

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Budaya masyarakat DIY yang bersifat terbuka (*Open*) terhadap perkembangan pariwisata di daerahnya menyebabkan munculnya banyak investor yang ingin berinvestasi dan mengembangkan usahanya di beberapa kawasan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Salah satu kawasan wisata di DIY yaitu Kraton dan Malioboro yang merupakan kawasan wisata yang paling sering dikunjungi wisatawan di Kota Yogyakarta. Di samping itu Yogyakarta memiliki berbagai macam akomodasi seperti hotel berbintang, mall-mall besar, gedung-gedung perkampusan, pondok wisata, *homestay*, rumah makan, toko oleh-oleh dan cendramata, angkutan, pelayanan pertukaran uang (*money changer*), pelayanan informasi pariwisata (*tourist information service*), dan lain sebagainya.

Hal itu tentu memberikan banyak peluang dan dampak positif terhadap bidang perekonomian dan membuka lebih banyak lapangan pekerjaan bagi masyarakat setempat. Akan tetapi disamping bernilai positif bagi perbaikan perekonomian daerah kota Yogyakarta, juga tidak lepas dari dampak negatif yang ditimbulkannya misalnya, dengan kondisi tersebut tidak jarang memunculkan konflik-konflik horizontal antara para pelaku usaha yang mematuhi aturan pemerintah dan para pelaku usaha yang tidak mematuhi aturan etika berbisnis yang baik, sehingga berimplikasi terhadap masyarakat umum dan tidak jarang menyebabkan timbulnya ketidaknyamanan bagi para wisatawan itu sendiri.

Pertumbuhan pembangunan nasional pada umumnya dan khususnya perkembangan pembangunan Kota Yogyakarta cukup tinggi. Hal ini tentunya sangat berpengaruh terhadap tatanan dan wajah kota sekarang dan yang akan datang, sehingga perlu kiranya ada peningkatan kegiatan pemerintah daerah untuk mengatur dan menata bangunan yang lebih baik. Untuk tercapainya maksud tersebut, maka dipandang perlu untuk melakukan peninjauan dan pengaturan kembali peraturan daerah yang memiliki keterkaitan dengan konteks pembangunan tersebut (Arief, 2008).

Pembangunan adalah suatu proses perubahan tanpa henti yang merupakan kemampuan dan perbaikan kearah tujuan yang ingin dicapai, yaitu arah yang lebih baik dan konstruktif. Pembangunan yang dilakukan secara terus menerus di berbagai sektor, terutama pembangunan yang bersifat fisik sudah semestinya menjadi program utama pemerintah dalam menuju pembangunan nasional yang lebih baik lagi. Pemerintah Indonesia harus menetapkan bahwa strategi pembangunan ditekankan kepada perbaikan kualitas hidup masyarakat Indonesia, agar lebih merata dan mencapai tingkat pertumbuhan sosial ekonomi yang memadai. Salah satu alternatif penting dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang madani adalah pembangunan yang merata dan tertata yang tetap melihat aturan hukum yang berlaku. Hal ini selaras dengan isi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa dengan pengembangan pembangunan daerah, diharapkan dapat menciptakan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Akan tetapi dalam pelaksanaan pembangunan, pemerintah daerah juga harus

memperhatikan keteraturan dan ketertiban daerahnya agar tercipta kondisi yang nyaman bagi seluruh masyarakat.

Maraknya pembangunan di era sekarang ini tidak lepas dari adanya dampak positif dan negatif yang ditimbulkan. Pembangunan yang teratur dan tertata tentunya akan membuahkan hasil yang baik pula. Begitupun sebaliknya, membangun bangunan dengan tidak terencana dan mengabaikan peraturan yang berlaku akan berdampak buruk bagi kondisi sekitar. Seperti halnya yang ada di Kota Yogyakarta, yang dijuluki sebagai kota pelajar, wisata, dan budaya ini jika membahas masalah bangunan kerap kali menimbulkan kontroversi dan pro kontra publik. Mengapa tidak, bangunan gedung-gedung bertingkat dan tempat-tempat usaha milik warga telah mewarnai wajah Kota Yogyakarta, ditambah dengan padatnya jumlahnya penduduk membuat kondisi Kota Yogyakarta semakin sesak.

Pemerintah daerah harus bergerak cepat dan mengambil tindakan nyata untuk bagaimana menciptakan tatanan kehidupan yang baik dan benar bagi masyarakatnya. Pemerintah kota hadir sebagai organisator pembangunan dan aparatnya bertindak sebagai manajer pembangunan, yang berfungsi untuk menjalankan fungsi koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi kegiatan-kegiatan pembangunan fisik maupun non fisik (Nurmandi, 2006). Oleh karena itu, untuk mewujudkan hal tersebut pemerintah daerah tentu harus membuat sebuah kebijakan yang dituangkan dalam bentuk peraturan daerah. Peraturan daerah tersebut berguna untuk memberi tatanan kehidupan yang baik, tertata, tertib, aman, dan memberikan pedoman bagi masyarakat untuk kemudian dilaksanakan dan diterapkan dengan sebaik-baiknya.

Peraturan daerah berkaitan dengan masalah hukum (yurisprudensi). Hakikat dan filosofi pembuatan peraturan adalah bagaimana menciptakan suatu keadaan dan kondisi yang teratur, aman, dan tertib sosial di kalangan masyarakat, karena tanpa adanya suatu aturan atau norma yang mengatur maka tatanan kehidupan sosial yang ada tidak akan pernah tertata dengan baik. Selain itu, peraturan juga dapat memicu terjadinya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh tiap individu, karena pada dasarnya kepentingan-kepentingan setiap individu itu ialah berbeda-beda. Oleh karena itu, dibutuhkanlah suatu aturan atau norma sebagai payung hukum untuk bisa menekan dan meredam terjadinya bentrokan-bentrokan dari sifat anarkisme tiap individu tersebut.

Menurut Thomas Hobes, tanpa adanya suatu aturan, hukum atau norma yang mengatur, manusia yang satu bagaikan serigala bagi manusia yang lainnya (*homo homini lupus*). Dalam kondisi alamiah, manusia adalah serigala bagi yang lainnya. Artinya, tidak ada konsep adil atau tidak adil dalam konteks ini. Jika ingin adanya suatu keadilan, maka harus ada peraturan yang mengatur (Jalaluddin, 2011). Oleh karenanya, sudah menjadi keharusan untuk dibuatnya suatu aturan, norma atau kaidah hukum untuk menciptakan ketertiban, keteraturan dan tertib sosial kemasyarakatan.

Begitu pula dengan ide atau gagasan dasar peraturan di level daerah yang disebut sebagai peraturan daerah. Peraturan daerah merupakan muara fungsi legislasi yang dihasilkan dari *political office*, dalam hal ini adalah eksekutif dan legislatif daerah level pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota. Setelah Peraturan Daerah ditetapkan oleh DPRD bersama Kepala Daerah, maka

dalam implementasinya diberlakukan sesuai obyek regulasi bersangkutan. Hanya saja sebagai konsekuensi dari produk hukum, saat peraturan daerah diimplementasikan tentu tidak akan pernah lepas dari potensi terjadinya tindakan pelanggaran (Erviantono, 2015). Termasuk dalam konteks ini yang menarik untuk dibahas dan dianalisis adalah pelanggaran peraturan daerah di Kota Yogyakarta.

Pelanggaran peraturan daerah di Kota Yogyakarta terbilang cukup mengkhawatirkan. Menurut Bapak Nurwidihartana selaku Kepala Kesatuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP) Kota Yogyakarta dalam Tribun Jogja menyatakan bahwa, pada tahun 2015 ditemukan 1.146 kasus pelanggaran perda, di mana sebanyak 953 di antaranya ditindak secara pro-yustisia dan sudah ditindak. Nurwidi melanjutkan, bahwa jenis pelanggaran tertinggi berturut-turut dan berulang-ulang kali dilakukan oleh para pemilik usaha adalah pelanggaran Perda Pedagang Kaki Lima (PKL) sebanyak 312 pelanggar, disusul Izin Gangguan (HO) sejumlah 303 pelanggar, penyelenggaraan reklame, penyelenggaraan perparkiran, pondokan, pemotongan Hewan & penanganan terkait daging dan lain sebagainya. (Ferri, 2015).

Ikhwan Hendrato selaku Humas Pengadilan Negeri (PN) Yogyakarta dalam Tribun Jogja juga mengatakan bahwa, sepanjang tahun 2015, Pengadilan Negeri (PN) Yogyakarta menggelar 12 kali sidang tindak pidana ringan (tipiring) terhadap usaha pariwisata yang melanggar Peraturan Daerah (Perda) Kota Yogyakarta khususnya terkait dengan urusan Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP), Izin Gangguan (HO), serta Penyelenggaraan Reklame. Pengadilan Negeri Yogyakarta telah mencatat ada 6 (enam) pelanggar kategori hotel, lima

pelanggar kategori penginapan/ pondokan dan satu pelanggar kategori *guest house*. Jenis pelanggaran hotel, penginapan dan *guest house* yang masuk dalam persidangan sejauh ini karena melanggar Perda Nomor 2 tahun 2005 tentang Izin Gangguan, Perda Nomor 2 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame dan Perda Nomor 1 tahun 2007 tentang TDUP. Mereka terbanyak tidak memiliki HO, sisanya melakukan pelanggaran reklame dan tidak mengantongi TDUP" (Mahrizal, 2015).

Tabel 1.1
Data Jumlah Pelanggar Perda Nomor 2 Tahun 2005

No	Perda	Tentang	Jumlah Pelanggar (Orang)		
			2014	2015	2016
1	2 Tahun 2012	Bangunan Gedung	22	6	16
2	2 Tahun 2005	Izin Gangguan	260	303	378
3	8 Tahun 1998	Ijin Penyelenggaraan Reklame	220	255	162
4	7 Tahun 1953	Ijin Penjualan Miras	11	5	4
5	26 Tahun 2002	Penataan Pedagang kaki Lima	161	312	301
6	18 Tahun 2002	Pengelolaan Kebersihan	16	9	3
7	4 Tahun 2003	Ijin Penyelenggaraan Pondokan	5	16	44
8	4 Tahun 2010	Penyelenggaraan Kepariwisataa	5	5	3
9	18 Tahun 2009	Penyelenggaraan Perparkiran	16	32	2
10	21 Tahun 2009	Pemotongan Hewan & Penanganan Daging	20	15	14
11	6 Tahun 2009	Pengelolaan Air Limbah Domestik	4	-	-
12	2 Tahun 2008	Sarana Kesehatan dan Tenaga Kesehatan	1	-	-
13	2 Tahun 2008	Sarana Kesehatan dan Tenaga Kesehatan	-	2	-
14	2 Tahun 2015	Penyelenggaraan Reklame	-	-	131

Sumber : Laporan BAPPPD Pemerintah Kota Yogyakarta

Lebih lanjut, Forum Pemantau Independen Pakta Integritas (Forpi) Pemerintah Kota Yogyakarta juga menemukan berbagai indikasi pelanggaran yang dilakukan oleh minimarket berjejaring yaitu memasang izin gangguan

meskipun sudah kedaluwarsa. Seperti yang diterangkan oleh Divisi Forpi Pemerintah Kota Yogyakarta Baharuddin Kamba saat ditemui oleh pihak Antarayogya pada hari Rabu, 18 Januari 2017 di Yogyakarta bahwa, “berdasarkan hasil pemantauan ke sejumlah minimarket waralaba, ada yang tidak bisa menunjukkan izin gangguan dengan alasan mereka memiliki izin gangguan hanya saja tidak ditempel secara langsung tetapi disimpan di kantor, ada yang izin gangguannya sudah kedaluwarsa dua tahun namun tetap beroperasi, tetapi ada pula yang tertib mematuhi aturan kepemilikan izin gangguan (Rusqiati, 2017).

Sejak 2015 hingga pertengahan Januari 2017, Forpi sudah melakukan pemantauan di sejumlah minimarket berjejaring dan diketahui ada sejumlah minimarket yang tidak dapat menunjukkan izin gangguan, seperti halnya yang berada di Jalan Cendana, Veteran, Batikan, Tritunggal, Jogokaryan, Pandeyan, Sosrowijayan, Wahid Hasyim, HOS Cokroaminoto, Kolonel Sugiyono, dan Jalan Gayam. Dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta sudah melakukan tindakan penutupan minimarket waralaba tidak berizin, diantaranya adalah minimarket yang berlokasi di Jalan Cendana dan Jogokaryan. Kepala Bidang Pelayanan Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta Setiono mengatakan, izin gangguan memiliki masa berlaku lima tahun dan harus diperpanjang jika usaha tersebut tetap akan beroperasi. Ia berkata "Jika izinnya sudah habis dan tidak diperpanjang, maka minimarket waralaba itu masuk kategori tidak berizin dan telah melanggar aturan (Rusqiati, 2017).

Berdasarkan kondisi di atas, dan semakin meningkatnya investasi serta maraknya pembangunan gedung tempat usaha di Kota Yogyakarta mendorong penulis untuk melakukan penelitian terkait pelanggaran peraturan daerah terhadap Izin Gangguan (HO) di Kota Yogyakarta, dengan judul penelitian “Analisis Pelanggaran Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2005 tentang Izin Gangguan (HO) di Kota Yogyakarta Tahun 2014-2016”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dapat ditarik rumusan masalah tentang faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya pelanggaran peraturan daerah nomor 2 tahun 2005 tentang izin gangguan (HO) di Kota Yogyakarta tahun 2014-2016

1.3 Tujuan Penelitian

Mengetahui Faktor-Faktor Apa Saja Yang Menyebabkan Terjadinya Pelanggaran Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Izin Gangguan (HO) Di Kota Yogyakarta Tahun 2014-2016

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan di kalangan akademisi, khususnya bagi Program Studi Ilmu Pemerintahan. Selain itu, dengan adanya penelitian ini juga diharapkan dapat menambah bahan kepustakaan bagi para pembaca dan peneliti yang sedang melakukan penelitian sejenis terkait dengan judul skripsi ini.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat/sumbangsih kepada masyarakat pada umumnya, dan Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai instansi terkait pada khususnya dalam meminimalisir dan/atau menurunkan jumlah pelanggaran Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan (HO) di Kota Yogyakarta.

1.5 Telaah Pustaka

Sejauh yang penulis ketahui skripsi yang membahas tentang pelanggaran perda dan izin gangguan sudah ada yang meneliti. Akan tetapi penelitian yang fokus khusus membahas dan menganalisis tentang tingkat dan faktor penyebab pelanggaran peraturan daerah tentang Izin Gangguan (HO) di Kota Yogyakarta dirasa masih belum ada yang meneliti masalah ini, sehingga penulis merasa penting dan menarik untuk diteliti. Dimana penelitian sebelumnya yang membahas tentang pelanggaran dan izin gangguan diantaranya adalah:

Dalam penelitian Hendro Purnomo yang berjudul *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011 tentang Izin Gangguan (studi kantor Pelayanan Perizinan Kota Lubuk Linggau Tahun 2014)* menjelaskan bahwa, kebijakan peraturan daerah nomor 11 tahun 2011 tentang Izin Gangguan telah di implementasikan, namun pada pelaksanaannya masih mengalami kendala-kendala sebagai berikut: (1) keengganan para pelaku usaha untuk membuat izin gangguan, (2) prosedur perizinan yang dinilai masih berbelit-belit, (3) tidak

adanya ketegasan terhadap pelanggaran izin gangguan, (4) pelaku usaha tidak mendapatkan informasi yang cukup tentang izin gangguan (Purnomo, 2015).

Eva Marta Claudia mengatakan bahwa, pelaksanaan peraturan walikota Yogyakarta nomor 79 tahun 2010 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta belum berjalan sebagaimana mestinya. Data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan Dinas Perizinan bahwa jumlah kuota waralaba minimarket di Kota Yogyakarta yaitu 52 minimarket dan kuota tersebut sudah terpenuhi. Tetapi setelah peneliti melakukan pengamatan ternyata jumlah waralaba minimarket di Kota Yogyakarta melebihi jumlah kuota tersebut. Itu mengindikasikan bahwa adanya pelanggaran terhadap peraturan walikota tersebut (Claudia, 2016).

Menurut Nyoman Dini Andiani menerangkan, bahwa ditemukan adanya pelanggaran mengenai pemalsuan data dalam memperoleh Izin Gangguan (HO), sehingga memunculkan konflik di lingkungan pengusaha pariwisata di sentral kawasan Lovina, dari konflik yang terjadi salah satu cara penanganan konflik tersebut tidak bisa dengan menerapkan teori manajemen konflik, akan tetapi dari beberapa teori manajemen yang diterapkan tidak berhasil menangani konflik yang terjadi, sehingga perlunya tindakan nyata dari pemerintah terkait termasuk pihak kepolisian (Andiani, 2012).

Salwa Awad Alkatri menjelaskan bahwa, berdasarkan hasil analisa mengenai substansi peraturan perundang-undangan secara keseluruhan dapat dikatakan belum efektif. Hal itu dikarenakan peraturan tersebut tidak berhasil diterapkan di lapangan serta tidak memudahkan masyarakat dalam memahami

peraturan sehingga tidak dapat meminimalisir pelanggaran. Sedangkan, berdasarkan hasil analisa aparaturnya penegak hukum, serta mengenai prasarana dalam pelayanan perizinan secara keseluruhan sudah efektif. Hal ini dikarenakan telah tercapainya profesionalisme dan kefokusannya pegawai BP2T Kota Malang dalam memberikan pelayanan perizinan, khususnya mengenai izin gangguan (HO) serta prasarana guna menunjang pelayanan perizinan yang lebih baik, hal tersebut juga sudah tercapai. Sedangkan, berdasarkan analisa kesadaran masyarakat secara keseluruhan juga dirasa belum efektif. Hal ini dikarenakan kurangnya kesadaran dan kejujuran serta kepatuhan masyarakat yang berperan penting dalam perizinan khususnya izin gangguan (HO). Sehingga dengan keadaan seperti itu peraturan mengenai izin gangguan tidak dapat berjalan dengan efektif dan tidak memberikan keuntungan bagi Daerah dalam pendapatan Kas Daerah (Alkatri, 2013).

Arditya Yuliana Atmaja juga menyebutkan bahwa, Implementasi Perda Nomor 14 Tahun 1998 tentang Retribusi Izin Gangguan, masih belum dapat dikatakan efektif. Hal ini dilihat berdasarkan teori Friedman, apabila ditinjau dari aspek substansi Perda Nomor 14 Tahun 1998 tentang Retribusi Ijin Gangguan sudah dikatakan baik. Dari aspek budaya masyarakat, ternyata belum dapat dikatakan baik telah menjadi kebiasaan bagi oknum UPT menerima uang dalam setiap pengurusan retribusi izin gangguan maka akan menjadi lancar birokrasinya, demikian pula sebaliknya, apabila oknum tersebut tidak beri uang maka akan dipersulit dalam pelaksanaan perizinannya. Dari aspek struktur sudah dapat dikatakan baik karena pada dasarnya perda tersebut

telah diimplementasikan dari atas hingga ke seluruh lapisan masyarakat tanpa adanya diskriminasi (Atmaja, 2010).

Dari hasil penelitian yang dilakukan di Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Badung bentuk pelanggaran terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Badung No 9 Tahun 2010 Tentang Izin Gangguan ini adalah pembangunan tempat-tempat usaha yang belum memiliki surat izin gangguan. Dalam Peraturan Daerah No 9 Tahun 2010 Tentang Izin Gangguan ini Pemerintah Kabupaten Badung telah menetapkan sanksi hukum yaitu sanksi hukum administratif dan sanksi hukum pidana. Didalam Penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Badung No 9 Tahun 2010 Tentang Izin Gangguan terhadap tempat-tempat usaha yang belum memiliki surat izin gangguan Pemerintah kabupaten Badung telah memberikan sanksi administratif berupa penutupan tempat-tempat usaha tersebut dan Pejabat yang berwenang menerapkan sanksi administratif sesuai dengan SK Bupati Badung No 12/03/HK/2012 adalah Kepala Daerah/Bupati c.q. Tim Penegakan Peraturan daerah Kabupaten Badung (Kurniawan, R, & Dahana, 2013).

1.6 Kerangka Teori

Teori merupakan suatu landasan dalam membahas permasalahan yang akan diteliti agar tidak melenceng dari topik yang akan diteliti. Teori juga merupakan salah satu dari unsur penelitian yang sangat penting untuk menerangkan fenomena sosial yang akan diteliti. Kerlinger, mengatakan bahwa teori adalah sekumpulan konsep, definisi dan proposisi yang saling kait mengkait yang menghadirkan suatu tinjauan secara sistematis atau fenomena yang ada dengan menunjukkan secara spesifik hubungan-hubungan diantara variabel yang terkait dengan fenomena dengan tujuan memberikan eksplanasi dan prediksi atas fenomena tersebut (Zamroni, 1992).

Mengacu pada penjelasan di atas, maka perlu kiranya untuk membuat sebuah kerangka teoritis guna membahas dan mengidentifikasi fenomena yang akan diteliti sesuai judul dan permasalahan yang telah dirumuskan serta sebagai bahan dasar yang akan jadi pengantar bagi penulis dalam menjawab permasalahan-permasalahan dalam skripsi ini. Kerangka teoritis yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Kebijakan Publik

1.1 Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik seringkali mengundang kontroversi dan dikotomi makna. Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan itu sendiri. Ada pendapat yang mengatakan bahwa istilah kebijakan itu berbeda dengan kata *policy* dan ada pula yang

berpendapat jika kebijakan itu adalah istilah dari kata *policy*, seperti yang dikatakan oleh (Suharno, 2013), bahwa istilah kebijakan di sepadankan dengan kata *policy* yang dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) dan kebajikan (*virtues*).

Budi Winaro (2005) dan Sholichin Abdul Wahab (2004) sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goal*), program (*programs*), keputusan (*decision*), undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design*. Bagi para *policy makers* (pembuat kebijakan) dan orang-orang yang menggeluti kebijakan, penggunaan istilah-istilah tersebut tidak menimbulkan masalah, tetapi bagi orang diluar struktur pengambilan kebijakan tersebut mungkin akan membingungkan dan akan mengundang sebuah pertanyaan. Itu sebabnya makna dan istilah dari kebijakan itu sendiri harus dipertegas dan diperinci lagi guna memberikan pemahaman secara general.

Richar Rose (1969) dalam (Suharno, 2013) memberikan pemahaman tentang kebijakan, bahwa hendaknya kebijakan itu dimengerti sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kebijakan menurutnya dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat dirumuskan definisi kebijakan publik sebagai suatu ketentuan atau keputusan pemerintah yang bertujuan untuk mewujudkan nilai-nilai sosial kemasyarakatan serta berfungsi sebagai alat untuk memecahkan persoalan publik. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Purwanto dan Sulistyastuti (2012) kebijakan adalah : “alat untuk mencapai tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah untuk mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*Public value*)”. Sedangkan pengertian secara umum dengan nilai-nilai yang ada dalam kebijakan publik yang di utarakan oleh Purwanto dan Sulistyastuti (2012) adalah sebagai berikut :

- a. Alat untuk mewujudkan nilai-nilai didalam masyarakat seperti keadilan, persamaan dan keterbukaan (Transparansi)
- b. Memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat misalnya masalah kemiskinan, pengangguran, kriminalitas, dan pelayanan publik yang buruk
- c. Memanfaatkan peluang baru bagi kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat seperti dorongan investasi, inovasi, pelayanan dan peningkatan ekspor
- d. Melindungi masyarakat dari praktik swasta yang merugikan misalnya pembuatan undang-undang konsumen, izin trayek dan izin gangguan (HO).

1.2 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi diungkapkan oleh Charles O. Jones, bahwa implementasi diartikan sebagai "getting the job done" dan "doing it". Tetapi dibalik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti, implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pada pelaksanaannya, menuntut adanya syarat yang antara lain adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut dengan *resource*. Lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan (Nugroho, 2011).

Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Nugroho (2008), mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier disebut sebagai model kerangka Analisis Implementasi. Duet Mazmanian Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel. *Pertama*, variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. *Kedua*, variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarki diantara lembaga pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar, dan variabel diluar kebijakan

yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis knstituen, dukungan pejabat pelaksana. *Ketiga*, variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan tahapan pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek hasil nyata, penerimaan atau hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Berkaca pada pendapat para ahli di atas, dapat diambil sebuah pengertian sederhana bahwa implementasi kebijakan adalah suatu proses kebijakan atau tindakan nyata yang telah ditetapkan dan dirumuskan sebelumnya yang di dalamnya mencakup manusia, dana dan kemampuan organisasi yang dilakukan oleh pejabat publik maupun swasta baik secara individu maupun kelompok dalam rangka mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Implementasi kebijakan bukanlah hanya sebatas tindakan dan perilaku sebagian orang saja, namun lebih kepada tanggungjawab semua *stakeholders* yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung.

Menurut Leo Agustino, mengingat banyaknya masalah yang perlu disusun sebagai sebuah kebijakan publik, maka diperlukan proses formulasi kebijakan, yaitu bagaimana para analis kebijakan dapat mengenali masalah-masalah publik yang dibedakan dengan masalah privat. Pada intinya, studi mengenai formulasi kebijakan memberikan perhatian yang sangat dalam

pada sifat-sifat (perumusan) masalah publik (Agustino, 2006). Dalam hal ini perumusan masalah tersebut akan sangat membantu para analis untuk mendiagnosa penyebaran masalah publik, memetakan tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang berseberangan untuk merancang peluang kebijakan yang baru.

Dengan adanya kerangka formulasi kebijakan publik inilah hukum mempunyai kedudukan yang sentral. Antara hukum dan kebijakan publik mempunyai hubungan yang erat, terutama pada tahap pembentukan hukum dan formulasi kebijakan publik (Wibowo & dkk, 2004). Artinya, bahwa hubungan erat tersebut diharapkan dapat menghasilkan produk hukum yang baik secara substansial dan produk kebijakan publik yang legitimet serta dapat dipatuhi oleh masyarakat. Dapat dikatakan bahwa setiap produk hukum pada dasarnya adalah hasil dari proses kebijakan publik.

Proses pembentukan kebijakan publik dimulai dari realitas yang ada dalam masyarakat, dapat berupa aspirasi, masalah yang ada maupun tuntutan-tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Berbekal realitas tersebut selanjutnya mencoba untuk mencari pemecahan masalah (*problem solving*) dan jalan keluar yang terbaik untuk mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan saat ini. Hasil dari pilihan solusi itulah yang dinamakan sebagai hasil kebijakan publik (Atmaja, 2010).

Kebijakan publik pada akhirnya harus dapat memenuhi kebutuhan dan mengakomodir kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, penilaian akhir dari sebuah kebijakan publik adalah terletak pada masyarakat.

Masyarakatlah yang sebenarnya menjadi pertimbangan bagi pemerintah dalam menentukan suatu kebijakan. Hanya saja terkadang konsep antara *output dan outcome* pada faktanya tidaklah selamanya berjalan beriringan. Terkadang sebuah proses kebijakan publik yang ada telah mencapai hasil *output* yang ditetapkan dengan baik, namun tidak memperoleh respon atau dampak (*outcome*) yang baik dari masyarakat atau kelompok sasarannya. Atau sebaliknya, sebuah kebijakan publik pada dasarnya tidaklah maksimal dalam mencapai hasil yang telah ditetapkan, namun dampaknya cukup memuaskan bagi masyarakat secara umum.

1.3 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

a. Komunikasi

Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

b. Sumber Daya (*Resources*)

Meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif.

Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, informasi, kewenangan maupun fasilitas.

c. Disposisi

Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

2. Izin Gangguan (HO)

2.1 Pengertian Izin Gangguan

Izin adalah salah satu instrumen hukum dari pemerintah. Izin dikatakan sebagai instrumen karena izin itu sendiri adalah hukum, sedangkan Gangguan adalah segala perbuatan dan/atau kondisi yang tidak

menyenangkan atau mengganggu kesehatan, keselamatan, ketenteraman dan/atau kesejahteraan terhadap kepentingan umum secara terus-menerus, sehingga pengertian Izin Gangguan (HO) menurut Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Izin Gangguan adalah pemberian izin tempat usaha/kegiatan oleh walikota atau pejabat yang ditunjuk kepada orang pribadi atau badan di lokasi tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan.

Lahirnya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan (HO) dimaksudkan sebagai bentuk pertimbangan dalam rangka menjamin terwujudnya iklim usaha yang kondusif, sehat dan beretika. Izin Gangguan atau yang lebih dikenal dengan Izin HO (*Hinder Ordonantie*) adalah izin yang harus dimiliki oleh seseorang yang hendak mendirikan suatu usaha yang di dalamnya telah diatur dan ditetapkan suatu sistem dan mekanisme operasional usaha yang akan dilakukan oleh setiap wirausahawan. Izin Gangguan (HO) wajib dimiliki oleh setiap orang yang memiliki jenis usaha sesuai yang telah ditetapkan dalam perda HO. Sebagaimana bunyi pasal 2 (dua) ayat 1 UU Nomor 2 tahun 2005 tentang Izin Gangguan “Setiap orang pribadi atau badan yang mendirikan tempat usaha di wilayah daerah, wajib memiliki izin yang telah ditetapkan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk”. Di pemerintahan Kota Yogyakarta urusan perizinan merupakan kewenangan yang dilimpahkan kepada Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta.

2.2 Prosedur dan Persyaratan Perizinan

Perizinan/izin merupakan hal yang penting, yang merupakan legalitas suatu usaha/kegiatan yang harus dimiliki oleh pengusaha atau orang yang memiliki usaha, kegiatan usaha tanpa izin adalah melanggar Peraturan Daerah.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan (HO) bahwa untuk dapat memiliki izin, seorang pelaku usaha harus mengajukan permohonan tertulis kepada Walikota atau pejabat yang ditunjuk dengan menggunakan formulir yang disediakan dan dilampiri :

- a. Foto copy KTP pemohon
- b. Dokumen untuk mengelola lingkungan hidup
- c. Foto copy Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
- d. Denah tempat usaha dan gambar situasi (site plan) tempat usaha yang jelas
- e. Fotocopy Akte Pendirian bagi perusahaan yang berbadan hukum
- f. Surat pernyataan tidak keberatan dari pemilik tempat, jika tempat usaha tersebut bukan miliknya sendiri
- g. Persetujuan dari pemilik rumah/tanah dan tetangga sekitarnya terhadap usaha yang akan dilaksanakan dengan diketahui oleh pejabat wilayah setempat.

Menurut Koesnadi Hardjasoemantri, bahwa Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh

pemerintah selaku pemberi izin. Selain itu pemohon juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.

Khusus untuk jenis usaha yang dapat menimbulkan gangguan kecil, apabila persyaratan fotocopy Izin Membangun Bangun-bangunan (IMB) tidak terpenuhi oleh pemohon izin, maka pemohon izin diberi kesempatan waktu selama 1 (satu) tahun sejak permohonan izin diterima untuk memiliki IMBB, dan izin tetap diproses sebagaimana mestinya. Fotocopi IMBB ini wajib diserahkan kepada Instansi Pemberi Izin. Jika ada pernyataan keberatan dari suatu pihak, maka tidak menjadi penghalang bagi pemohon untuk meneruskan permohonannya kepada Walikota atau Pejabat yang ditunjuk dan terhadap keberatan tersebut akan diadakan penelitian untuk diselesaikan.

Terhadap pihak-pihak yang berkeberatan, diberitahu tentang masuknya permohonan selambat-lambatnya dalam waktu 15 (lima belas) hari. Sebelum Izin diberikan, Walikota atau Pejabat yang ditunjuk mendengar saran/ pertimbangan dari Instansi-instansi terkait yang dianggap perlu. Teruntuk jenis-jenis usaha yang langsung dapat diketahui bahwa usaha tersebut tidak akan menimbulkan gangguan dapat langsung diberikan Izin tanpa mendapat pertimbangan instansi terkait. Sedangkan jika usaha itu terindikasi menimbulkan gangguan, maka Walikota atau Pejabat yang ditunjuk berwenang untuk menolak permohonan izin yang disertai dengan

alasan-alasan yang rasional dan dapat dipertanggungjawabkan (Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 tahun 2005).

Izin Gangguan hanya berlaku untuk 1 (satu) jenis usaha dengan masa berlaku izin 5 tahun dan harus diperpanjang setiap 5 tahunnya. Izin diberikan dalam bentuk Surat Izin atas nama pemohon yang mana setiap pemberian Surat Izin harus disertai dengan Tanda Izin Gangguan yang wajib ditempel di tempat usaha dan mudah dilihat oleh umum. Izin Tempat Usaha akan dicabut apabila:

- a. Pemilik usaha tidak dapat memenuhi persyaratan Izin Membangun Bangun-bangunan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun
- b. Terjadi tindakan pelanggaran atas ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan nomor 2 tahun 2005 tentang Izin Gangguan
- c. Melanggar ketentuan perizinan teknis sebagaimana diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- d. Tidak memenuhi kewajiban membayar pajak dan retribusi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku
- e. Tidak menjalankan usahanya selama 2 (dua) tahun berturut turut

Seseorang atau badan usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam peraturan Nomor 2 tahun 2005 tentang Izin Gangguan, maka pihak yang berwenang dalam hal ini adalah Walikota atau pejabat yang ditunjuk berhak melakukan

penutupan terhadap usahanya/disegelnya tempat usaha, dikeluarkannya mesin-mesin dan atau alat-alat pembantunya yang dipergunakan untuk kegiatan usaha tersebut. Bagi seseorang yang melakukan pelanggaran seperti tidak memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sebagaimana bunyi pasal 2 UU Nomor 2 tahun 2005 tentang Izin Gangguan (HO) maka akan dikenakan sanksi pidana, yakni kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah).

3. Teori Perilaku Menyimpang (*Deviant Behavior*)

Smelser (1983) berpendapat bahwa perilaku menyimpang tidak dapat didefinisikan secara mutlak karena adanya norma yang berbeda-beda di antara masyarakat yang satu dengan yang lainnya. Penjelasan secara sosiologis tidak hanya dilihat dari diri si pelaku saja, akan tetapi juga memperhatikan faktor lain seperti faktor sosial dan faktor kebudayaan. Kedua faktor tersebut dapat mempengaruhi masyarakat dalam memberikan label atau stigma terhadap pelaku yang menyimpang.

Bentuk perilaku menyimpang yang terjadi pada suatu masyarakat dapat berbeda, baik ditinjau dari sudut tradisi, kepercayaan, waktu, tempat dan sebagainya (Nitibaskara, 1993). Becker (1963) mengatakan bahwa perilaku menyimpang yang terjadi pada masyarakat dapat berbeda dengan melihat kepada waktunya, tempatnya, siapa yang melakukan, siapa yang merasakan, aturan yang dilanggar dan reaksi sosial masyarakatnya. Sementara menurut Cohen (1963), perilaku menyimpang adalah perilaku yang melanggar atau bertentangan dengan aturan-aturan serta pengertian

normatif, ataupun dari harapan-harapan yang hidup dalam lingkungan yang bersangkutan. Pendapat lain dikemukakan oleh Rushing yang mengatakan bahwa perilaku menyimpang adalah kelakuan yang melanggar norma-norma dan pola perilaku yang diharapkan untuk ditaati oleh anggota masyarakat. Oleh karena itu suatu perilaku dianggap menyimpang apabila ada penolakan atau ada suatu persepsi dari masyarakat sekitarnya bahwa perilaku itu tidak seharusnya dilakukan oleh seseorang.

Penyimpangan dinyatakan sebagai sebuah tindakan yang diduga melanggar norma sosial. Dengan memperhatikan mereka yang berperilaku menyimpang dapat dipahami tatanan sosial yang ada di sebuah masyarakat dan sekaligus mengetahui budaya yang menjadi dominan. Perilaku menyimpang bukanlah ciri atau sifat dari sebuah perilaku tertentu, melainkan ciri yang diberikan oleh mereka yang menyaksikan secara langsung ataupun tidak langsung. Anggapan ini menunjukkan bahwa pada dasarnya dapat dinyatakan bahwa tidak terdapat hukum atau peraturan yang mengatur tindakan manusia.

Berdasarkan definisi di atas mengenai perilaku menyimpang, dapat ditarik kesimpulan bahwa perilaku menyimpang adalah sebuah tindakan menyimpang dengan norma yang ada didalam kehidupan sosial kemasyarakatan yang tidak legitimate dengan penerimaan masyarakat, mudah diidentifikasi serta senantiasa diberi sanksi oleh masyarakat yang biasanya berupa sanksi sosial.

Menurut Fritz Heider dalam Walgito (1984) tentang teori atribusi, bahwa faktor-faktor yang menyebabkan seseorang melakukan suatu tindakan disebabkan oleh 2 faktor , yaitu :

a. Faktor Internal

Faktor internal merupakan salah satu faktor yang berasal dari dalam diri seseorang, yang terdiri dari motif, sikap, kepribadian, intelegensi (pengetahuan), kepercayaan, motivasi, dan unsur lain yang terdapat dalam diri individu maupun masyarakat. Faktor internal untuk pelaku usaha yang masuk dalam kategori pelanggar perda dalam penelitian ini adalah sikap, perilaku, motivasi, pengetahuan (pemahaman).

b. Faktor Eksternal

Faktor eksternal merupakan salah satu faktor pendorong seseorang untuk melakukan suatu tindakan yang berasal dari luar diri seseorang. Faktor eksternal ini meliputi, desakan, ancaman, hukum, otoritas, media massa, pengaruh lingkungan sosial (keluarga, teman, orang yang dianggap penting (*siginificant others*) dan lain sebagainya. Faktor eksternal untuk pelaku usaha yang masuk dalam kategori pelanggar perda dalam penelitian ini adalah lingkungan (orang lain yang memiliki pengaruh), hukum dan otoritas

4. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan suatu upaya pemerintah untuk menciptakan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Akan tetapi penegakan hukum yang dilakukan sampai saat ini sangat bertolak belakang dengan prinsip penegakan hukum yang sebenarnya. Masyarakat yang seharusnya memperoleh perlindungan hukum akan hak-haknya justru menjadi tertindas.

Penegakan hukum sebagai suatu proses yang pada hakikatnya merupakan penerapan direksi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum akan tetapi mempunyai unsur-unsur penilaian pribadi (Wayne La-Favre). Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, melahirkan dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. (Soekanto, 2012)

Menurut Soerjono Soekanto (2004), bahwa ada 5 (lima) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu :

1. Faktor Hukum

Dalam suatu proses penegakan hukum, faktor hukum adalah salah satu yang menentukan keberhasilan penegakan hukum itu sendiri. Namun tidak terlaksananya penegakan hukum dengan sempurna hal itu disebabkan karena terjadi masalah atau

gangguan yang disebabkan karena beberapa hal seperti tidak diikuti asas-asas berlakunya undang-undang yang merupakan dasar pedoman dari suatu peraturan perundang-undangan, hal yang kedua yaitu belum adanya suatu aturan pelaksanaan untuk menerapkan undang-undang.

2. Faktor Penegak Hukum

Penegak hukum mempunyai peran yang penting dalam penegakan hukum itu sendiri, prilaku dan tingkah laku aparat pun seharusnya mencerminkan suatu kepribadian yang dapat menjadi teladan bagi masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Aparat penegak hukum yang profesional adalah mereka yang dapat berdedikasi tinggi pada profesi sebagai aparat hukum, dengan demikian seorang aparat penegak hukum akan dapat melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagai seorang penegak hukum dengan baik.

3. Faktor Sarana dan Prasarana

Dengan dukungan sarana dan fasilitas yang memadai penegakan hukum akan dapat terlaksana dengan baik. Sarana dan fasilitas yang dimaksud, antara lain, sumber daya manusia, organisasi yang baik, peralatan yang mumpuni, dan sumber dana yang memadai. Bila sarana dan fasilitas tersebut dapat dipenuhi maka penegakan hukum akan berjalan maksimal, begitupun sebaliknya.

4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat (Farida, 1998). Oleh karena itu peran masyarakat dalam penegakan hukum juga sangat menentukan. Masyarakat yang sadar hukum tentunya telah mengetahui hal mana yang merupakan hak dan kewajiban mereka, dengan demikian mereka akan mengembangkan kebutuhan-kebutuhan mereka sesuai dengan aturan yang berlaku.

5. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan hukum pada dasarnya mencakup nilai dasar yang mendasari keberlakuan hukum dalam masyarakat, yang menjadi patokan nilai yang baik dan buruk. Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang.

1.7 Definisi Konseptual

Definisi konsep dimaksudkan untuk mempermudah dan memberikan arahan yang lebih jelas dalam pencapaian tujuan penelitian. Berdasarkan kerangka teori yang telah diuraikan diatas dapat dirumuskan definisi konseptual pada penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Prosedur dan Persyaratan Perizinan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Selain itu pemohon juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.

2. Perubahan Perilaku

Terjadinya perubahan perilaku seseorang disebabkan oleh 2 faktor, yaitu faktor yang berasal dari dalam diri seseorang (internal), meliputi sikap, perilaku dan pengetahuan dan faktor eksternal meliputi, lingkungan, penegakan hukum, sosialisasi dan publikasi perda, dan pengurusan izin

3. Implementasi Kebijakan Publik

Proses implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh 4 (empat) variabel yaitu, komunikasi (*communication*), sumber daya (*Resources*), disposisi (*disposition*) dan Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*).

4. Penegakan Hukum

Faktor-faktor yang mempengaruhi proses penegakan hukum, yaitu faktor hukum (perda), faktor penegak hukum (aparatur), faktor Sarana dan Prasarana, faktor masyarakat dan faktor kebudayaan.

1.8 Definisi Operasional

Menurut Sofian Effendi definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur variabel (Effendi & Singaribun, 1988). Definisi operasional digunakan untuk mengetahui indikator-indikator yang merupakan dasar pengukuran variabel-variabel penelitian. Definisi operasional bertujuan untuk memudahkan dalam menganalisis data maka perlu diberikan batasan-batasan dan gejala-gejala yang diidentifikasi dengan tujuan untuk menjawab masalah dalam penelitian. Adapun definisi operasional dalam penelitian ini adalah perubahan perilaku yang disebabkan oleh 2 faktor , yaitu:

1. Faktor Internal
 - a. Sikap dan Perilaku
 - b. Pengetahuan (Pemahaman)
2. Faktor Eksternal
 - a. Lingkungan (teman/orang lain yang dianggap penting (*siginificant others*))
 - b. Penegakan Hukum
 - c. Sosialisasi dan Publikasi Perda
 - d. Pengurusan Izin

1.9 Metode Penelitian

Metode merupakan salah satu prosedur atau proses yang perlu kita lakukan dalam disiplin ilmu tertentu, guna menemukan objek yang diteliti. Metode penelitian secara umum dapat diartikan sebagai suatu kegiatan ilmiah yang dilakukan secara bertahap dimulai dengan penentuan topik, pengumpulan data, menganalisis data, dan seterusnya sehingga nantinya diperoleh suatu pemahaman dan pengertian topik, gejala atau isu tertentu (J.R. Raco M.E, 2010). Menurut Nazir (1988:51) metode penelitian merupakan cara utama yang digunakan peneliti untuk mencapai tujuan dan menentukan jawaban atas masalah yang diajukan.

Metode penelitian sangat berperan terhadap suatu penelitian karena penggunaan metode penelitian membantu peneliti untuk berpikir secara sistematis dan tentunya peneliti menggunakan metode atau langkah-langkah penyusunan penelitian dengan terarah sehingga penelitian yang dilakukan jelas dan dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya. Langkah-langkah yang ditentukan dalam metode penelitian yang digunakan guna menyusun karya ilmiah ini adalah sebagai berikut:

1.9.1 Jenis Penelitian

Metode pertama dalam menyusun suatu karya ilmiah adalah memilih jenis penelitian. Adapun jenis metode penelitian ada dua yaitu metode penelitian kuantitatif dan metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kuantitatif dilakukan untuk penelitian yang sifatnya mencari hubungan sebab-akibat, korelasi, evaluasi kegiatan atau program yang bersifat objektif, terukur dan terbatas, sedang metode penelitian kualitatif digunakan untuk penelitian yang sifatnya deskriptif yang

bertujuan untuk memberikan gambaran tentang suatu masalah, gejala, fakta, peristiwa, dan realita secara luas dan mendalam (Nazir, 1988:67).

Metode penelitian kualitatif menurut pendapat Bogdan dan Taylor (1975) dalam Moleong (2000), yang menyatakan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Menurut Kirk dan Miller mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya (Lexy J.Moloeng,2002). Sedangkan metode penelitian kuantitatif adalah penelitian yang datanya berupa angka-angka yang diolah dengan metode statistik (Sutedi, 2011).

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian gabungan (*mixed methods*), antara metode penelitian kualitatif dengan kuantitatif. Menurut Creswell (2010), penelitian gabungan merupakan pendekatan penelitian yang mengkombinasikan antara penelitian kualitatif dengan kuantitatif, hal ini sejalan dengan pendapat Sugiyono (2011) yang menyatakan bahwa metode penelitian gabungan adalah suatu metode penelitian yang mengkombinasikan atau menggabungkan antara metode kuantitatif dengan metode kualitatif untuk digunakan secara bersama-sama dalam suatu kegiatan penelitian, sehingga diperoleh data yang lebih komprehensif, valid, *reliable* dan obyektif.

1.9.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Kota Yogyakarta, dimana kawasan Yogyakarta merupakan daerah yang sangat strategis, karena terletak di jalur-jalur utama, yaitu Jalan Lintas Selatan yang menghubungkan Yogyakarta, Bandung, Surakarta, Surabaya, dan kota-kota di selatan Jawa, serta jalur Yogyakarta Semarang yang menghubungkan Yogyakarta, Magelang, Semarang, dan kota-kota di lintang tengah Pulau Jawa. Kota yang dikenal sebagai kota pelajar ini juga memiliki destinasi wisata yang cukup menarik untuk dikunjungi sehingga menjadi suatu kewajaran bilamana populasi penduduk semakin meningkat. Kondisi tersebut sebagai magnet para investor untuk berinvestasi di Kota Yogyakarta.

1.9.3 Jenis Data

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini, terdiri dari data primer dan sekunder.

a. Data Primer

Data primer adalah semua informasi mengenai konsep penelitian yang diperoleh secara langsung dari unit analisa yang dijadikan objek penelitian. Data primer yang diperoleh peneliti melalui studi lapangan yaitu melalui wawancara mendalam dengan beberapa informan. Dalam penelitian ini penulis memperoleh data primer langsung dari narasumber, yaitu: Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta, Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta dan para pelanggar peraturan daerah Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan (HO).

b. Data Skunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung, atau diperoleh dari dokumen yang telah ada atau bersumber dari studi pustaka contohnya pemakaian buku-buku sebagai bahan pendukung penelitian, jurnal, artikel, peraturan daerah, media massa atau penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya. Adapun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini diantaranya adalah:

- (1) Profil Kota Yogyakarta
- (2) Profil Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta & Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta
- (3) Daftar perusahaan yang ber-HO di Kota Yogyakarta selama 3 (tiga) tahun terakhir, yaitu tahun 2014, 2015 dan 2016
- (4) Jumlah pelanggar HO di Kota Yogyakarta selama 3 (tiga) tahun terakhir, yaitu tahun 2014, 2015 dan 2016

1.10 Teknik Pengumpulan Data

Langkah terakhir dalam menyusun metode penelitian adalah mengumpulkan sumber data. Data-data yang sudah dikumpulkan berupa data primer maupun data sekunder diolah secara baik. Teknik pengumpulan data merupakan cara yang digunakan oleh peneliti dalam mendapatkan informasi atau fakta-fakta lapangan untuk mendukung suatu penelitian. Adapun teknik pengumpulan data menggunakan langkah sebagai berikut :

1.10.1 Wawancara (*Interview*)

Menurut Sugiyono, wawancara adalah pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu dan dengan wawancara, peneliti akan lebih mudah mengetahui hal-hal yang lebih mendalam dan tentang partisipan dalam menginterpretasikan situasi dan fenomena yang terjadi yang tidak mungkin bisa ditemukan melalui observasi. (Sugiyono,2009)

Wawancara adalah suatu kegiatan tanya jawab secara langsung dengan narasumber yang bertujuan untuk mencari data dan informasi. Narasumber merupakan seseorang yang mengetahui informasi data yang akan kita cari. Narasumber yang perlu untuk dilakukan wawancara pada penelitian ini adalah Para Pelanggar Perda, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta dan Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta.

1.10.2 Dokumentasi (*Documentation*)

Studi dokumentasi adalah salah satu metode pengumpulan data kualitatif dengan melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau oleh orang lain tentang subjek (Herdiansyah, 2010). Studi dokumentasi merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan peneliti kualitatif untuk mendapatkan gambaran dari sudut pandang subjek melalui suatu media tertulis dan dokumen lainnya yang ditulis atau dibuat langsung oleh subjek yang bersangkutan (Herdiansyah, 2010) dalam (Herdiansyah,2009).

Dokumentasi adalah suatu bentuk teknik pengumpulan data melalui dokumen dan peninggalan tertulis yang berkaitan erat dengan penelitian ini. Pemilihan teknik dokumentasi ini agar dapat membantu peneliti dalam membuktikan keabsahan penelitian. Dokumen-dokumen yang dikumpulkan dari informan-informan dalam penelitian ini bertujuan untuk dapat memberi pembuktian terkait pandangan sementara.

1.10.3 Kuesioner (*Angket*)

Kuesioner merupakan alat teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara memberikan seperangkat pertanyaan atau pernyataan tertulis kepada responden untuk dijawabnya (Sugiyono, 2015, hal. 142). Dimana kuesioner akan di sebar kepada para pelanggar perda nomor 2 tahun 2005 tentang Izin Gangguan (HO) di Kota Yogyakarta untuk memperoleh data yang sesuai dengan tujuan penelitian dan merupakan penjabaran dari hipotesis.

Dalam pembuatan kuesioner terdapat tiga tujuan. *Pertama*, untuk menerjemahkan kebutuhan informasi peneliti ke dalam satu set pertanyaan spesifik bahwa responden bersedia dan mampu menjawab. *Kedua*, kuesioner yang ditulis mampu untuk memotivasi responden untuk terlibat dan bekerja sama. *Ketiga*, kuesioner yang dibuat harus dapat meminimalkan kesalahan jawaban (Malhotra, 2012).

1.11 Unit Analisis Data

Unit analisis data merupakan objek analisis yang dijadikan obyek penelitian. Dalam penelitian ini yang menjadi obyek penelitian adalah Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta, Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta dan para pelanggar Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2005 tentang Izin Gangguan (HO).

1.12 Populasi dan Sampel

Data yang digunakan dalam penelitian (bahan penelitian) dapat berupa populasi (*universe*) atau sampel. Populasi adalah totalitas dari semua objek atau individu yang memiliki karakteristik tertentu, jelas dan lengkap yang akan diteliti, sedangkan sampel adalah bagian dari populasi yang diambil dengan cara-cara tertentu yang juga memiliki karakteristik tertentu, jelas dan lengkap yang dianggap bisa mewakili populasi. Menurut (Sugiyono, 2015, hal. 80), populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas : obyek/subyek/yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari

dan kemudian ditarik sebuah kesimpulan. Sedangkan sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut.

Penggunaan sampel dalam sebuah penelitian sangatlah penting dan dapat membantu seseorang peneliti dalam menyelesaikan penelitian dalam jumlah populasi yang besar. Peneliti tidak harus mempelajari semua populasi yang ada, namun dapat dipelajari dari beberapa populasi yang ada sebagai sampel. Dengan catatan sampel yang dipilih dari populasi tersebut harus betul-betul representatif (mewakili) populasi secara keseluruhan. (Sugiyono, 2015, hal. 81)

Adapun teknik perhitungan sampling pada penelitian ini menggunakan rumus Slovin (dalam Riduwan, 2005: 65) sebagai berikut:

$$n = \frac{N}{1+N(e)^2}$$

Keterangan:

n = Ukuran sampel yang dibutuhkan

N= Jumlah populasi

e = *Margin error* (berkisar 5%-10%)

Populasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah seluruh para pelanggar perda nomor 2 tahun 2005 tentang Izin Gangguan (HO) di Kota Yogyakarta. Jumlah total perusahaan yang ada di Kota Yogyakarta pada tahun 2014, 2015 dan 2016 sebanyak 2.618 dan jumlah pelanggar perdanya adalah sebanyak 941 perusahaan/badan usaha. Dalam penelitian ini *margin eror* yang digunakan adalah

0,1 atau 10%, sehingga sampel yang didapatkan dari data tersebut sebanyak 90 responden.

1.13 Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses memilah-milah kemudian menyusun secara sistematis sumber data yang diperoleh dari hasil observasi, wawancara, dokumentasi, atau sumber data lain yang mendukung penelitian guna mendapatkan informasi dan menjamin keabsahan atau validitas dari penelitian yang dibuat sehingga informasi yang akan dibagikan kepada khayalak ramai dapat dibuktikan kebenarannya dan bermanfaat bagi semua. Bogdan menyatakan, bahwa analisa data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah difahami dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain.

Dalam Penelitian ini penulis menggunakan teknik deskriptif kualitatif, yang artinya dengan menggunakan teknik ini penulis dapat mendeskripsikan dan menganalisis suatu kejadian, gejala atau peristiwa yang berhubungan dengan unit analisis data yang dalam hal ini adalah terkait Pelanggaran Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2005 tentang Izin Gangguan (HO) di Kota Yogyakarta Tahun 2014-2016. Hal ini didasarkan pada kemampuan peneliti dalam menghubungkan fakta-fakta dan informasi yang didapat dengan memahami masalah dan problematika yang muncul di masyarakat. Oleh karena itu penelitian kualitatif tidak menekankan generalisasi tetapi lebih pada pemaknaan. Generalisasi atau gambaran umum dalam penelitian kualitatif dinamakan *transferability*, hal ini

berarti hasil dari penelitian tersebut dapat digunakan ditempat lain, manakala tempat tersebut memiliki karakteristik yang tidak jauh berbeda (Saebani, 2008).

Selain menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif, dalam penelitian ini juga menggunakan metode penelitian kuantitatif deskriptif berupa statistik. Maksud dari metode deskriptif berarti menggambarkan keadaan yang terjadi pada masa sekarang atau yang sedang berlangsung. Sementara yang dimaksud dengan pendekatan kuantitatif adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara pencatatan dan penganalisaan data hasil penelitian secara eksak dengan menggunakan perhitungan statistik yang didukung oleh studi kepustakaan dan alat pengumpul data berupa kuesioner (angket). Sehingga penelitian ini akan mendeskripsikan suatu gejala atau fenomena pelanggaran peraturan, yakni peraturan daerah nomor 2 tahun 2005 tentang Izin Gangguan (HO) di Kota Yogyakarta pada tahun 2014-2016.