

PEMETAAN PATOLOGI BIROKRASI DALAM PELAYANAN IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB) DI KOTA MAKASSAR

Oleh:
Ismaniar Ismail² & Novayanti Sopia Rukmana S²
STISIP Muhammadiyah Sinjai

Abstrak

Bureaucratic pathology is a picture of the deviations that occur in the process of organizing government. The main problem in this article is to map the forms of pathology that occur Izin Mendirikan Bangunan (IMB) in Makassar City. This study uses qualitative. Data collection is done through collecting, interviewing and documenting informants who are directly involved in the research. The process of data analysis adds data reduction, data presentation, and completes conclusions. The results showed the pathology that occurred in the Izin Mendirikan Bangunan (IMB), namely (1) the inhibition of changes, creativity and innovation in the daily life of the bureaucracy as a result of the lack of budget provided and associated with overlapping relationships, and (2) between bureaucracies so that there is importance in work. This is due to poorly coordinated communication between DPMPTSP and Dinas Tata Ruang in Makassar City.

Keywords: *Pathology; Bureaucracy; Public Service; Izin Mendirikan Bangunan (IMB)*

PENDAHULUAN

Birokrasi publik memiliki peran yang sangat besar dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan. Sebab, birokrasi memiliki tanggung jawab dalam penyediaan public servicedan public affairs secara efisien dan efektif bagi masyarakat (Badu, 2008). Namun dalam sejarah Indonesia, konsepsi birokrasi sangat diidentikan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan publik yang berbelit-belit, kaku, memakan waktu lama. Selain itu, bila mendengar kata birokrasi maka dalam pandangan masyarakat adalah perilaku pejabat yang malas, inkompetensi dan hal hal yang bersinggungan dengan berbagai macam praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Adanya kesenjangan antara harapan masyarakat dengan kinerja birokrasi publik yang semakin lebar makin menguatkan stigma “red tape” birokrasi, inefisiensi, lamban dan lain sebagainya. Sehingga upaya peningkatan kinerja penyelenggaraan birokrasi melalui reformasi birokrasi pun seolah-olah hanya berjalan ditempat. Salah satu hal yang berimplikasi negatif terhadap peningkatan kinerja birokrasi dan pelayanan publik di Indonesia adalah semakin banyaknya lembaga negara dan satuan birokrasi (fragmentasi) yang dibuat oleh pemerintah.

Kerancuan hubungan antar susunan pemerintah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan seringkali membingungkan warga yang ingin menyelesaikan urusannya dengan pemerintah. Misalnya saja, dalam hal kewenangan menerbitkan izin tertentu, yang tidak dimiliki

oleh satuan birokrasi tertentu tetapi tersebar dalam banyak satuan birokrasi sehingga warga dipaksa untuk berurusan dengan banyak satuan birokrasi untuk mendapatkan izin tertentu.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perizinan Terpadu Satu Pintu, penyelenggaraan pelayanan terpadu dimaksudkan sebagai upaya penyingkatan terhadap waktu, prosedur, dan biaya pemberian perizinan dan non perizinan. Peraturan tersebut pada intinya mewajibkan pemerintah daerah melakukan kegiatan antara lain: 1) Penyederhanaan Sistem dan Prosedur Perizinan Usaha, 2) Pembentukan lembaga pelayanan perizinan terpadu satu pintu di daerah, 3) Pemangkasan waktu dan biaya perizinan, 4) Perbaikan sistem pelayanan, 5) Perbaikan sistem informasi, dan; 6) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi proses pelayanan perizinan. Namun, adanya fragmentasi birokrasi justru menyebabkan pengembangan pelayanan terpadu menjadi sulit dilakukan di Indonesia.

Upaya pemerintah untuk mengembangkan pelayanan terpadu dengan membentuk Unit Pelayanan Terpadu (UPT) di banyak kabupaten/kota seringkali tidak dapat berjalan dengan baik. Observasi yang pernah dilakukan oleh Dwiyanto (2011) di beberapa UPT perizinan menunjukkan bahwa bagian-bagian pelayanan yang terdapat di UPT ternyata hanya berfungsi sebagai front office, yaitu tempat pemberian informasi dan penerimaan berkas persyaratan pengajuan izin. Mekanisme perizinan masih tetap sama. Bagian-bagian tersebut tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan 'go or no go' terhadap permohonan izin yang disampaikan karena kewenangan tersebut masih dipegang oleh kepala dinas atas pejabat tertentu. Hal ini tentu berimplikasi lagi terhadap konsep birokrasi.

Sistem pelayanan terpadu satu pintu sudah diterapkan oleh Pemerintah Daerah Kota Makassar, salah satunya pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP). Hal ini sebagaimana tertuang dalam Peraturan Walikota Makassar No. 8 Tahun 2014 tentang Pelimpahan Kewenangan Perizinan dan Non Perizinan Kepada Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kota Makassar. Instansi ini bertugas memberikan pelayanan mengenai perizinan dan Non Perizinan kepada masyarakat sesuai dengan peraturan kota Makassar Nomor 20 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Pemberian Izin pada Pemerintahan Kota Makassar.

Salah satu jenis dan bidang perizinan yang dibawah kewenangan DPMPTSP Kota makassar, yakni Izin Mendirikan Bangunan (IMB). IMB diberikan oleh pemerintah daerah kepada pemohon (masyarakat) untuk membangun baru, rehabilitasi/renovasi, dan/atau memugar dalam rangka melestarikan bangunan sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pemberian IMB.

Selama menjalankan fungsinya, dinas perizinan tidak terlepas dari beragam masalah dalam proses pelayanannya. Masyarakat yang kami temui mengeluhkan adanya surat izin yang sampai

Oleh: Ismaniar Ismail¹ & Novayanti Sopia Rukmana S²

saat ini belum diterbikan oleh instansi tersebut, adanya calo dalam pengurusan IMB serta banyaknya instansi-instansi yang harus dilewati untuk mendapatkan surat IMB.

Mengingat instansi ini dijadikan sebagai pilot project dalam penyelenggaraan pelayanan terpadu Kota Makassar, maka peneliti tertarik untuk melihat pelayanan IMB yang diberikan kepada masyarakat dalam kerangka konsep Caiden terkait *Parabolic Theory of Bureaucracy*. Melalui konsep ini, peneliti dapat mengidentifikasi bentuk bentuk patologi yang terjadi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kota Makassar.

METODE PENELITIAN

Fokus penelitian ini terpusat pada pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Makassar. Adapun informan dalam penelitian ini, yaitu (1) Kepala DPMPTSP, (2) Kepala Seksi Informasi dan Komunikasi DPMPTSP, (3) Tim Teknis IMB, (4) Pegawai DPMPTSP, (5) Masyarakat yang mengurus IMB.

Metode yang digunakan dalam pengumpulan data (Creswell, 2010), yaitu: (1) observasi, dimana peneliti melakukan pengamatan terhadap pelayanan IMB di lokasi penelitian dan (2) wawancara mendalam (*in-depth interview*) terhadap informan utama serta melakukan *face to face* interview dengan informan yang terlibat dalam pelayanan IMB di Kota Makassar.

Data penelitian yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis menggunakan model Miles dan Huberman (1992), melalui beberapa tahapan yaitu, pengumpulan informasi melalui wawancara dengan informan dan studi dokumen. Tahap kedua, yaitu data direduksi, dimana peneliti memilih, menggolongkan, membuang data yang tidak perlu dan mengorganisasikan data yang dibutuhkan sehingga peneliti dapat melakukan penyajian data (*data display*) dalam bentuk teks naratif yang bertujuan mempertajam pemahaman penelitian terhadap informasi yang diperoleh. Penyajian ini kemudian untuk menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang terpadu sehingga kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi oleh peneliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN

Istilah patologi dalam Ilmu Administrasi Negara dapat diartikan sebagai penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang mengakibatkan birokrasi mengalami disfungsi. Menurut Rusli (2014 : 75), patologi birokrasi diartikan sebagai penyakit-penyakit yang terdapat dalam birokrasi, antara lain inefisiensi, inefektivitas, organisasi para pejabat, organisasi yang tambun, organisasi yang lamban dan sebagainya.

Patologi birokrasi diidentifikasi oleh Siagian (Hamirul, 2017) dalam lima kelompoknya itu, patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi,

patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan terampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, patologi yang timbul karena tindakan para aparat birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif, dan patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Dalam kerangka konsep *Parabolic Theory of Bureaucracy*, Gerald Caiden mengidentifikasi patologi bilamana penerapan birokrasi weberian dalam suatu organisasi pemerintahan telah melampaui titik optimalisasinya baik dari segi hierarki, formalisasi, spesialisasi maupun impersonalitas. Penerapan konsep birokrasi weberian yang melampaui titik optimalisasinya tersebut dapat menciptakan ketergantungan bawahan terhadap atasan, terjadi fragmentasi pengambilan keputusan, memunculkan budaya paternalisme, menghambat munculnya perubahan, kreativitas dan inovasi dalam pelayanan, menciptakan egoisme pekerja, menjadikan pelayanan berbelit-belit, dan menghindari keberpihakan birokrasi terhadap kaum marginal serta menghilangkan *senses of human being* (Dwiyanto, 2011 : 44).

Sekilas, bila hasil penelitian ini dikaji melalui kerangka konsep Caiden maka peneliti dapat mengemukakan bahwa penerapan konsep birokrasi Weberian di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kota Makassar belum melampaui titik optimalisasinya baik itu dari segi hierarki, formalisasi, spesialisasi maupun impersonalitas. Namun demikian, hal ini bukan berarti bahwa di instansi tersebut tidak terjadi patologi birokrasi dalam pelayanannya.

Patologi birokrasi dalam pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di DPMPTSP dapat teridentifikasi dengan cara menggabungkan konsep Caiden dengan dengan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya patologi birokrasi. Berdasarkan observasi, peneliti mengidentifikasi faktor yang mengakibatkan terjadinya patologi di instansi tersebut, yaitu : (1) anggaran, (2) peraturan perundang-undangan, dan (3) koordinasi antar instansi.

Sebagaimana hasil penelitian, patologi dalam pelayanan Izin Mendirikan Bangunan di Kota Makassar, dapat digambarkan dalam tabel dibawah ini :

Birokrasi Weberian	Patologi Pelayanan IMB	Faktor penyebab
Hierarki	-	-
Formalisasi	Menghambat munculnya perubahan, kreativitas dan inovasi dalam pelayanan maupun kehidupan birokrasi sendiri	- Anggaran yang minim - Aturan perundang-undangan
Spesialisasi	Menciptakan ketergantungan antar birokrasi sehingga terjadi ketidakpastian dalam penyelesaian pekerjaan	Koordinasi dengan instansi lain
Impersonalitas	-	-

Oleh: Ismaniar Ismail¹ & Novayanti Sopia Rukmana S²

Sejak tahun 2017-2018 penyelenggaraan perizinan di Kota Makassar berangsur-angsur diberikan kepada DPMPTSP. Tercatat organisasi ini telah mengelola 30 layanan perizinan. Besarnya kewenangan yang diberikan ternyata tidak diimbangi dengan penyediaan sarana dan prasarana yang memadai. Pimpinan instansi ini telah melakukan perubahan yang masif terhadap organisasi yang dipimpinnya untuk memberikan pelayanan yang berkualitas pada masyarakat, seperti menyediakan Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas dan berkompeten dalam bidang pelayanan khususnya IMB, menyediakan sarana dan prasarana penunjang dalam pelayanan perizinan, dan lain sebagainya. Namun tetap saja perubahan tersebut belum berdampak positif bagi proses pelayanannya.

Secara teoritis upaya melakukan perubahan dalam organisasi disebut dengan pengembangan organisasi. Melalui pengembangan tersebut akan terjadi dinamika organisasi yang artinya organisasi selalu berkembang melalui pendekatan-pendekatan yang inovatif dalam merencanakan perubahan organisasi. Hal ini tergantung pada kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan yang dimiliki oleh organisasi yang bersangkutan (Raymond Miles dalam Rosidah : 2005).

Faktor anggaran dianggap sebagai penyebab utama dari masalah ini. Sebab sejauh ini, anggaran yang dikucurkan pemerintah kota masih sangat minim sehingga menyulitkan DPMPTSP untuk melakukan perubahan yang secara masif pada organisasinya. Oleh karena itulah, melalui kewenangan diskresinya instansi ini berencana melakukan lelang aplikasi berbasis informasi teknologi (IT) untuk menghadirkan pelayanan yang lebih inovatif, cepat, efisien dan berbiaya rendah bagi masyarakat pengguna jasa khususnya dalam pengurusan IMB. Kondisi ini tentu dapat meminimalisir bahkan menghilangkan terjadinya patologi birokrasi di DPMPTSP Kota Makassar.

Selain itu, faktor peraturan perundangan-undangan. Dalam arti, aturan-aturan yang berkenaan dengan perizinan dinilai saling tumpah tindih. Misalnya dalam aturan terkait retribusi, undang-undang mengamanahkan untuk menarik retribusi namun disisi lain, aturan kementerian menganjurkan untuk menghilangkan retribusi. Hal inilah yang membingungkan pegawai DPMPTSP dalam memberikan pelayanan yang tepat kepada masyarakat.

Ada pula faktor koordinasi yang mengakibatkan lahirnya patologi dalam pelayanan IMB. Hubungan antara DPMPTSP dengan instansi yang mengurus IMB sebelumnya kurang terkoordinir dengan baik. Sebelum pelimpahan kewenangan, DPMPTSP dan Dinas Tata Ruang Kota Makassar bekerjasama dalam proses penerbitan Izin Mendirikan Bangunan. Walaupun fungsi DPMPTSP sebagai instansi layanan terpadu satu pintu, namun dalam hal penerbitan IMB masyarakat harus melalui banyak jendela untuk memperoleh surat IMB dari instansi tersebut. Artinya, kewenangan menerbitkan izin tersebar dalam banyak satuan birokrasi sehingga warga dipaksa untuk berurusan dengan banyak satuan birokrasi untuk mendapatkan izin tertentu. Fragmentasi birokrasi seperti

itulah yang seringkali membingungkan warga yang ingin menyelesaikan urusannya dengan pemerintah.

Oleh karena itulah, sejak tahun 2017 seluruh pelayanan yang berkaitan dengan penerbitan IMB di Kota Makassar telah diserahkan kepada DPMPTSP sehingga masyarakat tidak perlu berurusan lagi dengan Dinas Tata Ruang (DTR). Namun, kondisi ini tidak disertai dengan pelimpahan berkas-berkas pemohon IMB dari DTR kepada DPMPTSP sehingga menyulitkan pegawai DPMPTSP untuk memproses dan menerbitkan surat IMB bagi masyarakat.

Saling lempar tanggung jawab antar kedua instansi ini mengakibatkan pelayanan menjadi berlarut-larut dan pegawai pun tidak dapat memberikan kepastian waktu penyelesaiannya bagi masyarakat yang memohon IMB. Situasi ini sebagai akibat dari kurangnya koordinasi antara dua instansi tersebut.. Hal inilah yang kemudian berdampak negatif bagi citra dan kinerja DPMPTSP dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Padahal pimpinan dan pegawai DPMPTSP menjunjung konsistensi dan komitmen yang begitu tinggi untuk memberikan pelayanan yang prima dan berkualitas bagi masyarakat sehingga dapat mewujudkan Pelayann Terpadu Satu Pintu (PTSP) Bintang Lima di Kota Makassar.

Oleh karena itulah, perlu ada perbaikan komunikasi dan kordinasi antara DPMPTSP dan DTR Kota Makassar sehingga masyarakat tidak bingung dengan kepastian penerbitan IMB. Ada tiga pendekatan yang dapat digunakan untuk pencapaian koordinasi yang efektif (Stoner dalam Handoko, 2003), yaitu : (1) menggunakan teknik teknik manajemen dasar (hierarki manajerial, aturan dan prosedur, rencana dan penetapan tujuan), (2) melalui peningkatan koordinasi potensial, artinya komunikasi dapat dilakukan baik didalam maupun diluar rantai perintah, dan (3) melalui pengurangan kebutuhan ataupun kordinasi, misalnya melalui penciptaan sumber daya tambahan dan penciptaan tugas-tugas yang dapat berdiri sendiri.

KESIMPULAN

Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa patologi birokrasi di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kota Makassar dapat dipetakan melalui penggabungan konsep *Parabolic Theory of Bureaucracy Caiden* dengan faktor faktor yang menyebabkan patologi. Berdasarkan observasi peneliti, patologi yang terjadi dalam pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), yaitu (1) terhambatnya perubahan, kreativitas dan inovasi dalam pelayanan maupun kehidupan birokrasi sendiri sebagai akibat dari minimnya anggaran yang diberikan dan adanya aturan yang saling tumpang tindih, dan (2) ketergantungan antar birokrasi sehingga terjadi ketidakpastian dalam penyelesaian pekerjaan yang disebabkan oleh komunikasi yang kurang terkoordinir dengan baik antara DPMPTSP dengan Dinas Tata Ruang Makassar.

Untuk meminimalisir terjadinya patologi dalam pelayanan IMB memang dibutuhkan komitmen, konsistensi dan koordinasi yang baik antara pegawai maupun antar birokrasi sehingga

Oleh: Ismaniar Ismail¹ & Novayanti Sophia Rukmana S²

dapat menciptakan pelayanan yang berkualitas bagi masyarakat. Kewenangan diskresi yang diamanahkan oleh undang-undang dapat membantu DPMPTSP untuk mencari alokasi anggaran untuk penyediaan sarana dan prasarana, misalnya melalui lelang. Selain itu, untuk mengurangi dampak dari proses penerbitan izin yang berlarut-larut, DPMPTSP dapat melakukan pengurangan koordinasi dengan Dinas Tata Rang Kota Makassar, misalnya menyampaikan kepada masyarakat untuk mengajukan ulang berkas permohonan IMBnya kepada DPMPTSP sehingga dapat segera diproses oleh instansi tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Badu. 2008. *Kondisi Birokrasi Indonesia dalam Hubungannya dengan Pelayanan Publik*. Jurnal Administrasi Publik Vol. IV No. 1 (Hal 37-44).
- Creswell, John. W. 2010. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*(Terjemahan). Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Dwiyanto, Agus. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia.