

# **KEPEMIMPINAN DALAM BIROKRASI PELAYANAN PERIZINAN USAHA**

*(Suatu Studi Pada Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Minahasa Utara)*

**JESIKA TUMBUAN**

**Burhanuddin Kiyai**

**Joorie Ruru**

## **ABSTRACT**

*As a means of clear government bureaucracy may not be neutral on the influence government. will but this does not mean that the bureaucracy does not independence. precisely because of his duties as a government that works for the interests of this community then in need of independence bureaucracy. therein lies the art of bureaucracy it self in repositioning it self.*

*Independence of the bureaucracy can be explained by the influence of government neutralit, although the bureaucracy it self is a tool for the government. The criterion is the extent to which the bureaucracy can be in favor of the community and serve the (publik service). Thus the lack of neutrality mentioned. bureaucracy still have the independence fungsional, yes it is serve the interests of society as a function of the overall. bureaucracy puts him self more as a public servant that the servant of the state or at least there is to address the phenomenon of the bureaucratic phenomenon it is necessary to do substantial changes to "anatomy" bureaucracy publik in indonesia so as to realize the bureaucracy that is able to adapt with changes in the strategic environment is so fast. moreover, for a district in the city of regional autonomy which requires them idependently to regulate and manage the household alone in the midst of global compettion and increasing public awareness of the true role of the state bureaucracy ,namely the government bureacracy that is alwasys ready to provide quality service to the publik.*

**Keyword : Leadership, Bureaucracy, Service**

## **PENDAHULUAN**

Kehadiran birokrasi ditengah-tengah masyarakat merupakan *conditio sine cuanon*, namun yang menjadi persoalan adalah sentralisasi dan konsentrasi peran birokrasi dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat

dan negara relatif masih terus berlanjut. Dalam kondisi demikian, birokrasi menjadi tidak fungsional lagi untuk melayani kepentingan masyarakat. Birokrasi sering memperlihatkan dirinya sebagai tuan atau bos yang berwenang mengatur,

mengendalikan, dan mengontrol politik rakyat.

Jika dilihat dari konteks hubungan kekuasaan, birokrasi pada dasarnya merupakan mata rantai yang menghubungkan antara sektor pemerintah (negara atau state), sektor masyarakat (*Society*) dan sektor swasta (*Private Sector*). Birokrasi pada dasarnya merupakan alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam posisi demikian, maka tugas birokrasi adalah merealisasikan setiap kebijakan pemerintah dalam pencapaian kepentingan masyarakat.

Sebagai alat pemerintah, jelas birokrasi tidak mungkin netral dari pengaruh pemerintah. Akan tetapi hal ini tidak berarti bahwa birokrasi tidak memiliki kemandirian. Justru karena tugasnya sebagai alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat inilah maka diperlukan kemandirian birokrasi. Disinilah letak seninya birokrasi itu sendiri dalam mereposisi dirinya. Seperti dikemukakan dalam konsep “Hegelian Bureaucracy”, bahwa birokrasi seharusnya menempatkan dirinya sebagai *mediating agent*, jembatan antara

kepentingan masyarakat dengan kepentingan pemerintah.

Untuk menyikapi fenomena-fenomena birokrasi tersebut, maka perlu dilakukan perubahan yang mendasar terhadap ‘anatomi’ birokrasi publik di Indonesia agar dapat terwujud birokrasi yang mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan strategis yang begitu cepat. Terlebih lagi, bagi daerah Kabupaten atau Kota dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yang mengharuskan mereka mandiri untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ditengah kompetisi global dan meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap peran birokrasi publik yang sesungguhnya, yakni birokrasi pemerintah yang selalu siap memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

Dalam hubungan ini, Rasyid (2002), menegaskan bahwa ada tiga fungsi hakiki pemerintah, termasuk fungsi birokrasi publik, yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Sementara itu, kondisi masyarakat dewasa ini yang telah menyadari akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa

dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah.

Dibentuknya Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu (KPPT) oleh Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara ini adalah dalam rangka lebih menyederhanakan pelayanan perijinan sehingga lebih memudahkan para investor dan masyarakat secara umum dalam pengurusan perizinan. Namun demikian, berdasarkan hasil pengamatan awal di lokasi penelitian menunjukkan bahwa kehadiran kantor ini belum dapat sepenuhnya memenuhi kebutuhan akan layanan perizinan yang diharapkan oleh masyarakat pengguna jasa layanan, oleh karena masih terindikasi lambatnya pelayanan yang diberikan oleh petugas pada kantor tersebut.

Data pada Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Minahasa Utara menunjukkan bahwa pada tahun 2010, dari 360 berkas permohonan perijinan yang

masuk, hanya 310 yang dapat diselesaikan. Ini berarti bahwa masih terdapat sekitar 50 pemohon atau kurang-lebih 14 % yang belum dapat terselesaikan. Realitas hasil pengamatan awal ini mengindikasikan bahwa pihak KPPT belum optimal dalam menjalankan tugas pelayanan perizinan yang dibutuhkan masyarakat pengguna jasa layanan perizinan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 tahun 2006 pasal 11, bahwa pelayanan perijinan pada KPPT paling lambat harus dapat diselesaikan 15 (lima belas) hari kerja sejak permohonan dan kelengkapan berkas. Hal ini bertentangan dengan kondisi yang terjadi. Kenyataan yang ada menunjukkan bahwa waktu tunggu pengurusan perijinan lebih dari 15 (lima belas) hari kerja antara lain disebabkan oleh faktor kepemimpinan dalam birokrasi, khususnya di Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu (KPPT) Kabupaten Minahasa Utara yang belum memperlihatkan perilaku kepemimpinan yang

transformasional. Indikasinya adalah penerapan perilaku (gaya) kepemimpinan yang masih bersifat paternalistik, yang berdampak pada sempitnya ruang bagi bawahan/petugas terdepan untuk berinovasi dan berkefektifitas, apabila dalam mengambil keputusan teknis yang berkaitan dengan kelancaran pelayanan perizinan usaha, baik usaha industri maupun usaha perdagangan sehingga menjadikan aktivitas pelayanan perizinan berjalan lambat.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis ingin melakukan penelitian dalam rangka penyusunan skripsi sarjana strata satu (S-1) dengan mengangkat judul: **KEPEMIMPINAN DALAM BIROKRASI PELAYANAN PERIZINAN USAHA** (Suatu Studi Pada Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Minahasa Utara).

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Konsep Kepemimpinan Dalam Birokrasi**

“Kepemimpinan mempunyai sifat universal dan dapat merupakan gejala

kelompok atau gejala sosial. Dikatakan bersifat universal karena selalu ditemukan dan diperlukan dalam setiap kegiatan atau usaha bersama. Artinya setiap kegiatan atau usaha bersama selalu memerlukan pemimpin dan kepemimpinan, baik kegiatan atau usaha tersebut melibatkan dua, tiga orang maupun melibatkan sepuluh, seratus bahkan seribu orang; baik kegiatan atau usaha tersebut bercorak sederhana maupun bercorak kompleks dan luar biasa besarnya. Dikatakan merupakan gejala kelompok atau gejala sosial oleh karena pemimpin dan kepemimpinan itu hanya dapat dirasakan dan nampak apabila terdapat sekelompok orang-orang yang melakukan usaha bersama atau dengan perkataan lain terdapat suatu kehidupan sosial”.

Selama ini, organisasi birokrasi di kalangan masyarakat dipahami sebagai sebuah organisasi yang melayani masyarakat dengan stereotype yang negatif antara lain, yaitu proses pengurusan surat atau dokumen lain yang berbelit-belit, tidak ramah, tidak adil, tidak transparan, mempersulit dan memperlama pelayanan, dan sebagainya. Tidak salah masyarakat menggambarkan birokrasi dengan hal-hal seperti itu karena memang pengalaman-pengalaman yang tidak menyenangkan yang dialami secara langsung oleh masyarakat seperti itu, misalnya saat pembuatan KTP, akte

kelahiran, mengurus sertifikat tanah, membuat paspor, memungut retribusi, dan sebagainya.

Kepemimpinan dalam organisasi/birokrasi memiliki peran penting untuk mencapai tujuan organisasi/birokrasi itu sendiri. Melalui kepemimpinan organisasi dapat mengerahkan segala sumber daya untuk mencapai tujuan. Kepemimpinan yang responsif sangat diperlukan untuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi kinerja organisasi dan menggerakkan bawahan. Menurut Bernard (dalam Gibson, 1995) dijelaskan bahwa kepemimpinan merupakan agen perubahan, orang yang perilakunya akan lebih mempengaruhi perilaku dan kinerja bawahan.

#### **A. Konsep Pelayanan Perizinan Terpadu**

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*).

Dalam konteks ini, Rasyid (1998) menegaskan bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayan kepada

masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan yang baik dan profesional.

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menerapkan metode deskriptif-analitis. Hal ini sejalan dengan pendapat Kirk dan Millier (dalam Moleong, 2000) 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.

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran nyata tentang peran kepemimpinan birokrasi secara sistematis dan faktual di lapangan, serta kecenderungan pencapaian kualitas pelayanan perizinan usaha pada Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Minahasa Utara. Oleh karena itu, jenis penelitian ini adalah deskriptif-kualitatif,

dan evaluatif sifatnya. Menurut Newman (1997), penelitian deskriptif mampu menyajikan gambaran secara detail dari sebuah situasi dan atau *setting social*. Menurut Danim (2002), pada pendekatan kualitatif, data yang dikumpulkan umumnya berbentuk kata-kata, gambar dan bukan angka-angka, walaupun ada angka-angka sifatnya hanya sebagai penunjang. Data dimaksud meliputi transkrip wawancara, catatan dan lapangan, foto-foto, dokumen pribadi, nota, dan catatan lain-lain. Atas alasan itulah dipilihnya pendekatan kualitatif-deskriptif.

## **B. Fokus Penelitian dan Definisi Konsep**

Mengacu pada perumusan masalah dan tujuan penelitian, sebagaimana telah dikemukakan pada bagian terdahulu, maka penelitian memfokuskan kajian pada kepemimpinan dan kualitas pelayanan perizinan usaha pada Kantor Perizinan Terpadu Kabupaten Minahasa Utara.

Konsep yang akan dikaji dalam penelitian ini terdiri dari (1) kepemimpinan dalam birokrasi dan (2) kualitas pelayanan perixinan usaha. Dengan mengacu pada landasan teori dan penelitian awal terhadap data dan fakta yang ada, maka konsep kepemimpinan birokrasi yang transformasional akan lebih diperjelas dengan dimensi-diemnsi antara lain : karima, inspirasional,

.stimulasi intelektual dan perhatian indivisual.

## **C. Teknik Pengumpulan Data**

Untuk mengumpulkan data dan informasi digunakan teknik : (1) wawancara mendalam (*in-depth interview*) yang biasa digunakan dalam penelitian kualitatif dengan cara mengajukan pertanyaan secara langsung kepada informan yang biasanya menggunakan pedoman wawancara dengan maksud mendapatkan informasi secara lengkap, mendalam, dan komprehensif sesuai tujuan penelitian; (2) observasi, penggunaan teknik observasi dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mengungkap fenomena yang tidak diperoleh melalui teknik wawancara; dan (3) studi dokumentasi, penggunaan dokumentasi sebagai teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menghimpun dan merekam data yang bersifat dokumentatif, seperti : foto-foto kegiatan, arsip-arsip penting, kebijakan, dan lainnya.

## **D. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data dalam penelitian ini merujuk pada pendapat Creswell (2002 : 143), yakni dilakukan secara simultan (bersamaan) dengan kegiatan pengumpulan data, interpretasi data, dan penulisan draft hasil penelitian. Dalam hal ini, tatkala wawancara secara mendalam

sedang berlangsung (indepth interview), sesungguhnya peneliti juga menilai, menginterpretasi, dan menganalisis setiap jawaban informan. Dengan kata lain, bahwa peneliti akan berusaha mengolah jawaban dari masalah dalam penelitian, ketika wawancara mendalam dalam proses pengumpulan data dan informasi yang diperoleh selama penelitian berlangsung tetap dipilah dan dikelompokkan sesuai dengan peruntukannya, yakni untuk menjawab masalah dalam penelitian ini.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Hasil Penelitian**

Konsep-konsep yang dikaji dalam penelitian ini terdiri dari (1) kepemimpinan dalam birokrasi dan (2) kualitas pelayanan perizinan usaha. Dengan mengacu pada landasan teori dan penelitian awal terhadap data dan fakta yang ada, maka konsep kepemimpinan birokrasi yang transformasional akan lebih diperjelas dengan dimensi-dimensi antara lain : karisma, inspirasional, stimulasi intelektual dan perhatian individual. Selanjutnya dimensi-dimensi kualitas pelayanan perizinan usaha, terdiri dari : Dimensi ketanggapan, kehandalan, empati, jaminan dan bukti langsung.

Mengacu pada konsep dan dimensi-dimensi tersebut di atas, selanjutnya dirumuskan ke dalam

Panduan Wawancara, kemudian dilakukan wawancara terhadap 9 orang informan dari unsur pegawai pada Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Minahasa Utara, dan 5 orang informan dari unsur masyarakat pengguna layanan.

### **B. Pembahasan**

Dalam hubungannya dengan hasil penelitian sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, maka dapat dijelaskan lebih lanjut bahwa kepemimpinan merupakan faktor yang signifikan dalam melakukan rangkaian inovasi pemerintahan. Dalam hasil riset *Borin* di 217 negara bagian di Amerika Serikat dan Kanada, ia menyimpulkan bahwa faktor kepemimpinan yang baru telah menjadi salah satu faktor penentu bagi keberhasilan pemerintah daerah dalam membangun inovasi pemerintahan (Achmad Nurmandi, 2006: 141).

Pola kepemimpinan yang akan mendorong timbulnya inovasi adalah pola kepemimpinan transformatif. Sebaliknya James MacGregor Burns menyatakan bahwa model kepemimpinan transformasional pada hakekatnya menekankan seorang pemimpin perlu memotivasi para bawahannya untuk melakukan tanggung jawab mereka lebih dari yang mereka harapkan. Pemimpin transformasional harus mampu mendefinisikan, mengomunikasikan dan

mengartikulasikan visi organisasi, dan bawahan harus mengakui (Krishnan dan Srinivas, 1998: 4).

Seorang pemimpin transformasional mendorong bawahan untuk memiliki visi, misi dan tujuan organisasi, mendorong dan memotivasi bawahan untuk menunjukkan kinerja yang maksimal, merangsang bawahan untuk bertindak kritis dan memecahkan masalah dengan cara baru serta memperlakukan bawahan/pegawai secara individual. Sebagai konsekuensinya bawahan akan membalas dengan menunjukkan hasil kerja yang maksimal.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil-hasil penelitian yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Secara umum, hampir semua substansi kajian/dimensi kepemimpinan birokrasi pada kantor pelayanan perizinan terpadu (KPPT) Minahasa Utara sudah cukup baik, demokratis dan akuntabel, walaupun belum mencapai hasil yang optimal dalam penerapan kepemimpinan transformasional. Sementara itu, dimensi-dimensi kualitas pelayanan perizinan juga telah terlaksana dengan cukup berkualitas, kecuali dimensi “bukti langsung”, yakni

ketersediaan sarana, peralatan dan fasilitas pelayanan masih belum memadai.

2. Belum optimalnya penerapan kepemimpinan transformasional dilingkungan Kantor Pelayanan perizinan Terpadu (KPPT) Kabupaten Minahasa Utara ada kaitannya dengan beberapa anggapan/kendala atau hambatan, antara lain : (1) Paradigma lama mengenai kepemimpinan yang lebih cenderung kepada “*one man show*” memperlambat terbentuknya kesepemahaman dalam melaksanakan kepemimpinan transformasional, (2) Pendekatan kepemimpinan transformational merupakan pendekatan yang baru dan memerlukan keahlian tersendiri dalam penerapannya, (3) Kepemimpinan Transformasional memerlukan kesiapan sumber daya manusia yang memadai, khususnya dalam mengembangkan *logic thinking, analytical thinking, creativity* dalam menghadapi suatu permasalahan, (4) Kebebasan yang diberikan dalam mengembangkan ide dan cara menyelesaikan masalah kurang dapat dimanfaatkan secara maksimal, (5) Pelaksanaan kepemimpinan transformasional memerlukan



pemahaman visi yang kuat antara pemimpin dan pengikut/bawahan.

## B. Saran-saran

Mengacu pada hasil temuan dalam penelitian ini, maka dipandang perlu untuk memberikan beberapa saran, sebagai berikut :

1. Untuk mengoptimalkan kualitas pelayanan perizinan pada Kantor Perizinan Terpadu (KPPT) Kabupaten Minahasa, maka (a). pelaksanaan Pendidikan dan Latihan Pegawai Negeri hendaknya tidak berorientasi pada pemenuhan persyaratan formal untuk jabatan struktural akan tetapi juga memperhatikan kebutuhan tenaga teknis fungsional. (b). Melakukan diklat kepemimpinan dan pembinaan pegawai untuk mewujudkan kepemimpinan yang demokratis dan transformasional pada semua level.
2. Untuk meningkatkan kepuasan pengguna layanan, maka pemerintah daerah (KPPT) Kabupaten Minahasa Utara melengkapi sarana, fasilitas dan peralatan pendukung pelayanan, seperti : ruang tunggu yang nyaman, WC yang mudah diakses, tempat duduk yang nyaman, dan lain-lain.

## DAFTAR PUSTAKA

- Creswell, John W. 1994, *Research Dsign Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.
- Danim, Sudarman, 2002, *Menjadi peneliti kualitatif*, Bandung: CV. Pustaka Setia.
- Dwiyanto, A. dan B. Kusumasari, 2003, *Reformasi Pelayanan Publik : Apa yang Harus Dilakukan?*, dalam *Policy Brief*, No. II/PB/2003.
- Rasyid, Ryaas, Muhammad, 1998, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta, Yarsif Watampone.
- Newman, L.W., 1997, *Social reseach methodes: Qualitative & quantitative approach*. Boston : Allyn Bacon.
- Krishnan, Venkat R. and Ekkirala S. Srinivas, *Transactional and Transformational Leadership An Examination Of Bass's (1985) Conceptualization In*

The Indian Context, (1998),  
Paper presented at Asia  
Academy of Management  
Meeting, Hong Kong, Xavier  
Labour Relations Institute,  
Jamshedpur, India

Gibson Kepemimpinan Orgniasasi  
(1995:22)  
Organisasi\_\_\_Bandung.

Moleong Penelitian Deskriptif (2000 :  
113) cetakan ke-2. Jakarta.