakan untuk mendidik, mengajak atau bukan memaksa para warga agar menyesuaikan diri dengan kebiasaan-kebiasaan dan nilai-nilai kehidupan masyarakat yang bersangkutan.¹⁷

Berkenaan dengan fungsi hukum sebagai sarana pengendalian sosial berdasarkan pendapat Rony Hanitijo Soemitro dan J.S. Roucek tersebut, Achmad Ali menyimpulkan bahwa.¹⁸

¹⁶ Ibid, hal. 8

¹⁷ Ibid, hal. 12

¹⁸ Ibid, hal. 15

1. Fungsi hukum sebagai alat pengendali sosial tidaklah sendirian di dalam masyarakat, melainkan menjalankan fungsi itu bersama-sama dengan pranata sosial lainnya yang juga melakukan fungsi pengendalian sosial.
2. Fungsi hukum sebagai alat pengendali sosial merupakan fungsi “pasif”, artinya di sini hukum yang menyesuaikan diri dengan kenyataan masyarakat.

Sehubungan dengan hal itu, Achmad Ali berpendapat bahwa :¹⁹

1. Fungsi hukum sebagai alat pengendali sosial, dapat dijalankan oleh sesuatu kekuasaan terpusat yang dewasa ini berujud kekuasaan negara yang dilaksanakan oleh “*the ruling class*” atau suatu “*elit*”. Hukumnya biasanya berwujud hukum tertulis atau perundang-undangan.
2. Fungsi hukum sebagai alat pengendali sosial, dapat juga dijalankan sendiri “dari bawah” oleh masyarakat itu sendiri. Hukumnya biasanya berwujud tidak tertulis atau hukum kebiasaan.

Terlaksana atau tidaknya fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial, menurut Achmad Ali ditentukan oleh dua hal, yaitu :²⁰

1. Faktor aturan hukumnya sendiri ;
2. Faktor pelaksana (orangnya) hukumnya.

Beberapa fungsi hukum dalam perubahan sosial dan dalam kehidupan masyarakat sebagaimana diuraikan di atas apabila dikaitkan dengan implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sebagai respon dari tuntutan perubahan dalam masyarakat dengan pemberlakuan Undang-Undang Otonomi Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun

¹⁹ Achmad Ali ,2002, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta : Gunung Agung, hal..87

²⁰ Ibid, hal 90

1999 dan kemudian lima tahun berikutnya disempurnakan dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, mengharuskan munculnya paradigma baru dalam penetapan kebijakan publik dalam rangka pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan kewenangan yang telah diberikan dalam rangka otonomi daerah.

Sebagai undang-undang pada dasarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 25 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah merupakan sebuah produk hukum yang harus memiliki sisi kepastian hukum sebagai sebuah syarat mutlak. Dengan adanya kepastian hukum tersebut, maka konsekuensinya, apa yang diatur dalam produk hukum itu harus ditaati oleh mereka yang dikenai oleh produk hukum itu untuk dilaksanakan dengan baik dan benar.

Namun, dalam kenyataannya seiring dengan implementasi kebijakan otonomi daerah ini menghadapi permasalahan bahwa pemerintah di tingkat daerah dalam mengimplementasikan kebijakan desentralisasi sering tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Menurut Muchsin dan Fadillah Putra hal yang harus dicatat bahwa :

Kebijakan Publik yang diambil pemerintah di daerah, yang tidak sepenuhnya sejalan dengan perundang-undangan yang ada, itu tidak sama sekali dimaksudkan untuk melanggar hukum, melainkan mereka memandang bahwa kondisi yang ada di daerahnya belum memungkinkan diterapkannya aturan hukum yang ada. Sehingga mereka menganggap perlu adanya sebuah kebijakan di tingkat lokal yang lebih sesuai dengan tuntutan, kondisi dan kebutuhan masyarakat lokal.²¹

²¹ Muchsin dan Fadillah Putra ,2002, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Malang : Averoes Press, hal.3

Dalam kaitannya dengan pelayanan publik, maka dalam rangka implementasi kebijakan desentralisasi, maka pemerintah daerah perlu menetapkan kebijakan-kebijakan publik yang mengarah pada kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Pemerintah dalam hal ini Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara telah menerbitkan berbagai landasan peraturan perundang-undangan, pedoman dan surat edaran di bidang pelayanan publik antara lain : Keputusan Menteri PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Keputusan Menteri PAN Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks kepuasan masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, KEP/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Upaya pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang optimal menjadi sangat penting untuk dilakukan. Pelayanan publik harus memperoleh perhatian dan penanganan yang sungguh-sungguh, karena merupakan tugas dan fungsi yang melekat pada setiap aparatur pemerintahan. Tingkat kualitas kinerja pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam berbagai aspek kehidupan, terutama untuk mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu upaya penyempurnaan pelayanan publik harus dilakukan secara terus menerus, berkelanjutan dan dilaksanakan oleh jajaran aparatur pemerintah daerah.

Kota Pekalongan merupakan sebuah kota yang memiliki tingkat mobilitas yang tinggi di bidang ekonomi khususnya industri dan perdagangan. Oleh sebab itu pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah kota akan terus meningkat. Hal ini

sejalan dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dimana pemerintah kota diberikan kewenangan untuk mengelola semua urusan pemerintahan yang diserahkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) yang telah diadopsi dalam Undang-Undang Pemerintahan daerah yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sudah selayaknya dapat di implementasikan dalam pelayanan publik baik yang berupa pelayanan administratif, pelayanan barang pemerintah maupun pelayanan jasa yang dibutuhkan oleh publik. Khusus pelayanan publik dalam bidang Perijinan pemerintah kota sampai saat ini masih dalam tahap melakukan upaya yang sistematis untuk mencari formulasi kebijakan publik yang tepat agar penyelenggaraan pelayanan publik bidang Perijinan dapat mencapai tingkat kepuasan masyarakat sesuai dengan perkembangan dan kemajuan yang telah dicapai oleh masyarakat Kota Pekalongan. Pelayanan publik bidang Perijinan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota dalam penyelenggaraan otonomi daerah selama ini masih belum sesuai dengan semangat demokratisasi dan desentralisasi yang mengharuskan pentingnya partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pelayanan. Sejalan dengan kemajuan teknologi informasi, maka penyelenggaraan pelayanan publik harus didukung oleh sistem dan mekanisme kerja serta kemampuan kelembagaan dan sumber daya manusia yang memadai sehingga akan dapat diciptakan suatu pelayanan prima yang memiliki standar pelayanan yang baku dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

E. Metodologi Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi, oleh karena itu penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten.

Suatu penelitian dapat berjalan dengan lancar dan baik serta menghasilkan yang diharapkan apabila ditentukan lebih dahulu langkah – langkah yang diambil dalam melakukan penelitian yang sering disebut sebagai metode penelitian. Istilah metodologi berasal dari kata metode yang berarti suatu “ jalan ke “ .²² Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten.²³

Selanjutnya pengertian Penelitian Hukum sebagaimana dijelaskan oleh Soerjono Soekanto merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya kecuali itu juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta-fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan–permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.²⁴

Oleh karena itu suatu penelitian ilmiah selalu dimulai dengan suatu perencanaan yang seksama. Perencanaan ini selalu mengikuti suatu logika yang sama karena merupakan rentetan petunjuk–petunjuk yang disusun secara logis dan sistematis.²⁵

²² Soerjoko Soekanto (1986), *Pengantar Penelitian Hukum* , Jakarta : VI Pres hal 5

²³ . Ibid , hal 42

²⁴ ibid , hal 43

²⁵ Kuntjoroningrat ,1993, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta ,Ikrar Mandiri Alam, hal. 14

Demikian pula mengenai penelitian hukum, permasalahan – permasalahan yang dikaji/diteliti haruslah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh sehingga hasil yang diperoleh dapat memenuhi aspek-aspek yang benar ilmiah dan dapat dipertanggungjawabkan .

Berdasarkan konsep dasar penelitian sebagai mana tersebut diatas, maka metode penelitian yang penulis gunakan adalah :

1. Metode Pendekatan

Pada penelitian ini sesuai dengan permasalahan yang diangkat, penulis menggunakan metode pendekatan socio-legal, karena studi otonomi daerah ini di samping dipelajari peraturan-peraturan perundangan juga diteliti bagaimana fakta-fakta yang terjadi secara faktual dalam masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan publik bidang perijinan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah , disisi lain juga diteliti mengenai aspek keadilan, aspek kepastian hukum, dan aspek kemanfaatan, selanjutnya dengan pendekatan sosiologi yang lebih spesifik digunakan interaksional/mikro, hal ini berkaitan dengan pelayanan publik bidang perijinan yang dilaksanakan ada kaitannya dengan individu atau masyarakat dalam rangka partisipasi untuk pelaksanaan dan pengembangan otonomi daerah.

2. Instrumen Penelitian

Kedudukan peneliti dalam penelitian kualitatif cukup rumit. Ia sekaligus merupakan perencana, pelaksana pengumpul data, analis, penafsir data dan pada akhirnya ia menjadi pelapor hasil penelitiannya.²⁶

²⁶ Lexy J Moleong ,2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Remaja Resdakarya, hal 12

Sebagai instrumen utama penelitian ini adalah peneliti itu sendiri. Peneliti adalah merupakan instrumen kunci (*key instrument*/alat penelitian utama). Peneliti lah yang mengadakan sendiri pengamatan atau wawancara tak berstruktur, sering menggunakan buku. Hanya manusia sebagai instrumen dapat memahami makna interaksi antar manusia, mengalami perasaan dan nilai-nilai yang terkandung dalam ucapan atau perbuatan responden.²⁷

Karena instrument penelitian kualitatif adalah peneliti itu sendiri maka dalam penelitian kualitatif tidak banyak membutuhkan alat bantu instrumen. Dengan membawa dirinya sendiri sebenarnya peneliti kualitatif sudah siap meluncur kelapangan untuk menghimpun sebanyak mungkin data.²⁸

Akan tetapi guna mendukung pengumpulan data, maka dalam penelitian ini instrumen yang digunakan di samping unsur manusia sebagai peneliti itu sendiri yang merupakan intrumen kunci, juga didukung dengan instrumen lain yakni buku – buku catatan, kuestioner yang hanya dipakai sebagai pedoman dalam wawancara.

3. Informan Kunci

Untuk memperoleh data yang diperlukan secara akurat sebagaimana telah disebutkan di muka instrumen kunci utama adalah peneliti itu sendiri. Akan tetapi dari pengamatan ataupun wawancara yang dilakukan oleh peneliti terhadap objek yang diteliti terkadang belum cukup. Oleh karena itu dipergunakan teknik sampling yang disebut *snow ball sampling* artinya memaparkan kepada anggota sampel siapa saja yang menjadi teman

²⁷ S. Nasution ,1996, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung : Tarsito, hal. 15

²⁸ Burhan Bungin ,2001, *Metodologi Penelitian Naturalistik Sosial*, Surabaya : Airlangga University Press , hal 72

terdekatnya. Kepada teman terdekat itu ditanyakan lagi siapa teman terdekatnya. Demikian seterusnya sehingga akan diperoleh informasi dari sejumlah sample yang relatif besar.²⁹

Menurut James A Black dan Dean J Champion bahwa tehnik bola salju didefinisikan sebagai teknik untuk memperoleh beberapa individu dalam organisasi atau kelompok yang terbatas dan yang dikenal sebagai temuan detail, kemudian temuan tersebut menunjukkan temuan-temuan lainnya sampai peneliti menemukan konstelasi persahabatan yang berubah menjadi suatu pola-pola sosial yang lengkap.³⁰

Sesuai dengan rencana dalam studi otonomi daerah ini informasi kunci selain dari peneliti adalah petugas, para pejabat dilingkungan Pemerintah Kota Pekalongan yang terkait masalah perijinan, pengusaha dan masyarakat pengguna jasa perijinan di Kota Pekalongan, yang secara keseluruhan informan tersebut dapat diperinci sebagai berikut :

- a. Lima pejabat struktural Pemerintah Kota Pekalongan;
- b. Lima petugas pelayanan perijinan di instansi lingkup Pemerintah Kota Pekalongan;
- c. Lima pengusaha pengguna jasa perijinan di Kota Pekalongan;
- d. Lima masyarakat pengguna jasa perijinan di Kota Pekalongan;

4. Metode Pengambilan Sampel

²⁹ Geoge Retzler, 2003, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hal.31

³⁰ James A. Black and Dean J Champion, *Metode and Insure in Social Reseach* , diterjemahkan oleh E. Koeswara dkk. dalam Burhan Bungin eds. *Metologi penelitian Sosial* , Surabaya : Airlangga, Press , hal 173.

Berbeda dengan disain penelitian konvensional yang bersifat kuantitatif, karena dalam metode penelitian naturalistik/kualitatif tidak ada pengertian populasi, maka pengambilan sampel yang dilakukan (sampling) akan berbeda tafsirannya. Sampling di sini adalah pilihan peneliti aspek apa dari peristiwa apa dan siapa dijadikan fokus pada saat dan situasi tertentu dan karena itu terus menerus sepanjang penelitian. Sampling penelitian ini bersifat *purposif* yakni bergantung pada tujuan fokus suatu saat.³¹

Oleh karena itu, sampling yang dipilih pada penelitian ini adalah dengan cara mengidentifikasi informan, yaitu orang yang dapat memberikan informasi yang diperlukan, menurut Nasution :

*Memilih informan tidak mudah. Tidak ada pedoman untuk itu. Ada kalanya dalam percakapan ditemukan orang yang banyak pengalaman dan pengetahuan serta bersedia memberikan informasi yang berharga. Kadang-kadang dalam wawancara didapati orang yang baik dijadikan informan. Mungkin juga ada orang yang dengan sukarela membantu peneliti yang mungkin juga memahami metode penelitian naturalistik. Sering pula seorang informan menunjuk orang lain dan orang ini menunjukkan lagi orang berikutnya dan seterusnya seperti dalam snowball sampling.*³²

Berdasarkan penjelasan di atas, maka peneliti harus memiliki kehati-hatian ketika memilih informan agar terhindar dari maksud-maksud pribadi dan dari niat buruk seorang informan.

Penelitian ini dilakukan di Kota Pekalongan dengan pertimbangan bahwa pelayanan publik bidang Perijinan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengalami berbagai perubahan sesuai dengan pergeseran kewenangan dalam rangka otonomi daerah.

³¹ S Nasution, 1996, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung : Tarsito, hal.29.

³² Ibid, hal. 51

Pelaksanaan pelayanan publik di bidang Perijinan sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi daerah yaitu demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas publik terus dilakukan pembaharuan dan penyesuaian regulasi agar benar-benar dapat mewujudkan efektivitas dan tingkat kepuasan di dalam masyarakat sekaligus dapat memberikan kontribusi yang optimal dalam pemasukan Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS).

Data yang dikumpulkan adalah jumlah dan jenis-jenis pelayanan Perijinan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekalongan dalam penyelenggaraan kewenangan yang diberikan melalui kebijakan otonomi daerah.

Data sekunder dihimpun dari Dinas dan Instansi di lingkungan Pemerintah Kota Pekalongan yang menyelenggarakan fungsi pelayanan publik bidang Perijinan serta opini masyarakat tentang pelayanan publik bidang Perijinan di Kota Pekalongan.

Obyek yang diamati dalam penelitian ini adalah :

1. Jenis-jenis pelayanan publik bidang Perijinan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekalongan sesuai dengan kewenangan daerah.
2. Prosedur dan mekanisme pelayanan publik bidang Perijinan yang dilakukan oleh instansi di lingkungan Pemerintah Kota Pekalongan.
3. Opini masyarakat terhadap pelayanan publik bidang Perijinan di Kota Pekalongan terutama masyarakat pengguna jasa pelayanan Perijinan.

4. Perilaku sosial ekonomi masyarakat Kota Pekalongan yang berhubungan dengan budaya hukum masyarakat dan pengaruhnya terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di bidang Perijinan.
5. Masalah-masalah yang dihadapi Pemerintah Kota dalam penyelenggaraan pelayanan publik bidang Perijinan.
6. Alternatif pemecahan terhadap problematika pelayanan publik bidang Perijinan di Kota Pekalongan.
7. Strategi kebijakan pelayanan publik bidang Perijinan dalam mengantisipasi pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

5. Prosedur Pengumpulan Data

Prosedur pengumpulan data yang akan dilakukan penulis, sebagai berikut :

- a. Mencari data/informasi mengenai ketentuan-ketentuan hukum yang bisa dijadikan dasar hukum untuk menanggapi masalah yang akan dikaji.
- b. Data/informasi yang telah terkumpul dari penelitian dianalisis secara kualitatif.

Untuk memperoleh data/informasi tersebut digunakan teknik penelitian sebagai berikut :

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian ini dilakukan guna memperoleh data sekunder yaitu melalui pengkajian peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen-dokumen serta tulisan pakar hukum yang ada hubungannya dengan penelitian ini.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian ini dilakukan guna memperoleh data primer tentang pelayanan publik bidang Perijinan di Kota Pekalongan. Data ini diperoleh melalui observasi dan wawancara terbuka langsung dengan pihak-pihak yang berhubungan dengan masalah penelitian ini di wilayah Kota Pekalongan. Dalam hal wawancara, terserah kepada responden/informan yang diwawancarai untuk memberikan penjelasan menurut kemauan sendiri. Adapun informan yang dipergunakan di antaranya adalah Pengusaha, masyarakat pengguna jasa pelayanan Perijinan, Pejabat-Pejabat Pemerintah Kota yang berwenang serta tokoh-tokoh masyarakat tertentu di Kota Pekalongan.

6. Analisis Data

Analisis adalah proses penyusunan data-data agar dapat ditafsirkan, menyusun data berarti menggolongkan dalam pola, tema atau kategori.³³

Analisis kualitatif dalam suatu penelitian digunakan apabila data penelitian yang diangkat dari lapangan adalah memiliki sifat – sifat kualitatif. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana morfologi dan struktur variable penelitian serta tujuan penelitian yang semestinya dicapai.³⁴

Menurut Patton, analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam satu pola, kategori dan satuan uraian dasar.³⁵

Dalam penelitian ini penulis mempergunakan analisis kualitatif. Dalam penelitian kualitatif analisis data harus dimulai sejak awal. Data yang diperoleh dalam lapangan segera harus dituangkan dalam bentuk tulisan dan

³³ Ibid, hal. 126

³⁴ Burhan Bungin, op cit , hal 285

³⁵ Lexy J Moleong, op cit, hal 103

dianalisis. Untuk analisis kualitatif ini ada bermacam-macam cara yang dapat diikuti. Tidak ada satu cara tertentu yang dapat dijadikan pegangan bagi semua penelitian. Salah satu cara yang dianjurkan ialah mengikuti langkah – langkah berikut yang masih sangat bersifat umum yakni reduksi data, display data, mengambil kesimpulan dan verifikasi.³⁶

Dalam penelitian ini penulis mempergunakan analisis kualitatif. Dalam penelitian kualitatif analisis data harus dimulai sejak awal. Data yang diperoleh di lapangan segera harus dituangkan dalam bentuk tulisan dan dianalisis. Untuk analisis kualitatif ini ada bermacam-macam cara yang dapat diikuti, tidak ada salah satu ketentuan yang dapat dijadikan pegangan bagi semua penelitian. Salah satu cara yang dianjurkan ialah mengikuti langkah-langkah berikut yang masih sangat bersifat umum yakni induksi data, display data, mengambil kesimpulan dan verifikasi.

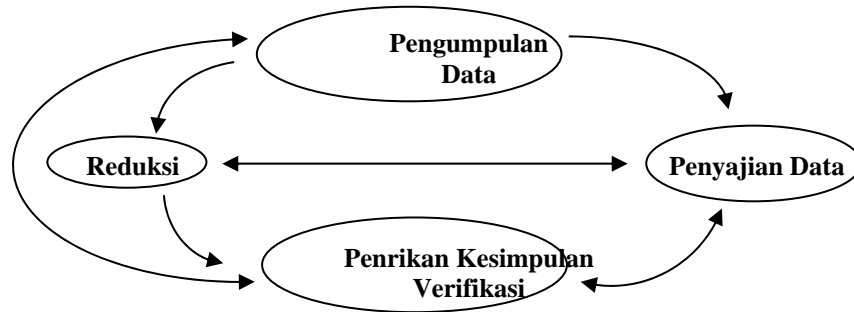
Miles dan Huberman menyajikan dua model pokok analisis data yaitu .³⁷

- a. Analisis Deskriptif, proses analisis mengalir dimana tiga komponen analisis (reduksi data, sajian data dan kesimpulan/verifikasi) dilakukan saling menjalin dengan proses pengumpulan data dan mengalir bersamaan.
- b. Analisis Interaksi, dimana komponen reduksi data dan sajian data dilakukan bersamaan dengan proses pengumpulan data setelah data terkumpul maka tiga komponen analisis tadi (reduksi data, sajian data dan kesimpulan/verifikasi) berinteraksi.

³⁶ S. Nasution , op cit , hal 129

³⁷ MB. Milles dan Huberman Press, 1992, *Analisis Data Kualitaitaif*, Jakarta : Universitas Indonesia , hal.

Dalam penelitian ini digunakan model yang kedua yakni Model Analisis Interaksi yang untuk lebih jelasnya digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1. Metode penelitian

Keterangan :

1. Reduksi Data yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian data, penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan, pengolahannya dilakukan dengan jalan memilah-milah kemudian mengorganisasikannya berdasarkan klasifikasi data.
2. Penyajian Data yaitu sekumpulan informasi yang tersusun untuk memberikan kemungkinan adanya kesimpulan dan penarikan tindakan.
3. Kesimpulan yaitu hasil akhir diverifikasi selama penelitian berlangsung berdasarkan pemikiran peng analisis dan merupakan tinjauan ulang catatan-catatan di lapangan.

Dalam reduksi data, kegiatan yang dilaksanakan yaitu bahwa data yang diperoleh dari lapangan ditulis dalam bentuk uraian atau laporan yang terinci. Laporan itu perlu direduksi, dirangkum, diperiksa hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting dicari tema atau pokoknya, dan disusun secara sistematis.

Sementara itu dalam *display* data, ini dimaksudkan agar dapat melihat gambaran keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian itu. Oleh karena itu pada tahapan ini peneliti diusahakan membuat berbagai macam matrik grafik, *network* dan *chart*.

Langkah selanjutnya dalam analisis data yaitu mengambil kesimpulan dan verifikasi. Sejak semula peneliti harus mencari pola, tema, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul, hipotesis dan sebagainya data yang diperolehnya peneliti sejak semula dicoba untuk diambil kesimpulan. Kesimpulan itu mula-mula masih sangat *tentative*, kabur, diragukan, akan tetapi dengan bertambahnya data, maka kesimpulan itu lebih *grounded*. Jadi kesimpulan senantiasa harus di verifikasi selama penelitian berlangsung. Verifikasi dapat singkat dengan mencari data baru, dapat pula lebih mendalam bila penelitian dilakukan oleh suatu tim untuk mencari *intersubjective consensus* yaitu persetujuan bersama agar lebih menjamin validitas atau *confiability*.³⁸

Dalam penelitian ini, tahapan-tahapan yang digunakan adalah dalam reduksi data, peneliti mereduksi, merangkum dan memilih hal-hal yang pokok dan fokus. Yang selanjutnya dilakukan display data dengan memilah-milah

³⁸ S. Nasution, op. Cit, hal 130

menjadi bagian-bagian sesuai dengan permasalahan yang diangkat, tetapi tidak dengan membuat grafik atau sejenisnya. Langkah berikutnya adalah mengambil kesimpulan dan verifikasi berdasarkan data yang diperoleh sesuai dasar hukum dan landasan teori yang dipergunakan.

7. Validasi Data

Agar data atau informasi yang diperoleh dapat menjadi valid, maka data atau informasi dari satu pihak dicek kebenarannya dengan cara memperoleh data itu dari sumber lain, misalnya dari pihak kedua, ketiga dan seterusnya dan dengan menggunakan metode yang berbeda-beda. Tujuannya ialah membandingkan informasi tentang hal yang sama yang diperoleh dari berbagai pihak, agar ada jaminan tentang tingkat kepercayaan data. Cara ini mencegah bahaya subjektivitas.³⁹ Metode ini sering disebut triangulasi.

Menurut Lexy J. Moleong, triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Denzin membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori.⁴⁰

Triangulasi yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Triangulasi dengan sumber yakni membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawan cara serta membandingkan dengan dokumen yang berkaitan.

³⁹ Ibid , hal 11

⁴⁰ Lexy J Moleong , op. Cit , hal 178

- b. Triangulasi dengan metode yakni dengan strategi pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian dengan beberapa teknik pengumpulan data yaitu melakukan wawancara dengan pemeriksaan dokumen serta pengamatan langsung oleh peneliti, serta pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama yakni dengan wawancara dengan sumber wajib pajak/retribusi , petugas, pejabat yang terkait dengan pelayanan perijinan .
- c. Triangulasi dengan teori, yakni untuk pengecekan derajat kepercayaan hasil penelitian digunakan beberapa teori sebagai mana yang tertuang dalam landasan teori penelitian ini.

F. Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan

Untuk lebih memudahkan dalam mencapai maksud dan tujuan penulisan tesis, maka dalam sistematika penulisan laporan tesis dibuat pembahasan yang terbagi dalam beberapa bab.

BAB I merupakan pendahuluan yang berisikan tentang latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika dan pertanggungjawaban penulisan tentang pelayanan publik di bidang Perijinan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah di Kota Pekalongan.

BAB II mengemukakan landasan teori-teori atau tinjauan pustaka yang berkaitan tentang konsep hukum dan kebijakan publik yang mencakup pengertian

hukum dan kebijakan publik, peranan hukum dalam kebijakan publik, teori mengenai kebijakan otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta konsep mengenai pelayanan publik yang mencakup prinsip-prinsip pelayanan publik, dimensi pelayanan publik dan pengembangan kualitas pelayanan publik serta masalah Perijinan yang menjadi dasar untuk menganalisis permasalahan hukum dalam pelayanan publik bidang Perijinan.

BAB III membahas tentang deskripsi wilayah Kota Pekalongan yang meliputi profil Kota Pekalongan, Implementasi kebijakan otonomi daerah di Kota Pekalongan dan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Bidang Perijinan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Pekalongan.

BAB IV membahas tentang Analisis Teoretis tentang Pelayanan Publik Bidang Perijinan.

BAB V membahas tentang konsep pelayanan publik bidang Perijinan secara terpadu melalui Lembaga Pelayanan Terpadu Satu Atap (LPTSA) sebagai alternatif untuk menjawab tuntutan masyarakat tentang transparansi, demokratisasi dan akuntabilitas pelayanan publik di Kota Pekalongan.

BAB VI merupakan penutup dari rangkaian pembahasan dalam bab-bab sebelumnya yang berisikan kesimpulan dan saran.

