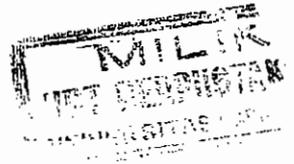


INOVASI-INOVASI PELAYANAN PUBLIK UNTUK PENGEMBANGAN EKONOMI LOKAL: Pengalaman Beberapa Daerah

Agus Pramusinto



ABSTRACT

The Indonesian government has been applying a wide-ranged decentralisation policy since 1999. However, many people have seen it from a very negative perspective. They view that local autonomy has brought about little kings that tend to abuse power surrendered by the central government. Local autonomy has also been misused to create discriminatory policies which disseminate primordialism. Very few people see the local autonomy policy from the positive side.

This paper discusses the innovation created by local governments in responding to the authority received from the central government. Some local governments have caught this opportunity to develop policies that improve public services to invite investors. Various cases are discussed to show that some local governments are very serious to reform their policies. However, a case study of Lebak district will be presented to comprehend the implementation deeply. Lebak is a small and poor district (kabupaten) in Banten Province that has developed Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu (Integrated Licensing Service Office) that is expected to enhance its local economy. By showing the case of Lebak, people can learn something that can be applied in other districts.

Keywords: business climate, innovation, licensing service

PENDAHULUAN

Studi-studi tentang desentralisasi dan otonomi daerah menjamur dengan peningkatan yang sangat cepat. Di Indonesia, sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tahun 1999 dan bahkan pada tahun-tahun sebelumnya, studi tentang hal yang sama juga sudah menjadi perhatian banyak kalangan. World Bank (1994; 1997; 1999) banyak melakukan studi tentang desentralisasi dan kaitannya dengan pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan dan

penyediaan infrastruktur di negara-negara Amerika Latin. Carbonara (1999), Fisman dan Gatti (2002) dan Fjeldstad (2003) melakukan penelitian hubungan antara desentralisasi dan korupsi.

Untuk kasus Indonesia, sistem pemerintahan yang sentralistis yang berjalan selama 32 tahun dianggap sebagai pemerintahan yang tidak kondusif bagi pembangunan regional. Kebijakan pembangunan pemerintah pusat telah menciptakan pola pembangunan yang seragam yang

tidak memenuhi tuntutan lokal yang sangat bervariasi. Selain itu, kebijakan pembangunan selama itu telah menciptakan ketergantungan pemerintah daerah dan pejabatnya pada pola "mohon petunjuk ke- dan menunggu instruksi dari pusat". Pada gilirannya, pemerintah daerah tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk menciptakan kebijakan-kebijakan pembangunan yang mampu merespon kebutuhan lokal.

Pemberlakuan otonomi daerah yang dimulai sejak tahun 1999 nampaknya mendapatkan reaksi berbeda-beda dari satu daerah dengan daerah lainnya. Sayangnya, banyak orang hanya melihat sisi negatif dari pemberian otonomi daerah. Pertama, otonomi dianggap melahirkan raja-raja kecil di daerah yang cenderung menyalahgunakan kewenangan yang dimiliki. Kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat tidak berhasil diturunkan sampai ke masyarakat pada tingkat bawah (*grassroot level*) melainkan telah dibajak oleh elit-elit lokal (*elite capture*). Kedua, otonomi daerah dianggap telah membiakkan benih-benih baru yang kemudian menghasilkan pelaku-pelaku korupsi baru. Selama masa pelaksanaan otonomi daerah banyak kasus korupsi yang melibatkan pejabat baik eksekutif maupun legislatif daerah. Ketiga, otonomi daerah dianggap telah menghidupkan kembali semangat

primordialisme antar daerah. Dalam kenyataan, memang, beberapa daerah mempraktikkan seleksi pegawai ataupun promosi jabatan atas dasar ikatan kedaerahan.

Kekhawatiran di atas melahirkan banyak penelitian tentang otonomi daerah yang juga memberikan pesimisme dalam aspek pelaksanaannya. Hal ini terkait dengan banyaknya Perda yang membebani sektor bisnis karena pungutan yang *double counting*, struktur tarif yang tidak jelas maupun aspek lain yang menghambat perdagangan (KPPOD 2002). CGI (2003) melakukan survei yang memperlihatkan bahwa iklim bisnis setelah diberlakukannya otonomi daerah menjadi sangat kritis. Ketidakpastian kebijakan dan hukum serta tingkat korupsi di pusat dan daerah menjadi kendala utama bagi investor untuk mengembangkan bisnisnya. Temuan tersebut juga ada kemiripan dengan penelitian yang dilakukan oleh, Gurgur and Shah (2000), Brojonegoro (2004), Khouw (2004) dan Pramusinto (2005). Akan tetapi, Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) (2002) secara netral juga membuat peringkat daerah yang kondusif untuk berinvestasi.

Sementara itu, sisi positif otonomi tidak mendapatkan perhatian yang memadai. Memang, sisi negatif di atas banyak terjadi dalam praktik

otonomi daerah yang secara efektif berlaku sejak 2001. Akan tetapi, sisi negatif selama berlangsungnya otonomi di tahap awal, semestinya harus dipahami sebagai fenomena transisi dan sebagai gejala yang wajar terjadi di negara manapun. Sebaliknya, hanya sedikit orang yang menyoroti aspek-aspek positif yang muncul bersamaan dengan pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Beberapa daerah dengan kewenangan yang ada telah melakukan banyak inovasi dengan menciptakan peraturan-peraturan daerah yang diharapkan bisa memperbaiki pelayanan publik.

Karena itu, tulisan ini akan menyoroti beberapa aspek positif dari pemberlakuan otonomi daerah, terutama dari sisi peningkatan inovasi oleh pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik yang mendorong iklim berinvestasi lebih baik. Beberapa kasus akan diangkat untuk memberikan ilustrasi bagaimana perubahan-perubahan positif tersebut terjadi di lapangan. Untuk mempertajam pembahasan, diskusi akan diarahkan pada kasus pembaruan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lebak. Proses pembentukan dan implementasi Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu dikaji secara detil untuk menjadi pelajaran bagi daerah lain.

OTONOMI DAERAH DAN PEMBANGUNAN LOKAL

Ada banyak argumen positif terkait dengan penerapan desentralisasi dan otonomi daerah. Salah satu argumen penting dari pelaksanaan desentralisasi adalah bahwa desentralisasi akan meningkatkan efisiensi alokasi sumberdaya dan daya tanggap pemerintah. Efisiensi alokasi merupakan efisiensi ekonomi di mana pemerintah akan mampu memproduksi segala yang dibutuhkan oleh konsumen. Desentralisasi kewenangan akan membawa pemerintah lebih dekat dengan warganya. Dalam hal ini, pemerintah daerah dianggap memiliki informasi yang lebih baik mengenai preferensi dari masyarakat lokal dibandingkan dengan pemerintah pusat. Karena akses kepada konstituen lebih tinggi, pejabat lokal diharapkan bisa meningkatkan responsivitasnya.

Melalui desentralisasi, pemerintah daerah tidak hanya mampu merespon kebutuhan-kebutuhan warga, tetapi juga mampu mendorong warga untuk memiliki kemauan untuk membayar (*willingness to pay for services*) (Ford 1999: 6-8) pelayanan publik yang sesuai dengan keinginan mereka; serta mendorong warga agar memiliki kemauan untuk mempertahankan pelayanan publik yang telah diberikan (*maintain services*

that match their demand) (Azfar et al. 1999: 3) utamanya jika mereka telah dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan untuk penyediaan pelayanan publik tersebut.

Selain itu, desentralisasi memungkinkan bagi para pejabat lokal lebih efektif melakukan monitoring dibandingkan pejabat pemerintah pusat. Pejabat lokal lebih mudah memperoleh informasi, sementara itu pejabat pemerintah pusat perlu menyediakan investasi lebih besar untuk memperoleh informasi yang sama. Karena itu, dari sisi efektivitas pembangunan, desentralisasi memberikan peluang yang besar agar program-program yang disusun benar-benar lebih mencerminkan aspirasi masyarakat. Selanjutnya, program yang telah disusun tersebut juga akan dengan mudah dimonitor oleh pejabat daerah yang memiliki kedekatan jarak sehingga bisa mengontrol *day-to-day activities*.

Prinsip-prinsip efisiensi ekonomi dalam pelayanan publik akan dicapai melalui desentralisasi kewenangan apabila memenuhi beberapa syarat berikut ini:

1. Tuntutan lokal akan pelayanan berbeda antar wilayah.
2. Tidak ada kaitan signifikan antara pelayanan yang diberikan dan skala ekonomi untuk memproduksi pelayanan publik yang disediakan.
3. Tidak ada *spillovers of costs and benefits* dari pelayanan publik yang diberikan oleh suatu wilayah.
4. Pelayanan publik yang diberikan akan disediakan melalui sebagian dari pajak atau retribusi daerah tersebut.
5. Pemerintah daerah memiliki kapasitas yang memadai untuk memberikan (*deliver*) pelayanan publik yang disediakan.
6. Pelayanan publik tersebut dimaksudkan untuk redistribusi pendapatan (Andrews and Schroeder 2003)

Desentralisasi kewenangan akan menciptakan akuntabilitas karena perwakilan di dalam proses pengambilan keputusan dapat memperkuat transparansi yang pada gilirannya akan meminimalisir praktik-praktik korupsi. Desentralisasi tersebut menurut Smith (1985: 27) akan menghasilkan demokrasi lokal sehingga *'provides for greater accountability and control than field administration, public corporations or appointed agencies'*.

Dengan adanya peluang daerah untuk membuat kebijakan, mekanisme *voice and exit* akan berjalan efektif. Mekanisme *voice* terkait dengan tuntutan pilihan dan pengekspresian masalah pelayanan publik, sedangkan mekanisme *exit* berhubungan dengan tindakan warga jika pelayanan publik tersebut tidak efektif dan tidak memuaskan. Warga di suatu wilayah akan meninggalkan pelayanan publiknya yang disediakan di wilayahnya kalau memang tidak memberikan sesuatu seperti yang diharapkan. Desentralisasi

memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk berkompetisi memberikan pelayanan yang terbaik bagi warganya. Ketika seseorang dihadapkan pada pilihan, maka investor cenderung akan meninggalkan daerah yang tidak kondusif bagi investasi dan kegiatan bisnis ke daerah lain yang lebih baik.

PROBLEMA IKLIM INVESTASI DI ERA OTONOMI DAERAH

Dalam definisi Stern (2002), iklim investasi merupakan semua kebijakan, kelembagaan, dan lingkungan, baik yang sedang berlangsung maupun yang diharapkan terjadi masa mendatang, yang bisa mempengaruhi tingkat pengembalian dan risiko suatu investasi (Kuncoro, 2006). Di Indonesia, iklim investasi yang dianggap tidak menarik investor mencakup banyak kebijakan seperti Kepmenakertrans No 150 Tahun 2000 tentang PHK, yang memungkinkan

pekerja yang bekerja baru tiga bulan bisa keluar seenaknya dengan mendapat pesangon (Sugiono, 2006). Selain itu, dalam laporan *World Investment Report 2004*, dari 140 negara yang disurvei, Indonesia berada pada urutan nomor dua terburuk dilihat dari indeks kinerja investasi. Hal ini terkait dengan berbelit-belitnya prosedur investasi dan banyaknya korupsi di bea cukai dan pelabuhan.

Dihitung dari proses perijinan, waktu yang diperlukan di Indonesia sekitar 151 hari, jauh dibandingkan dengan waktu proses perijinan di Australia yang hanya 2 hari, Thailand yang lamanya 33 hari, maupun Malaysia yang juga hanya 30 hari. Dilihat dari biaya yang dikeluarkan, perijinan investasi di Indonesia memerlukan biaya US\$ 1.163, sementara negara lainnya jauh lebih murah. Di Thailand dan Cina biaya perijinan masing-masing hanya sebesar US\$ 160 dan US\$ 158. Besaran biaya serta lamanya waktu ternyata

Tabel 1.
Perbandingan Biaya, Jumlah Instansi dan Waktu
Penyelesaian Perijinan Investasi

Negara	Biaya	Instansi	Waktu
Australia	US\$ 600	2	2 hari
Thailand	US\$ 160	8	33 hari
Malaysia	US\$ 966	9	30 hari
Cina	US\$ 158	12	41 hari
Indonesia	US\$ 1.163	12	151 hari

Sumber: www.kompas.com

juga terkait dengan banyak instansi yang diminta persetujuan. Untuk mengurus perijinan investasi di Indonesia, terdapat sebanyak 12 instansi yang terlibat. Tetapi, Cina yang juga melibatkan 12 instansi ternyata birokrasi perijinannya lebih efisien dari segi biaya dan waktu. Australia adalah yang paling sederhana karena hanya melibatkan 2 instansi dan waktu 2 hari.

Sementara itu, pelaksanaan otonomi daerah yang diharapkan menciptakan pelayanan publik yang lebih baik pada kenyataannya masih memunculkan banyak kendala. Dari 340 Perda yang dikumpulkan oleh KPPOD, hanya sebanyak 103 (31 persen) yang dianggap tidak ada masalah. Sementara itu, sebanyak 237 (69 persen) mengandung banyak

masalah. Kelemahan-kelemahan yang muncul menyangkut ketidakjelasan tarif, menghambat perdagangan maupun terjadi hitungan ganda dalam penarikan pungutan. Tabel 2 menunjukkan kategori masalah Perda sebagaimana dikumpulkan oleh KPPOD.

Di beberapa daerah, misalnya menerapkan pungutan retribusi bagi kendaraan yang mengangkut barang yang melewati daerahnya. Ada daerah yang karena sangat mengejar PAD sampai-sampai menerapkan pungutan retribusi pada kepemilikan alat pemadam kebakaran yang seharusnya merupakan kewajiban bagi perusahaan dan label "Dilarang Merokok" karena dianggap sebagai papan reklame.

Tabel 2.
Kategori Masalah Terkait dengan Peraturan Daerah

Kategori masalah	Pajak Daerah		Retribusi Daerah		Non-Pajak/Retribusi		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Tidak ada masalah	19	37	72	31	12	21	103	31
Masalah teknis	9	18	47	20	2	4	58	17
Masalah substansi	19	37	88	38	37	66	144	42
Masalah prinsip	4	38	26	11	5	9	35	10
	51	100	233	100	56	100	340	100

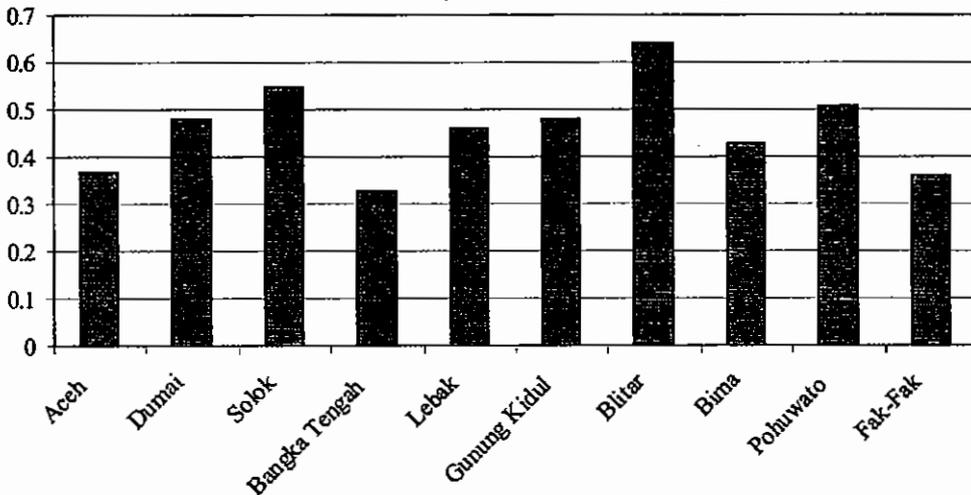
Sumber: 'Perda Kebablasan Disorot Lagi, Daerah Tak Peduli, Depdagri Juga Adem Ayam' Jawa Pos, April 1, 2002, diambil dari KPPOD.

INOVASI PELAYANAN PUBLIK

Sejak digulirkannya otonomi, selain banyaknya potret negatif ternyata juga banyak pemerintah daerah yang telah melakukan berbagai pembaruan dalam pelayanan publik. Daerah-daerah banyak yang mulai menyadari bahwa pelaksanaan otonomi daerah tidak semata-mata bagaimana meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD),¹ melainkan bagaimana mereka menarik investor agar mau menanamkan modalnya ke daerah mereka. Diakui oleh Sugiyono bahwa selama ini pemerintah daerah sudah banyak yang menetapkan semua potensi ekonomi daerahnya, akan tetapi mereka tidak mengikuti dengan kesiapan infrastruktur manajemennya.

Hasil penelitian *Governance Assessment* yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan menunjukkan bahwa indeks insiden inovasi pelayanan publik bervariasi antar daerah. Dari 10 kabupaten/kota yang disurvei, Kabupaten Blitar merupakan daerah yang paling banyak melakukan inovasi dalam pelayanan publik dengan nilai indeks 0.64, kemudian diikuti dengan Kabupaten Solok dengan nilai indeks sebesar 0.55. Daerah-daerah yang indeks insiden inovasi pelayanan publiknya rendah adalah Kabupaten Aceh, Kabupaten Bangka Tengah dan Kabupaten Fak-Fak, masing-masing dengan nilai indeks 0.37; 0.33; dan 0.36.

Diagram 1.
Indeks Insiden Inovasi Pelayanan Publik di 10 Kabupaten/Kota



¹ Direktur Pengembangan Potensi Sumber Daya dan Prasarana, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Drs. Sugiyono, mengharapkan agar pemerintah daerah tidak memandang otonomi daerah sebagai hak untuk mendapatkan PAD. Pasalnya, persepsi tersebut sering melahirkan perda yang justru menyebabkan distorsi pada iklim investasi daerah. Lihat <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/012006/0601.htm>

Berbagai survei yang dilakukan baik oleh lembaga nasional maupun internasional menunjukkan betapa perlunya reformasi kebijakan agar tercipta iklim investasi. Pemerintah Daerah Gorontalo, misalnya, pada 12 Mei 2006 mengeluarkan Peraturan Gubernur No 8 Tahun 2006 untuk membebaskan pungutan retribusi daerah. Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk mengurangi beban pungutan serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Tujuan akhir kebijakan tersebut adalah untuk meningkatkan minat usaha masyarakat, pertumbuhan ekonomi daerah dan pengembangan usaha produktif masyarakat.² Selain itu, di beberapa tempat banyak sekali kita temukan contoh pelayanan publik baru yang mendapatkan respon sangat positif baik dari masyarakat maupun dari pemerintah daerah lainnya dan pemerintah pusat.

Studi yang dilakukan oleh Centre for Development Studies IPB (2004) menunjukkan bahwa beberapa daerah telah mengadopsi kebijakan untuk memberikan pelayanan perijinan dengan bentuk yang bervariasi. Pemerintah daerah berusaha memberikan pelayanan

perijinan dengan cara yang sederhana, semurah dan secepat mungkin. Beberapa daerah sudah memulai membentuk pelayanan terpadu sejak awal pelaksanaan otonomi daerah. Kota Malang, Kabupaten Gianyar, Kota Pare-Pare, dan Kabupaten Sidoarjo mengeluarkan Perda yang terkait dengan pelayanan perijinan sejak tahun 2001. Sragen dan Pontianak baru mulai pada tahun 2002. Sementara itu Lebak baru memulai pada tahun 2005 melalui Perda No 3/2005. Dilihat dari waktu pembentukannya, daerah tertentu memang melakukan adopsi dari daerah yang lain. Sidoarjo dan Sragen, misalnya, termasuk kabupaten yang sering dikunjungi sebagai tempat studi banding.

Dilihat dari bentuk kelembagaan organisasi, ada variasi antar daerah. Beberapa daerah mengambil bentuk Dinas (Malang, Sidoarjo), Kantor (Sragen, Gianyar, Pontianak, dan Lebak), dan Unit (Pare-Pare). Bentuk kelembagaan organisasi yang berbeda-beda tersebut berimplikasi pada jumlah personil yang harus ditempatkan untuk memberikan pelayanan dan anggaran yang harus dialokasikan. Untuk skala Dinas, personil yang dibutuhkan sangat besar,

² Menurut Gubernur Gorontalo Fadel Muhammad, kesalahan ada di tangan Pemerintah Pusat yang selalu mengkultuskan PAD sebagai ukuran kemajuan daerah. Karenanya, Fadel mengusulkan agar kriteria PAD diubah menjadi Human Development Index (HDI). Lihat *Republika*, 06 Mei 2006.

Tabel 3.
Daerah yang Membentuk Pelayanan Perijinan Terpadu

Daerah	Bentuk	Status Hukum	Jumlah Staf
Sragen	Kantor	Perda No 17/2002 dan No 15/2003	29
Malang	Dinas	SK Walikota No 19/2001	62
Gianyar	Kantor	SK Bupati No 759/1994; Perda No 4/2001	33
Pontianak	Kantor	SK Walikota No 16/1999; Perda No 7/2002	25
Pare-Pare	Unit	SK Walikota No 102/2001	20
Sidoarjo	Dinas	Perda No 2/2001; SK Bupati No 16/2001	66
Lebak	Kantor	Perda No 3/2005	20

Sumber: sebagian diambil dari *Centre for Development Studies*, IPB, 2004

yakni sekitar 60-an orang. Sedangkan untuk ukuran Kantor dan Unit, kebutuhan personilnya jauh lebih sedikit, yakni berkisar antara 20-30 orang.

Selain inovasi dalam bentuk pelayanan publik terpadu yang dimaksudkan untuk menarik investor, sejumlah daerah melakukan pembaruan dengan membentuk peraturan daerah mengenai transparansi informasi dan partisipasi. Transparansi informasi telah menjadi salah satu masalah yang mengakibatkan banyak kebijakan yang tidak berpihak kepada rakyat.

Dalam dokumen Kebijakan Tata Kelola Asian Development Bank disebutkan bahwa "akses terhadap informasi yang akurat dan tepat waktu tentang perekonomian dan kebijakan pemerintah dapat menjadi vital bagi perumusan kebijakan oleh sektor swasta." Transparansi diperlukan agar

masyarakat memperoleh akses informasi mengenai apa yang sudah, sedang dan akan dilakukan oleh pemerintah. Perlu dipahami bahwa penguasaan informasi adalah sebagai bentuk dominasi kekuasaan oleh pihak yang memiliki informasi terhadap mereka yang kurang memilikinya. Selama ini, penguasaan informasi sangat didominasi oleh Pemerintah (*executive*). Pihak legislatif yang seharusnya memiliki kewenangan untuk melakukan kontrol tidak memiliki kemampuan cukup karena akses terhadap informasi sangat lemah. Pada kondisi seperti ini, peran yang dimainkan oleh lembaga legislatif menjadi sangat kurang. Demikian hal yang terjadi di tingkat masyarakat, akses terhadap informasi juga sangat lemah. Ketika legislatif tidak bisa bekerja dengan maksimal dan masyarakat tidak bisa memberikan masukan terhadap wakil rakyatnya,

Pemerintah bekerja dalam kondisi yang tidak terkontrol.

Dengan membuka informasi secara transparan, partisipasi publik akan meningkat. Partisipasi diperlukan agar kebijakan yang dibuat oleh pemerintah menjadi *legitimate*. Partisipasi masyarakat untuk setiap kebijakan publik adalah proses mengekspresikan gagasan sekaligus menyalurkan keluhan terhadap pelayanan pemerintah yang dianggap kurang memuaskan. Sarana partisipasi dimaksudkan agar masyarakat: "bisa didengar" (*to be heard*), "bisa dipahami" (*to be understood*), "bisa dihormati" (*to be respected*), "bisa mendapatkan penjelasan" (*an explanation*), "bisa mendengarkan permintaan maaf" (*an apology*) dari pemerintah dan "bisa mendapatkan informasi mengenai perbaikan" (*remedial actions*) atas kesalahan yang sudah dilakukan oleh pemerintah.

Daerah-daerah yang telah mengeluarkan Perda tentang transparansi dan partisipasi antara lain: Kabupaten Solok (Perda No 5 Tahun 2004), Kota Gorontalo (Perda No 03 Tahun 2002), dan Kabupaten Lebak (Perda No. 6 Tahun 2004). Dalam praktik, ternyata tidak semua daerah bisa melaksanakan Perda tersebut secara konsisten. Sementara itu, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

dan Kota Yogyakarta saat ini sedang menunggu penggodokan Raperda Transparansi Informasi dan Partisipasi yang sudah diserahkan ke DPRD. Naskah akademik sudah disusun dan disosialisasikan kepada berbagai *stakeholders*. Raperda yang disusun atas dasar naskah akademik juga sudah disosialisasikan baik kepada eksekutif maupun legislatif.

STUDI KASUS KABUPATEN LEBAK

Lebak adalah sebuah kabupaten miskin yang ada di ujung barat Pulau Jawa. Dulu ketika masih bagian dari Provinsi Jawa Barat, Lebak menduduki ranking 24 dari 24 kabupaten yang ada. Ketika 4 kabupaten dan 2 kota memisahkan diri dan membentuk Provinsi Banten, Lebak tetap berada pada urutan terakhir. PDRB per kapitanya hanya sebesar Rp.3.174.960,00 pada tahun 2002. Sebuah angka yang jauh dibandingkan dengan Kota Tangerang yang besarnya Rp.15.260.365,00, apalagi dengan Kota Cilegon yang besarnya Rp.30.499.086,00. Menurut Drs. Robert Chandra, MPP yang menjabat Sekretaris Bappeda Kabupaten Lebak, dari 300 desa yang ada, sebanyak 148 adalah dalam kategori Desa Tertinggal.³

³ Wawancara dengan Sekretaris Bappeda Kabupaten Lebak, 6 Juni 2006

U n t u k m e n g e j a r ketertinggalan karena kemiskinan yang melilit masyarakat Lebak, Pemerintah Daerah Lebak berusaha memperbaiki berbagai kebijakan pembangunan. Upaya itu akan diwujudkan melalui paradigma baru visi pembangunannya, yakni: "Kabupaten Lebak Menjadi Daerah yang Menarik untuk Berinvestasi pada tahun 2009". Visi tersebut diterjemahkan ke dalam misi: "Mewujudkan Lebak sebagai daerah yang kondusif dalam berinvestasi untuk percepatan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat berlandaskan iman dan taqwa". Untuk itu, sejumlah terobosan telah dilakukan: (1) pembangunan infrastruktur dasar penunjang investasi seperti jalan, air bersih, listrik dan telekomunikasi; (2) efektivitas sistem dan prosedur pelayanan perijinan (tepat waktu dan biaya jelas); (3) penerapan kaidah-kaidah tata pemerintahan yang baik seperti transparansi, partisipasi dan akuntabilitas.

Realisasi tersebut dilakukan antara lain dengan pembangunan infrastruktur jalan yang rusak agar memberikan kemudahan bagi investor. Saat ini kondisi jalan di Lebak 72,98% dalam kondisi rusak (666,06 Km) dan hanya 27,02% (912,7 Km) dalam kondisi baik. Pemerintah Lebak juga membentuk Komisi Transparansi dan Partisipasi (KTP) agar bisa

mendorong terciptanya pembuatan dan implementasi kebijakan-kebijakan daerah yang baik. Bersamaan dengan itu, Pemerintah Lebak juga membangun Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu untuk mempermudah proses perijinan yang selama ini dianggap sebagai penghambat utama masuknya investor.

Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu

Proses Pembentukan

Awalnya Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu (KPPT) dibentuk melalui Surat Keputusan Bupati pada 31 Desember 2004. Melalui Perda No 3 Tahun 2005 yang disahkan pada 28 Juni 2005 Pemerintah Kabupaten Lebak mempertegas keberadaan KPPT. Sebelum dibentuk, Pemerintah Kabupaten Lebak menempatkan seorang stafnya selama 2 minggu di Kabupaten Sragen untuk belajar bagaimana menerapkan pelayanan perijinan terpadu. Setelah itu, Pemerintah Lebak kembali mengirim 2 stafnya untuk belajar selama 1 minggu. Beberapa anggota DPRD juga pernah melakukan studi banding ke Sragen.

Dari pengalaman tersebut, Kabupaten Lebak mengadopsi pelayanan perijinan terpadu. KPPT dibentuk untuk menyederhanakan perijinan yang sebelumnya terpecah-pecah di 8 (delapan) dinas sektoral.

Dengan model perijinan yang lama, seseorang harus mendatangi sebanyak 3-5 instansi untuk menyelesaikan satu perijinan. Dengan KPPT, kepastian waktu, biaya dan persyaratan lainnya yang dulunya kurang jelas, sekarang telah dipertegas melalui ketentuan yang sudah diinformasikan secara jelas kepada para pengusaha.

Dengan pembentukan KPPT, visi Kabupaten Lebak diterjemahkan melalui pelayanan perijinan terpadu yang bervisikan "Handal dan Profesional dalam Pelayanan Perijinan". Adapun misi pelayanan perijinan terpadu tersebut adalah: (1) meningkatkan kualitas pelayanan perijinan; (2) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan melalui pelayanan perijinan; (3) meningkatkan citra aparatur pemerintah dengan memberikan pelayanan yang mudah, cepat, aman dan transparan; dan (4) meningkatkan kompetensi dan profesionalisme SDM di bidang perijinan.

Penyiapan Sumber Daya Manusia

Untuk memberikan pelayanan yang baik, faktor sumberdaya manusia merupakan hal yang sangat penting. Kepala KPPT yang baru adalah pegawai yang awalnya dikirim ke Sragen untuk belajar tentang pelayanan perijinan. Selanjutnya, sebagai kepala KPPT dia diberikan kewenangan yang memadai untuk

menentukan SDM yang dibutuhkan untuk melayani publik. Penentuan personil yang akan melayani di KPPT dianggap sangat krusial sehingga perlu seleksi secara hati-hati dan mendapatkan yang terbaik. Karena mengintegrasikan 8 dinas secara bersama-sama, personil yang ditugaskan diambil yang terbaik dari masing-masing dinas. Saat ini jumlah personil KPPT sebanyak 20 orang. Dengan jumlah personil tersebut mereka harus melayani perijinan yang jumlahnya sebanyak 14 jenis. Mereka juga harus melakukan sosialisasi ke daerah-daerah di Kabupaten Lebak.

Dalam memberikan pelayanan, personil KPPT menampilkan diri secara berbeda dibandingkan dengan personil pegawai Pemda pada umumnya. Mereka tidak memakai seragam birokrasi Pemda yang berwarna coklat-coklat, melainkan berbaju putih lengan panjang dan berdasi. Dengan penampilan tersebut diharapkan merubah paradigma pelayanan yang mereka terapkan dari yang ingin dilayani menjadi yang selalu melayani. Karena mereka banyak melayani dunia swasta, maka citra sebagai pelayan publik lebih kuat daripada citra sebagai penguasa.

Bagaimana dengan insentif personil? Sebelum diberlakukan KPPT dengan pelayanan yang transparan, pada umumnya para

pegawai bisa mendapatkan tambahan pendapatan melalui pungutan-pungutan tidak resmi. Mereka menjadi sangat rentan terhadap godaan apabila tidak ada insentif pengganti. Menurut Kepala KPPT, seluruh staf di KPPT dan pimpinan memperoleh tambahan penghasilan dalam bentuk insentif pelayanan. Kepala mendapatkan Rp 450 ribu, eselon IV mendapatkan Rp 350 ribu dan pelaksana memperoleh Rp 250 ribu. Ketika saya tanyakan apakah insentif sebesar itu cukup aman dari godaan "amplop tak resmi" yang mungkin diberikan oleh mereka yang ingin mendapatkan pelayanan, mereka mengatakan bahwa tambahan uang tersebut walaupun tidak terlalu besar sudah bagus. Karena uang itu

betul-betul diperoleh secara resmi, mereka juga merasa nyaman dalam menggunakannya.

Implementasi dan Hasil

Mengukur dampak pelayanan memang tidak bisa langsung. Faktor yang menentukan pilihan ber-investasi bersifat multidimensional. Akan tetapi adalah sangat penting untuk melihat bagaimana kepastian pelayanan itu sendiri. Tabel 4 menunjukkan berbagai jenis ijin yang diberikan oleh KPPT beserta dengan lama waktu penyelesaian untuk masing-masing jenis ijin.

Menurut Kepala KPPT, ijin-ijin yang dikeluarkan pada umumnya diputuskan di tingkat KPPT. Hanya

Tabel 4.
Jenis dan Waktu Pelayanan Perijinan di Kabupaten Lebak

No.	Jenis Ijin	Lama Penyelesaian
1.	Ijin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT)	7 Hari
2.	Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)	12 Hari
3.	Ijin Tempat Usaha (SITU)/Ijin Gangguan (SIGA)	6 Hari
4.	Ijin Usaha Perdagangan (SIUP)	6 Hari
5.	Tanda Daftar Perusahaan	6 Hari
6.	Tanda Daftar Gudang	6 Hari
7.	Tanda Daftar Industri (TDI)/Ijin Usaha Industri (IUI)	6 Hari
8.	Ijin Pertambangan Umum	15 Hari
9.	Ijin Penebangan Kayu	7 Hari
10.	Ijin Pengusahaan Sarang Burung Walet	7 Hari
11.	Ijin Kesehatan	15 Hari
12.	Ijin Reklame	6 Hari
13.	Ijin Kepariwisata	7 Hari
14.	Ijin Usaha Jasa Konstruksi	7 Hari

Sumber: wawancara dan brosur KPT Kabupaten Lebak 2006

perijinan tertentu saja yang memerlukan persetujuan dari Bupati Lebak. Misalnya, untuk pendirian SPBU maka KPPT harus meminta persetujuan dari Bupati apakah diijinkan atau tidak. Dengan demikian perijinan yang dijanjikan waktunya sebagaimana tertulis dalam brosur bisa betul-betul dilaksanakan sesuai dengan waktunya. Kalau semua perijinan bisa diproses dengan cepat, diharapkan Lebak menjadi daerah yang kondusif bagi investor dalam negeri maupun asing.

Sebagai sebuah kabupaten kecil, Lebak memiliki potensi penanaman modal bagi investor berupa pertanian, peternakan dan perhutanan/perkebunan. Ijin yang telah dikeluarkan pada tahun 2006, sampai dengan 17 Juli, mencapai sebanyak 4.488 buah. Dengan asumsi bahwa masih ada separuh waktu dari Juli sampai Desember, diperkirakan capaian sampai akhir tahun sekitar 9.000 buah ijin. Ini berarti bahwa jumlah pelayanan per staf dalam

Tabel 5.
Laporan Realisasi Pendapatan Retribusi
Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Lebak s/d 31 Mei 2006

No.	Uraian	Target (Rp.)	Realisasi (Rp.)	Persentase
1.	Ijin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT)	1.000.000.000	915.174.425	91,52%
2.	Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)	300.000.000	57.429.250	19,14%
3.	Ijin Gangguan (SIGA) dan Ijin Tempat Usaha (SITU)	95.215.000	78.018.500	81,94%
4.	Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP)	28.900.000	30.550.000	105,71%
5.	Tanda Daftar Perusahaan (TDP)	17.800.000	11.071.400	62,20%
6.	Tanda Daftar Gudang (TDG)	2.300.000	450.000	19,57%
7.	Tanda Daftar Industri (TDI) dan Ijin Usaha Industri (IUI)	5.000.000	2.425.000	48,50%
8.	Ijin Pertambangan Umum	13.000.000	16.450.000	126,54%
	Iuran Tetap Pertambangan Umum	19.000.000	27.858.500	146,62%
	Pencadangan Wilayah Pertambangan Umum	22.000.000	16.500.000	75,00%
9.	Surat Ijin Jasa Konstruksi (SIUJK)	5.000.000	4.700.000	94,00%
10.	Ijin Pengusahaan Sarang Burung Walet	25.750.000	29.250.000	113,59%
11.	Ijin Penebangan Kayu	125.000.000	59.093.450	47,27%
12.	Ijin Kesehatan	10.000.000	3.450.000	34,50%
	Jumlah Retribusi	1.668.965.000	1.252.420.525	75,00%

Sumber: Pemerintah Kabupaten Lebak 2006

setahun adalah 450. Dari sisi pendapatan, sampai dengan 31 Mei 2006 KPPT telah berhasil mengumpulkan Rp 1.252.420.525 atau sebesar 75% dari total target setahun yang besarnya Rp 1.668.965.000. Bukan tidak mungkin bahwa kemudahan pelayanan yang diberikan justru meningkatkan PAD jauh lebih banyak. Kontribusi KPPT atas dasar target penerimaan terhadap PAD adalah sebesar 6%. Kalau sisa 6 bulan berikutnya bisa memperoleh hasil yang sama, maka kontribusi KPPT bisa mencapai 11% (total target PAD untuk Tahun Anggaran 2006 adalah: Rp 29.278.760.000). Angka ini bisa dibandingkan dengan daerah lainnya yang juga menerapkan pelayanan perijinan terpadu: Gianyar (5,5%); Malang (13,5%), Pare-pare (7,3%), Pontianak (10,3%) dan Sragen (3,4%).

PENUTUP

Otonomi daerah telah memberikan warna yang berbeda antardaerah. Walaupun di sana-sini banyak praktik negatif akibat otonomi daerah, tulisan ini mencoba menunjukkan bahwa banyak daerah telah melakukan hal-hal yang positif demi pembangunan daerah. Dengan otonomi daerah, banyak kesempatan bagi pemerintah daerah untuk melakukan perubahan. Pembaruan yang telah dilakukan oleh

beberapa daerah cukup memberikan harapan bahwa otonomi daerah menjanjikan adanya arah kecenderungan yang positif.

Kasus Kabupaten Lebak menjadi pelajaran yang menarik. Sebagai sebuah daerah yang miskin, Lebak tidak hanya memikirkan bagaimana meningkatkan PAD melalui pungutan-pungutan baik pajak daerah maupun retribusi daerah sebagaimana yang banyak dilakukan oleh sebagian besar pemerintah daerah. Lebak membangun dengan melakukan banyak terobosan untuk meningkatkan pelayanan publik. Pembentukan KPPT merupakan upaya yang pantas ditiru oleh daerah-daerah lainnya. Kemudahan, kecepatan, dan kemurahan pelayanan yang ditawarkan oleh KPPT akan menjadi daya tarik bagi dunia usaha.

Hasil dari KPPT memang belum bisa dilihat, utamanya kalau harus mengacu angka-angka kuantitatif seperti peningkatan investasi daerah, pertumbuhan ekonomi maupun peningkatan pendapatan masyarakat. Yang penting untuk dipahami adalah bagaimana proses yang mengikuti inovasi pelayanan publik itu sendiri. Dalam kasus Lebak, terlihat bahwa lembaga KPPT tersebut dikelola secara serius. Perbaiki sistem pelayanan perijinan

dicoba diaplikasikan dengan sungguh-sungguh agar bisa memberikan kepastian pelayanan dan kepuasan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrews, M & Schroeder, L., 2003. 'Sectoral Decentralisation and Intergovernmental Arrangements in Africa', *Public Administration and Development*, 23: 29-40.
- Asian Development Bank, Kebijakan Komunikasi Publik Asian Development Bank, www.adb.org/documents/translation
- Azfar, O., Kahkonen, S., Lanyi, A., Meagher, P., and Rutherford, D., 1999. 'Decentralisation, Governance and Public Services, The Impact of Institutional Arrangements: A Review of the Literature', *IRIS Working Paper*: 3
- Brojonegoro, B. 2004. 'The Effects of Decentralisation on Business in Indonesia: New Challenges, Old Problems' dalam M.C. Basri and P. van der Eng (eds), *Business in Indonesia*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore: 125-140
- Carbonara, E. 1999. *Corruption and Decentralisation*, Wadham College, University of Bologna, Bologna
- Centre for Development Studies, *Review of One Stop Shops in Indonesia*, Bogor Agricultural University, 2004
- CGI, 2003. 'CGI Brief: Beyond Macroeconomic Stability, Report No. 27373-IND', CGI, <http://www.siteresources.worldbank.org/INT/INDONESIA/Resources/Publication/03Publication/beyond+Macro+main+report.pdf>.
- Fisman, R. and Gatti, R., 2002. 'Decentralisation and Corruption: Evidence from US Federal Transfer Program', *Public Choice*: 25-35
- Fjeldstad, O.H., 1999. 'Decentralisation and Corruption: A Review of the Literature', *CMI Working Paper*.
- Ford, J., 1999. 'Rationale for Decentralisation' dalam Litvack, J. & Seldon, J. (eds), *Decentralisation riefing Notes*, World Bank, Washington DC: 6-8
- Gurgur, T. and Shah, A., 2000. 'Localisation and Corruption: Panacea or Pandora's Box', *World Bank Conference Paper*.

- Khouw, M.M., 2004. 'The Private Sector Response to Public Sector Corruption'. dalam M.C. Basri and P. van der Eng (eds), *Business in Indonesia*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore: 204-220
- KPPOD, 2002. *Pemeringkatan Daya Tarik Investasi Kabupaten/Kota*, KPPOD, Jakarta.
- Kuncoro, Mudrajat, 2006, 'Reformasi Iklim Investasi', *Kompas*, 4 Februari.
- Muhammad, Fadel, 2006, 'Kultus PAD harus dihilangkan', *Republika*, 06 Mei.
- Pramusinto, A., 2005. 'The Dynamics of Change in Decentralisation: Implications for Local Government-Business Relations, A Case Study of Decentralisation in Sidoarjo, East java, Indonesia' *Ph.D Thesis*, Australian National University.
- Sugiyono, 2006, 'Aturan Ketenagakerjaan Hambat PMA', *Pikiran Rakyat*, 17 Januari, <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/012006/0601.htm>
- World Bank, 1994. *El Salvador-Community Education Strategy: Decentralised School Management, 13474-VE, Washington DC.*
- , 1997. *El Salvador's Community-Managed School (EDUCO) Program: A First Report*, Washington DC.
- , 1999. *Peru Improving Health Care for the Poor*, 18549-PE, Washington DC.

