



IMPLEMENTASI KEBIJAKAN IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN GEDUNG DI KOTA PALEMBANG, INDONESIA

Isma Nirmala, Umi Purwanti

Universitas Sjakhyakirti, Palembang

Email : ismanirmalafia@gmail.com; umi_purwanti@unisti.ac.id

ABSTRAK

Izin Mendirikan Bangunan Gedung di Kota Palembang berpedoman pada Kebijakan Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 1 tahun 2017 bertujuan untuk mengontrol dan mengawasi bangunan gedung yang fungsinya untuk kepentingan publik, baik berupa fungsi keagamaan, fungsi usaha, maupun fungsi sosial budaya, yang diharapkan untuk membangun tata letak tertib bangunan dan untuk memenuhi standar teknik bangunan dan estetika. Oleh karena itu, aman, nyaman, sehat dan memiliki nilai ekonomi yang akan digunakan sebagai penduduk atau kegiatan ekonomi dan sosial budaya, namun dalam pelaksanaan kebijakan ini peneliti menemukan berbagai masalah, baik yang berasal dari kebijakan internal dan eksternal. Temuan teoritis dari penelitian ini menunjukkan bahwa ada fakta yang berbeda dan tidak memperkuat sejumlah temuan dari penelitian sebelumnya yang menyimpulkan bahwa sisi pertama yang menjadi penyebab kurangnya implementasi kebijakan adalah pemerintah khususnya aparat penyedia layanan. Faktor-faktor konteks dan lingkungan sosial-politik dan ekonomi di mana kebijakan itu diterapkan dan isi faktor atau substansi kebijakan memiliki peran penting dalam kebijakan pelaksanaan.

Kata kunci : Implementasi Kebijakan, Content dari kebijakan dan Envirionmental kebijakan

A. PENDAHULUAN

Pemerintah kota Palembang telah melakukan perbaikan di tingkat struktur organisasi antara lain dengan pelayanan perizinan terpadu satu pintu (PPTSP), melakukan perbaikan kualitas sumber daya (*resources*) aparatur dan mereformasi perilaku (*attitude/disposisi*) mereka, namun hasilnya masih dirasakan belum efektif dan memuaskan, baik menurut masyarakat dan juga pemerintah kota. Selain itu komunikasi yang semakin intensif juga dilakukan dengan menggunakan berbagai saluran komunikasi yang ada juga dilakukan ke berbagai pihak, tidak hanya di internal organisasi pemerintahan, tetapi juga secara eksternal yaitu pada masyarakat luas.

Fakta masih rendahnya kepatuhan masyarakat dalam mengurus perizinan pendirian bangunan gedung adalah bukti awal bahwa proses implementasi kebijakan perizinan pendirian bangunan gedung belum seperti yang diharapkan untuk mencapai tujuannya sebagaimana yang diharapkan dari kebijakan tersebut. Tentu banyak aspek atau faktor yang mendorong atau menjadi penyebabnya, seperti soal konteks sosial ekonomi dimana perizinan pendirian bangunan gedung itu diterapkan, isi atau substansi kebijakan perizinan pendirian bangunan gedung, aspek komunikasi, struktur birokrasi, perilaku atau sikap aparatur pemerintah, sumber daya dan faktor lingkungan sosial pada umumnya merupakan sejumlah aspek yang menarik untuk diteliti akan peran dan

fungsinya sebagai aspek yang mendorong atau mempengaruhi implementasi kebijakan pelayanan perizinan pendirian bangunan gedung di kota Palembang.

Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan proses dalam siklus kebijakan publik yang menempati tahapan sangat penting setelah perumusan kebijakan ditetapkan. Implementasi kebijakan berada pada tataran yang lebih pada bagaimana menterjemahkan kebijakan kedalam pelaksanaan program atau rencana-rencana yang bersifat manajerial dan teknis operasional. Sebagaimana ditegaskan Howlet dan Ramesh (2003 : 153) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan, *"It is defined as the process whereby programs or policies are carried out; it donotes the translation of plans into practice"*. Pressman dan Wildavsky (1984:485), mengatakan bahwa implementasi merupakan proses interaksi antara tujuan dan tindakan. *"Implementation may be viewed as a process of interaction between the setting of goals and actions geared to achieving them"*.

Dalam studi implementasi kebijakan terdapat banyak model implementasi kebijakan, diantaranya model implementasi kebijakan publik yang diberikan oleh Van Meter dan Van Horn, George C. Edwards III, Grindle dan lain-lain. Setiap model menyetengahkan faktor-faktor dominan dalam implementasi kebijakan sesuai dengan objek, nilai, lingkungan dan kebijakan yang akan dilaksanakan.

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh van Meter dan van Horn (1975: 145) disebut sebagai *A Model of The Policy implementation Process* yang mengemukakan adanya enam variabel yang membentuk ikatan (*linkage*) antara kebijakan untuk mencapai sebuah kinerja (*performance*) sebagaimana yang diharapkan oleh tujuan kebijakan.

Grindle menyatakan bahwa proses umum implementasi dapat dimulai ketika tujuan dan sasaran telah dispesifikasikan, program-program telah didesain, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan. Ketiga hal tersebut merupakan syarat-syarat dasar (*Basic Conditions*) untuk suatu kebijakan publik agar dapat dieksekusi atau diimplementasikan. Selanjutnya, Grindle mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi kebijakan (*the Content of Policy*) dan konteks kebijakan (*the Context of policy Implementation*) yang terkait dengan formulasi kebijakan.

Menurut Edwards III (1980: 1), studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik dan kebijakan publik. Ada empat faktor atau variable yang dikemukakan Edwards III memiliki keterkaitan erat satu sama lainnya. Asumsinya jika masing-masing faktor atau variabel itu dapat berinteraksi dengan baik maka tujuan kebijakan akan mudah dicapai, begitu juga sebaliknya. Diantara faktor tersebut yang sering dianggap sangat penting adalah faktor komunikasi dan sumber daya dari organisasi pelaksana kebijakan. Meskipun demikian masing-masing faktor tersebut diyakini memiliki peranan yang sangat penting dalam keseluruhan proses implementasi kebijakan. Intinya Edwards III mengemukakan bahwa terdapat 4 (empat) faktor atau variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik, yaitu komunikasi, sumberdaya, sikap kecenderungan dan struktur birokrasi.

Pendapat Edwards III dan juga pendapat Grindle inilah yang oleh peneliti dijadikan teori utama untuk menganalisis dan mengkaji lebih dalam mengenai implementasi kebijakan perizinan pendirian bangunan gedung di kota Palembang. Jika konsep teoritik yang dikemukakan Edwards III diuraikan cukup panjang lebar, maka konsep yang dikemukakan Grindle juga demikian, hanya saja secara tidak langsung, namun tetap mengacu pada basis dasar pemikiran Grindle bahwa aspek konteks dan konten kebijakan merupakan dua aspek yang sangat penting dalam implementasi kebijakan.

Konsep dan Pengertian Perizinan

Mereka yang memohon izin itu akan mempunyai dua kemungkinan atau lebih, yaitu apakah diizinkan atau sebaliknya ditolak atau diberikan kemungkinan lain dengan sejumlah catatan dan pengecualian. Dalam kaitan ini izin dasar pertimbangannya bisa dilihat dari berbagai perspektif, baik secara administrasi pemerintahan, ekonomi, hukum, politik dan sosial budaya. Menurut SF Marbun dan Mahfud MD (2006: 95) menyangkut keberadaan izin dalam teori: Vergunning (izin) didefinisikan sebagai suatu perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan yang secara umum tidak dilarang dalam peraturan perundang-undangan asalkan dilakukan sesuai dengan syarat-syarat tertentu yang ditentukan dalam peraturan hukum yang berlaku.

Menurut E. Utrecht, Izin (*vergunning*) adalah: "Bilamana membuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankannya perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*)". (Bacshan Mustafa, 1984: 108). Sementara itu jika ditekankan pada sisi tujuan yang ingin dicapai, menurut Ateng Syafrudin, izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan hal yang dilarang menjadi boleh (Ridwan HR, 2006: 205). Dari sejumlah definisi terkait perizinan tersebut, masing masing para ahli mempunyai titik tekan dan perbedaan dalam merumuskannya. Meskipun demikian pengertian izin di sini diartikan secara sederhana bahwa dengan memohon izin kepada pemerintah, maka orang yang memohonnya akan dapat melaksanakan aktivitasnya sesuai dengan persyaratan dan materi yang ada dalam konsep izin yang diberikan.

B. METODE

Objek dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan publik Izin Mendirikan Bangunan di kota Palembang yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Bangunan Gedung. Penelitian ini diperdalam dengan mengkaji kebijakan itu sendiri yaitu Perda Nomor 1 Tahun 2017, terkait dengan pertanyaan mengenai isi atau substansi yang diaturinya.

Guna mengungkap secara lebih mendalam dan empatik terhadap implementasi kebijakan perizinan pendirian bangunan gedung di kota Palembang maka dipilih metode penelitian kualitatif (*qualitative research*) dengan pendekatan deskriptif. Menurut Creswel, (2010:4-5) merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan.

Pilihan untuk menggunakan pendekatan atau metode kualitatif adalah sebuah upaya untuk mencari sesuatu yang terkadang sulit ditemukan jika menggunakan metode penelitian kuantitatif.

C. HASIL DAN DISKUSI

Mengacu pada teori Grindle (1980) bahwa persoalan konteks merupakan satu dari dua unsur yang sangat besar pengaruhnya terhadap implementasi kebijakan publik. Persoalan kebijakan perizinan pendirian bangunan gedung itu bukan hanya soal legalitas perizinan berupa boleh dan tidak boleh seseorang atau badan hukum mendirikan bangunan gedung di suatu tempat dan untuk peruntukan tertentu. Kebijakan perizinan pendirian bangunan gedung itu jangkauannya lebih luas dan dimensional sifatnya. Ia merupakan 'pintu masuk' yang harus dilalui sebelum sebuah bangunan itu didirikan. Melalui perizinan pendirian bangunan gedung itu kebijakan tata ruang sebuah perkotaan diterjemahkan dalam ranah yang lebih teknis dan operasional. Asumsinya jika kebijakan

perizinan pendirian bangunan gedung ini dipatuhi atau bisa berjalan baik, maka tata ruang perkotaan akan berjalan sesuai yang direncanakan.

Isi kebijakan memiliki peranan yang penting dalam proses pelaksanaan kebijakan. Dan ketika isi atau konten kebijakan itu harus memperhatikan kondisi lokal dimana ia harus diterapkan, maka ada kemungkinan bahwa masing masing daerah akan memiliki keunikan dan perbedaan, yang bisa dianggap unik atau sekedar berbeda pola pengaturannya. Misalnya ketika terkait dengan persoalan biaya ini perlakuan yang unik atau berbeda ini bisa diterapkan di dalam daerah otonom itu sendiri, baik dalam bentuk subsidi silang atau kebijakan pemihakan (*affirmative action*). Ada sejumlah pilihan kebijakan terkait dengan isi atau konten kebijakan, namun semua terpulang pada pengambil kebijakan untuk menilai dan menetapkannya. Bisa saja kebijakan menggratiskan perizinan pendirian bangunan gedung secara umum itu dianggap kontraproduktif dengan asumsi banyak pihak yang sebenarnya mampu membayar menjadi tidak membayar dengan alasan untuk keagamaan sehingga menciptakan masalah baru.

Ada persoalan dalam komunikasi, di samping aspek lain, sehingga masyarakat kurang paham atas apa yang seharusnya dilakukan dalam mengurus perizinan pendirian bangunan gedung. Sejauh ini telah dilakukan berbagai kegiatan untuk mengkomunikasikan kebijakan publik, baik yang dilakukan secara *top down*, atau sebaliknya dengan mengedepan aspek *bottom up*.

Idealnya masing-masing Organisasi perangkat daerah yang mempunyai tugas dalam memberikan izin pendirian bangunan gedung dapat bersinergi dan bahu membahu dalam proses implementasi sebuah kebijakan, sehingga proses dan tujuan yang dikehendaki lebih mudah dicapai. Dalam sistem sosial yang masih kuat nilai nilai paternalismenya, maka arahan, sikap dan perilaku pemimpin merupakan contoh yang akan diikuti atau menjadi acuan masyarakat untuk dijadikan pertimbangan dalam bersikap. Sayangnya proses sinergi kepemimpinan itu sulit diwujudkan, kecuali ada sosok pemimpin yang sangat kharismatik dan memiliki pengaruh yang bisa mengatasi pengaruh diantara pemimpin-pemimpin yang ada. Dalam konstalasi sosial politik seperti sekarang ini yang sering terjadi adalah fenomena pemimpin yang semakin tersebar dan berjumlah banyak terkait dengan perubahan konstalasi sosial politik dan juga dinamika masyarakat yang cenderung semakin individual dan terspesialisasi berdasarkan kepentingan dan profesi masing-masing.

Dengan kata lain kesuksesan proses implementasi kebijakan di daerah itu tidak bisa mengandalkan salah satu organisasi perangkat daerah saja, akan tetapi diperlukan dukungan politik yang kuat dari Walikota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga bisa menciptakan sebuah kepemimpinan daerah yang kuat. Dengan demikian tidak cukup bahwa kepemimpinan yang kuat di bidang eksekutif yang memiliki kehendak politik yang juga kuat untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan. Sejauh ini kepemimpinan dan dukungan politik pemerintahan Kota Palembang terhadap kebijakan perizinan bangunan gedung sudah cukup kuat. Jika ternyata proses implementasi kebijakan perizinan bangunan gedung belum seperti yang diharapkan sebagaimana yang diharapkan, maka hal demikian tidak otomatis menunjukkan fakta sebaliknya akan kinerja sebuah kepemimpinan pemerintahan khususnya walikota. Seperti disebutkan sebelumnya bahwa ada banyak aspek yang terkait dengan proses implementasi kebijakan, dimana aspek kepemimpinan dan kehendak politik yang kuat merupakan bagian dari aspek yang berperanan penting dalam proses implementasi kebijakan.

Secara umum sumber daya manusia yang ada di pemerintah kota Palembang cukup memadai, tidak terkecuali di bidang pelayanan perizinan pendirian bangunan gedung, meskipun masih jauh dari ideal secara kualitas dan kuantitas. Kondisi demikian

merupakan kendala yang sifatnya non-teknis, yaitu jumlah pegawai kurang, karena hal itu turut memperlambat proses pelayanan perizinan, sebetulnya kekurangan ini bisa diatasi dengan mengadakan kerja sama dengan pihak / lembaga lain.

Begitu juga sikap dan perilaku dalam memberikan layanan perizinan sudah cukup baik karena sistem yang ada memang mendorong terjadinya perubahan perilaku. "Secara umum DPM-PTSP Kota Palembang sudah cukup bagus melayani masyarakat", demikian menurut pernyataan sejumlah informan yang diwawancarai.

D. PENUTUP

Kesimpulan

Temuan penelitian ini secara tidak langsung memperkuat teori Grindle (1980), hanya saja berbeda dengan rincian mengenai apa yang disebut konteks dan konten kebijakan. Dalam penelitian ini dapat dirumuskan konsep baru bahwa konsep Edwards III (1980) dan Grindle (1980) masing-masing dianggap masih kurang cukup memadai untuk menjelaskan proses implementasi kebijakan pada sebuah daerah atau wilayah yang memiliki karakteristik khas dan unik seperti kota Palembang. Gabungan dari kedua teori itu akan lebih memudahkan untuk memahami proses tersebut, meskipun tidak cukup tetapi diyakini lebih memadai jika keduanya digabungkan sekaligus.

Implementasi kebijakan merupakan bagian dari proses organisasional dari organisasi publik yang tidak vacuum secara sosial. Keberadaannya sangat dipengaruhi oleh kondisi lingkungan sosialnya, sehingga aspek internal dan eksternal organisasi sangat menentukan proses implementasi kebijakan perizinan pendirian bangunan gedung. Dalam kasus Kota Palembang, ternyata aspek konten dan kontek kebijakan memiliki pengaruh yang lebih menonjol dibandingkan aspek yang lain. Adapun yang termasuk aspek konten dan konteks tersebut mencakup di dalamnya unsur lingkungan kebijakan berupa kepemimpinan dan kehendak politik pemerintahan yang kuat, terutama dari unsur eksekutif (Walikota). Juga kondisi obyektif Kota Palembang yang khas dan unik dari sisi sosial politik, ekonomi, geografis dan spasial.

DAFTAR PUSTAKA

- Bachsan Mustafa, 1984, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Alumni Bandung
- Creswell, John W, 2010 *Research Design : Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*, edisi ketiga. Terjemahan Achmad Fawaid, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politik and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey : Princeton University Press.
- Marbun, SF dan Mahfud MD. 2006. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Pressman, J., and Wildavsky, A. 1984. *Implementation*, California: University of California Press and Los Angeles.
- Ramesh, M. And Howlett, Michael, 2003, *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*, second Edition, Canada: Oxford University Press
- Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Van Meter, Donald S., and Van Horn, Carl E. 1975. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework.", *Administration and Society* 6 (February 1975).
- Peraturan Perundang-Undangan
- Peraturan Daerah Kota Palembang, Nomor 1 Tahun 2017 *Tentang Bangunan Gedung*