

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERIJINAN INVESTASI DI DAERAH KABUPATEN DAN KOTA DI INDONESIA: DITINJAU BERDASARKAN PRINSIP GOOD LOCAL GOVERNANCE

Oleh : Dra. Enni Iriani, MA.* (editor)

Abstract

Private Investment is one of the ways the Government taken to recover from the last monetary crisis. The related efforts, however, slow down due to complicated problems in public services. Hence, in year 2006, the Government issued the Presidential Decree No. 3/2006 on Policy Package for Enhancing Investment Climate. It is believed to be the starting point of public service reform programs. Prior to that, several policies have already been delivered, such as the Public Affair Ministerial Decree No. 25/1998 on One Roof Service and the Public Affair Ministerial Regulation No. 24/2006 on One Door Service. The goal of both policies is to improve public service deliveries to become as fast, cheap, right, and accountable as possible in accordance with those principles to be fulfilled so as to create good local governance. Yet, so far the public service is still the existing issue in enhancing investment in Kabupaten/Kota in Indonesia and, it is assumed, owing to the negligence towards the GLG principles. In the light of the phenomenon, the study was conducted to formulate strategic recommendation and action plan for the implementation of GLG principles in public service reform. This article sums up the study which reveals some facts on: 1) The efforts taken by Regional Government in reforming public service, 2) The quality of public service in Kabupaten/Kota, 3) The implementation of GLG principles in public service delivery, and 4) The policy recommendation and action plan for implementing GLG principles.

PENDAHULUAN

Sejak terjadinya krisis moneter pada tahun 1997 Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan berbagai kebijakan untuk mendorong investasi yang sudah semakin melemah, terutama bila dibandingkan, dengan negara-negara di kawasan

Asia bahkan di Asia Tenggara. Salah satu kebijakan yang terhitung komprehensif adalah Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi. Paket kebijakan tersebut memuat matriks

* Enni Iriani adalah Peneliti Muda di PKP2A I LAN dan dosen di STIA LAN Bandung

program untuk memperkuat kelembagaan pelayanan investasi dan sinkronisasi peraturan pusat dan daerah, kepabeanaan dan cukai, perpajakan, ketenagakerjaan, serta usaha kecil, menengah dan koperasi.

Apabila ditinjau secara mendasar dan menyeluruh, satu kendala/permasalahan utama yang menyebabkan rendahnya tingkat investasi adalah lemahnya pelayanan publik di berbagai bidang, seperti bidang hukum, keamanan, dan perijinan. Pelayanan di bidang hukum dirasakan dan dilihat oleh banyak pihak sangat berpihak dan diskriminatif sehingga merugikan sebagian besar masyarakat, demikian pula pelayanan di bidang keamanan yang dirasakan belum optimal.

Khususnya dengan masalah pelayanan perijinan, Kuncoro (2004) menegaskan bahwa salah satu penyebab penurunan nilai investasi adalah faktor perijinan. Masyarakat dunia usaha sering mengeluhkan proses pelayanan perijinan yang tidak memiliki kejelasan prosedur, berbelit-belit, tidak transparan, tidak adanya kepastian waktu penyelesaian, dan tingginya biaya tidak resmi, yang semuanya menimbulkan *high cost economy*. The Asia Foundation & B-Trust (2006) mengidentifikasi masalah perijinan sebagai berikut: a) Biaya perijinan tidak resmi yang sangat besar, yang bagi pelaku usaha kecil dan menengah jumlahnya mencapai 20 % dari modal usaha; b) Waktu proses perijinan yang sangat tidak pasti dan tergantung pada pola birokrasi setempat; dan c) Persyaratan perijinan yang sulit disediakan terutama oleh pelaku usaha kecil dan menengah.

Dalam rangka reformasi pelayanan publik, selain Inpres 3/2006, Pemerintah mengeluarkan Surat Edaran Menteri

Dalam Negeri Nomor 503/125/PUOD tanggal 16 Januari 1997 tentang Pembentukan Pelayanan Terpadu Satu Atap dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 1998 tentang Pelayanan Terpadu Satu Atap, dan terakhir Permendagri No. 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Tujuan utama dari kebijakan-kebijakan tersebut adalah pemberian pelayanan yang cepat, tepat, murah, dan akuntabel.

Pada umumnya, Pemerintah Daerah sudah merespon langkah Pemerintah dalam reformasi pelayanan publik, akan tetapi permasalahannya sekarang adalah sejauh mana respon tersebut dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Sebagian besar Pemerintah Daerah telah melakukan pelayanan perijinan secara "terpadu", namun temuan JPIP (2004) menunjukkan bahwa "keterpaduan" tersebut hanya terjadi pada struktur organisasi dan penyatuan tempat pelayanan, belum mengarah pada pemberian kemudahan dan kecepatan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa reformasi pelayanan publik perijinan investasi tidak harus terfokus pada pemberian pelayanan yang "terpadu", akan tetapi harus lebih diarahkan pada pemberian pelayanan yang prima.

Good Local Governance, yang memiliki beberapa prinsip atau indikator, dapat diperlakukan sebagai suatu kondisi yang menjadi tujuan penyelenggaraan pemerintahan dan dapat pula sebagai alat atau metoda menuju pencapaian tujuan pemerintahan. Dalam kajian ini, GLG dijadikan sebagai metoda untuk mencapai salah satu tujuan penyelenggaraan pemerintahan, yaitu pemberian pelayanan

prima kepada masyarakat. Berdasarkan hal tersebut maka prinsip-prinsip GLG dijadikan indikator sejauhmana upaya pemerintah daerah meningkatkan pelayanan perijinan investasi di daerah.

Terkait dengan hal itu, tujuan kajian adalah merumuskan rekomendasi strategik dan rencana tindak implementasi prinsip GLG dalam pelaksanaan reformasi pelayanan publik, khususnya yang terkait dengan pelayanan perijinan investasi di daerah.

Tulisan ini berisi deskripsi tentang hasil kajian tersebut yang secara khusus mengungkap tentang upaya reformasi pelayanan perijinan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, kualitas pelayanan perijinan di daerah, implementasi prinsip *good local governance (GLG)* dalam pelayanan perijinan, dan rekomendasi kebijakan dan kerangka aksi implementasi *good local governance (GLG)* dalam pelayanan perijinan.

METODOLOGI KAJIAN

Kajian ini merupakan kajian terapan di bidang kebijakan publik. Pendekatan yang dilakukan dalam kajian ini adalah bersifat gabungan, pendekatan kualitatif sebagai pendekatan utama dan pendekatan kuantitatif sebagai pendekatan minor (*dominant less dominant*). Pendekatan kualitatif menekankan pada penggunaan pendekatan deduktif yaitu kajian yang menggunakan teori dan konsep serta standar dan kriteria sebagai kerangka dasar utama dalam pemecahan masalah yang diajukan. Sementara pendekatan induktif tetap dipergunakan sebagai tambahan atau minor dalam kajian ini.

Sesuai dengan kebutuhan kajian yang dilakukan, maka data yang

dipergunakan adalah data kuantitatif yang bersifat numerik dan data kualitatif yang bersifat informasi dan persepsi. Adapun teknik pengumpulan data yang dipergunakan adalah:

- 1) Studi dokumentasi;
- 2) Wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan/atau *Focus Group Discussion (FGD)*;
- 3) Daftar Isian/Angket/Kuesioner yang menjangkau persepsi para stakeholder pelayanan perijinan investasi.

Unit analisis kajian ini adalah unit atau kelembagaan yang secara resmi memiliki kewenangan dalam pelaksanaan perijinan investasi di 14 (empat belas) Kabupaten dan Kota di Indonesia, yang dipilih secara bertujuan (*Purposive Sampling*). Adapun analisis terhadap kualitas pelayanan didasarkan pada persepsi pengguna dan pemberi pelayanan serta pada kesenjangan antara persepsi keduanya (mengacu pada teori *Gap Analysis* dari Zeithaml).

Mempertimbangkan berbagai prinsip yang dikemukakan dalam UU 28/99, dalam SANKRI 2007, oleh UNDP, dan oleh Fernanda (2006), prinsip-prinsip yang dianggap lebih sesuai dengan sifat dasar kajian ini adalah 6 prinsip berikut:

- 1) Daya respons, 2) Kepastian dan Penegakan Hukum, 3) Transparansi, 4) Profesionalisme, 5) Akuntabilitas, dan 6) Efektifitas dan Efisiensi.

UPAYA REFORMASI PELAYANAN PERIJINAN DI DAERAH

Upaya reformasi pelayanan perijinan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang dikaji adalah dilihat dari sejauhmana tingkat keseriusan Pemerintah dalam mengelola pelayanan

perijinan dalam tiga bentuk upaya, yaitu: 1. Optimalisasi kewenangan lembaga pelayanan perijinan melalui penguatan dasar hukum dan penataan kelebagaannya, 2. Penataan mekanisme pelayanan yang terfokus pada sisi kepentingan masyarakat, dan 3. Optimalisasi kapasitas sumber daya manusia.

1. Dasar Hukum dan Kelebagaan

Pada umumnya, peraturan perundangan yang mendasari pembentukan dan penyelenggaraan pelayanan terpadu di daerah cukup bervariasi, mulai dari bentuk Surat Keputusan (SK) Kepala Daerah, Peraturan Bupati/Walikota, sampai pada Peraturan Daerah (Perda). Lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel 1.

Pada prinsipnya, dasar hukum yang melandasi pembentukan kelembagaan ini menentukan seberapa kuat posisi kelembagaan pelayanan terpadu tersebut dalam struktur kelembagaan pemerintah daerah. Kekuatan posisi ini tentu saja

berkaitan dengan keberlangsungan (*sustainability*) dan keberadaan (*eksistensi*) lembaga pelayanan terpadu di daerah. Pembentukan lembaga pelayanan terpadu yang didasarkan pada Peraturan Daerah menunjukkan bahwa dukungan dari lembaga legislatif (DPRD) terhadap eksekutif cukup memadai dibandingkan dengan pembentukan surat keputusan kepala daerah karena, sebagaimana diketahui, setiap Peraturan Daerah yang dikeluarkan telah melalui serangkaian proses *pematangan* di ruang sidang DPRD. Dukungan ini berimplikasi pada besar kecilnya kewenangan yang diserahkan kepada lembaga pelayanan, yang secara langsung mempengaruhi pelaksanaan tugas koordinasi oleh lembaga pelayanan dengan para *stakeholders* yang terkait, terutama dengan Dinas Teknis, yang akan menjadi lebih mudah karena tidak adanya halangan psikologis yang diakibatkan oleh perbedaan eselonisasi antara mereka.

Tabel 1. Kebijakan Daerah tentang Lembaga Pelayanan Perijinan

No.	Daerah Penelitian	Dasar Hukum Kelebagaan	Proses Perubahan Dasar Hukum Kelebagaan
1.	Kota Batam	SK Walikota	▪ 2001 sampai sekarang masih menggunakan dasar hukum yang sama (SK Walikota No. 315/HK/IX/2001)
2.	Kota Dumai	Perda	▪ 2006 berbentuk Kantor dengan dasar hukum Perda No. 26/2005.
3.	Kota Pare-Pare	Perda	▪ 2001 berbentuk Unit dengan dasar hukum SK Walikota No. 103/2001 ▪ 2004 berbentuk Kantor dengan dasar hukum Perda No. 14/2004
4.	Kota Semarang	Peraturan Walikota	▪ 2000 berbentuk Unit berdasar SK Walikota No. 001.1/526/2000 ▪ 2006 berbentuk Kantor (non struktural) berdasar Peraturan Walikota No. 2/2006.
5.	Kota Pontianak	Perda	▪ 1999 berbentuk Unit dengan dasar hukum SK Walikota No. 16/1999 dan SK Walikota No. 17/1999 ▪ 2002 berbentuk Kantor (KP2T), melalui Perda No. 7/2002 ▪ 2005 masih berbentuk Kantor, tapi kewenangan bertambah, berdasarkan Perda No. 17/2004.

Tabel 1. Kebijakan Daerah tentang Lembaga Pelayanan Perijinan

No.	Daerah Penelitian	Dasar Hukum Kelembagaan	Prinsip Perubahan Dasar Hukum Kelembagaan
6.	Kota Balikpapan	Belum ada dasar hukum (masih dlm pembahasan)	<ul style="list-style-type: none"> Rancangan perda kelembagaan BPID masih dibahas di DPRD SK Walikota No. 188.45-101/2006 hanya untuk pembentukan Tim percepatan penataan kelembagaan pelayanan terpadu dan pembinaan sistem pelayanan terpadu Kota Balikpapan.
7.	Kota Metro	Perda	<ul style="list-style-type: none"> Pada awal berdirinya tahun 2001, berdasarkan SK Walikota berbentuk unit. Tahun 2003, berubah menjadi kantor dengan berdasar Perda.
8.	Kabupaten Solok	Peraturan Bupati	<ul style="list-style-type: none"> 1996 berbentuk Unit, dengan dasar hukum SK Bupati No. 112/1996 2006 berbentuk Kantor, dengan dasar hukum Perbup No. 12/2007
9.	Kabupaten Takalar	SK Bupati	<ul style="list-style-type: none"> Sejak SIMTAP dibentuk tahun 1999 sampai sekarang belum ada perubahan dasar hukum yang digunakan (SK Bupati No. 18/IV/1999)
10.	Kabupaten Gianyar	Perda	<ul style="list-style-type: none"> 1994 berbentuk Unit, dengan dasar hukum SK Bupati No. 759/1994 disempurnakan dg SK Bupati No. 1968/1996 2001 berbentuk Kantor, dengan dasar hukum Perda No. 4/2001 disempurnakan dg Perda No. 4/2004.
11.	Kabupaten Kebumen	Perda	<ul style="list-style-type: none"> 2004 berbentuk Unit dengan dasar hukum Perda No. 36/2004 2006 masih berbentuk Unit dengan dasar hukum Perda No. 20/2006
12.	Kabupaten Sragen	Perda	<ul style="list-style-type: none"> 2000 berbentuk UPT Satu Atap, kemudian bubar. 2002 berbentuk UPT Satu Pintu, berdasar SK Bupati No. 17/2002 2003 berbentuk Kantor dengan berdasar Perda No. 15/2003 2006 berbentuk Badan dengan berdasar Perda No. 4/2006
13.	Kabupaten Lombok Barat	Tidak ada Kelembagaan Yandu	<ul style="list-style-type: none"> Pelayanan diselenggarakan oleh masing-masing SKPD sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsinya
14.	Kabupaten Bantul	SK Bupati	<ul style="list-style-type: none"> 2002 berbentuk Unit (non eselon) dibawah bagian organisasi, dengan dasar ketetapan berupa SK Bupati No. 405/2001

Sumber: Hasil Penelitian PKPPA I LAN (2007)

2. Mekanisme Pelayanan Perijinan

Secara umum dapat disimpulkan bahwa terdapat 3 (tiga) model mekanisme pelayanan perijinan yaitu:

a. Mekanisme pelayanan perijinan satu atap.

Pemohon mengajukan permohonan perijinan dengan dilengkapi berkas

persyaratan yang diperlukan melalui loket Unit Pelayanan Terpadu (UPT). UPT berfungsi sebagai fasilitator dan koordinator pemberian ijin dari seluruh instansi yang terkait. Akan tetapi di Kota Solok, Kantor Pelayanannya memiliki kewenangan melegalisasi 10 dari 24 jenis surat ijin.

b. Mekanisme dengan model Disposisi.

Lembar disposisi dari Instansi Teknis terkait digunakan sebagai alat persetujuan yang sah untuk penerbitan surat perijinan oleh Kepala Kantor Pelayanan. Mekanisme perijinan seperti ini ditemui di Kota Pare-pare

c. Mekanisme model pelayanan penuh (Terpadu).

Kantor Pelayanan memiliki kewenangan penuh untuk menolak atau menyetujui permohonan ijin usaha. Daerah yang melakukan model ini adalah Dumai, Gianyar, Kebumen, dan Sragen, sedangkan Kantor Pelayanan di Kabupaten Gianyar belum berwenang mengelola perijinan di bidang perhubungan dan pertanian.

3. Sumber Daya Manusia

Secara umum, data kualitatif tentang rekrutmen, pembinaan dan remunerasi yang terjadi di institusi pelayanan publik di daerah sampel menunjukkan bahwa tipe lembaga pelayanan yang dibentuk (baik dalam satu atap atau satu pintu, maupun berbentuk Unit, Kantor atau Badan) mempengaruhi metoda yang digunakan dalam membentuk dan membangun profesionalisme SDM. Dapat dikatakan bahwa semakin otonom suatu lembaga pelayanan maka semakin besar perhatian lembaga tersebut terhadap metoda rekrutmen dan pembinaan pegawainya, demikian halnya dengan sistem remunerasi yang semakin disesuaikan dengan kinerja pegawai (*merit system*).

Manajemen sumber daya manusia, khususnya sistem rekrutmen, pembinaan dan remunerasi, di lembaga pelayanan perijinan di daerah sampel dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 2. Rekrutmen, Pembinaan Dan Remunerasi Pegawai Pelayanan Publik Di Daerah

No.	Rekrutmen	Pembinaan	Remunerasi
1.	Seluruh pegawai dipilih dan ditetapkan oleh Dinas terkait dan tetap menjadi pegawai di instansi asal..	Institusi Pelayanan bertugas membina dan memonitor petugas pelayanan. Penilaian kinerja (DP3) bagi petugas yang berstatus PNS/CPNS atau Kontrak dilakukan oleh Dinas terkait (instansi asal).	Selain gaji yang ditetapkan sebagai PNS, petugas pelayanan diberikan insentif pelayanan oleh instansi asal mereka masing-masing.
2.	Dipilih dan direkrut secara khusus oleh dan atau untuk Institusi Pelayanan itu sendiri dibantu oleh BKD. Status pegawai menjadi pegawai Institusi Pelayanan tsb.	Baik yang PNS maupun yang PTT dibina, dikembangkan dan dipertahankan oleh Institusi Pelayanan.	Anggaran dari APBD untuk lembaga pelayanan.
3.	Tenaga Administratif, Manajemen dipilih dan direkrut oleh Institusi Pelayanan, sedangkan tenaga teknis ditugaskan oleh Dinas terkait.	Pembinaan dan monitoring pekerjaan dilakukan oleh kedua pihak, yaitu oleh institusi pelayanan dan instansi asal petugas.	Anggaran dari APBD
4.	Pegawai ditetapkan/ ditempatkan oleh BKD	Pembinaan dan monitoring pekerjaan oleh instansi ybs dan BKD	Anggaran dari APBD seperti perangkat daerah lainnya

Sumber: Hasil Penelitian PKPPA I LAN (2007)

Kualitas pemberian pelayanan kepada masyarakat pengguna secara signifikan dipengaruhi oleh *skill*, *attitude* dan *knowledge* yang dimiliki oleh pegawai pemberi pelayanan di masing-masing bidang. Kewenangan pembinaan dan pengembangan pegawai di lembaga pelayanan di daerah cukup bervariasi, tergantung pada jenis kelembagaannya, misalnya di Unit Pelayanan Teknis Daerah Sistem Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTD SIMTAP) Kabupaten Takalar, pengembangan *skill* dan *knowledge* pegawai yang berstatus tenaga kontrak daerah dilakukan oleh instansi induknya melalui on-the job-training, sedangkan keahlian khusus dalam memberikan pelayanan, contoh keahlian sebagai petugas operator, dikembangkan oleh UPTD SIMTAP melalui pelatihan-pelatihan yang diprogramkan untuk seluruh petugas pelayanan. Sedangkan di instansi pelayanan lain, seperti di Sragen yang lembaga pelayanannya sudah berbentuk Badan Pelayanan Terpadu, program pengembangan SDM direncanakan secara terpadu dan rinci, yang dilaksanakan dan dibiayai sepenuhnya oleh Badan. Pemerintah Kabupaten Sragen memahami bahwa kinerja masing-masing pegawai sangat menentukan kinerja pelayanan secara keseluruhan.

KUALITAS PELAYANAN PERIJINAN DI DAERAH

Kualitas pelayanan perijinan dikaji berdasarkan persepsi masyarakat sebagai pengguna pelayanan dan aparat pemerintah sebagai pemberi pelayanan tentang indikator pelayanan di daerah. Kualitas pelayanan yang diselenggarakan sebagian besar Kabupaten dan Kota (64,2 %) dipersepsi masyarakatnya BAIK

dengan skor rata-rata antara 62,80 – 75,07. Sebanyak 14,3 % jumlah daerah yang dinilai SANGAT BAIK dan CUKUP BAIK, dan terdapat 7,1 % yang dinilai SANGAT BURUK. Melihat nilai yang diberikan oleh masyarakat terhadap 29 indikator pelayanan yang ditarik dari enam prinsip GLG, seluruh indikator mendapat skor antara 65,97 – 74,74 yang berarti bahwa pelayanan perijinan pada umumnya dinilai BAIK oleh masyarakat pengguna. Indikator pelayanan yang berkaitan dengan biaya mendapat nilai terkecil, sedangkan kesopanan dan keramahan petugas memperoleh nilai tertinggi.

Persepsi aparat menunjukkan bahwa sebanyak 71,4 % daerah dinilai BAIK dalam memberikan pelayanan dan sejumlah 21,4 % dinilai SANGAT BAIK (nilai rata-rata antara 81,28 – 93,17), sedangkan sebanyak 7,1 % CUKUP BAIK dalam menyelenggarakan pelayanan. Sesuai dengan nilai rata-rata yang dipersepsi masyarakat atas indikator pelayanan, aparat-pun memberikan nilai yang BAIK terhadap seluruh indikator dan SANGAT BAIK untuk kesopanan dan keramahan petugas.

Kualitas pelayanan perijinan di kabupaten/kota dikaji pula melalui pengukuran kesenjangan (gap) antara persepsi masyarakat dan aparat pelayanan di daerah tentang ke 29 indikator penyelenggaraan pelayanan perijinan. Nilai kesenjangan antara persepsi aparat dan masyarakat tentang kualitas pelayanan di daerah sangat bervariasi, dari kesenjangan yang sangat tinggi, sangat rendah, tinggi, rendah, dan sedang. Kesenjangan yang sangat tinggi memiliki arti bahwa perbedaan persepsi antara satu pihak dengan lainnya sangat tinggi, hal ini menunjukkan adanya masalah

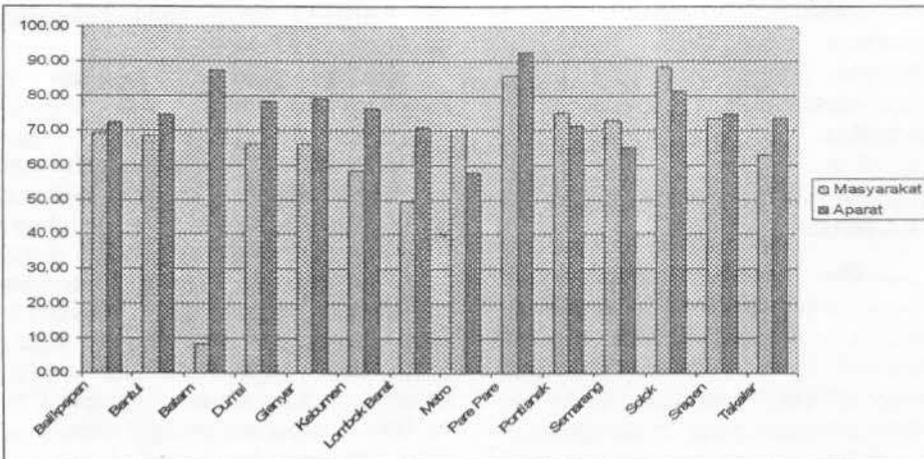
pelayanan yang serius dan kompleks yang perlu ditangani. Sebaliknya, apabila nilai kesenjangan sangat rendah maka menunjukkan tidak adanya masalah yang besar dalam penyelenggaraan pelayanan.

Data kesenjangan persepsi menunjukkan bahwa kesenjangan kualitas pelayanan di dua daerah (1,4%) ternyata sangat tinggi, terutama di Kota Batam yang mendapat skor kesenjangan sebesar 78,96. Nilai persepsi aparat jauh lebih tinggi daripada nilai persepsi masyarakat, dan hal ini berarti banyak hal misalnya harapan masyarakat yang terlalu tinggi, standar kualitas yang dipahami aparat yang terlalu rendah, dan lain-lain. Sedangkan nilai kesenjangan yang sangat rendah diperoleh tiga daerah (2,41%), yaitu dengan skor antara 1,38 – 3,86. Adapun nilai kesenjangan di daerah lainnya (64,1%) terhitung rendah dan sedang. Secara lengkap, kesenjangan persepsi tersebut dapat dilihat dalam grafik di bawah ini:

IMPLEMENTASI PRINSIP GLG DALAM PELAYANAN PERIJINAN DI DAERAH

Secara umum, implementasi prinsip-prinsip GLG di lembaga pelayanan perijinan di daerah sangat bervariasi. Walaupun pelayanan perijinan di sebagian besar daerah sudah dilaksanakan secara terpadu, akan tetapi ternyata masih perlu banyak melakukan upaya peningkatan dalam mengimplementasikan seluruh prinsip dalam pemberian pelayanannya. Daerah yang memiliki kesenjangan yang sangat menonjol diantara daerah penelitian, yang berarti bahwa pelayanan perijinan yang disediakan sangat mengecewakan masyarakatnya, adalah Kota Batam. Angka kesenjangan yang paling kecil saja mencapai 16,95 untuk prinsip kepastian dan penegakan hukum dan nilai kesenjangan paling besar adalah 41,86 untuk prinsip profesionalisme pemberi pelayanan. Hal ini menimbulkan pertanyaan besar bagi tim peneliti yang kemudian menelusuri sebab akibat ekstrimnya masyarakat menilai pelayanan di kota ini.

Grafik Kesenjangan Persepsi Terhadap Kualitas Pelayanan di Daerah



Sumber: Hasil Penelitian PKPPA I LAN (2007)

Setelah ditelusuri dari latar belakang lembaga pelayanan di Kota Batam, maka dapat dipahami mengapa kesenjangan yang mencolok itu terjadi. Pada saat ini di Kota Batam terdapat dua kubu berbeda yang masing-masing memiliki kewenangan dalam pelayanan perijinan, yaitu kubu Pemerintah Kota dan kubu Otorita Batam. Sebelumnya, masyarakat pengguna jasa layanan perijinan merasa sangat nyaman ketika pelayanan perijinan dilakukan terpusat oleh Pemerintah Pusat melalui Otorita Batam karena proses pelayanan berbagai perijinan dilakukan secara terintegrasi dan setiap pejabat yang memiliki otoritas memberikan legalitas terhadap suatu surat perijinan berada disana sehingga pelayanan perijinan dapat dilakukan secara cepat dan mudah. Di satu pihak, Pemerintah Kota Batam, yang notabene belum memiliki pengalaman dalam pelayanan, diberikan juga kewenangan untuk memberikan pelayanan perijinan dan dipihak lain masyarakat usaha di Kota Batam dituntut untuk secara ketat berkompetisi dengan

dunia internasional, maka pelayanan yang tersendat sangat mengecewakan masyarakatnya. Masyarakat pengguna jasa pelayanan merasa bingung dan sangat terganggu oleh kondisi tersebut sehingga mengungkapkan ketidakpuasannya secara ekstrim terhadap pelayanan yang diberikan OSS Batam.

Bertentangan dengan kondisi pelayanan di Kota Batam, Kabupaten Sragen sama sekali tidak memperoleh nilai kesenjangan dalam penerapan prinsip GLG. Hal ini menunjukkan bahwa pemberian pelayanan perijinan di Kabupaten ini sudah menerapkan keenam prinsip GLG dengan memuaskan. Adapun daerah lain yang tidak terlalu bermasalah dalam menerapkan prinsip-prinsip GLG adalah Kota Balikpapan, Kota Pontianak, dan Kota Semarang. Di ketiga daerah tersebut hanya perlu perbaikan dalam menerapkan satu atau dua prinsip saja agar pemberian pelayanan dapat lebih optimal. Penerapan masing-masing prinsip GLG di daerah secara keseluruhan dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 3 Persepsi Aparat dan Masyarakat terhadap Implementasi Prinsip GLG Dalam Pelayanan Perijinan

No.	Lokus	Daya Respon		Kepastian dan Penegakan Hukum		Transparansi		Profesionalisme		Akuntabilitas		Efektifitas dan Efisiensi	
		Aparat	Masy.	Aparat	Masy.	Aparat	Masy.	Aparat	Masy.	Masy.	Aparat	Masy.	Aparat
1.	Kota Parepare	94	83.7	92.67	88.15	92.83	85.92	93.17	85.97	85.74	89.67	84.07	92.5
2.	Kab. Solok	78.57	88.57	83.81	89.05	81.19	84.76	80.95	88.57	90.24	84.29	89.52	80.54
3.	Kab. Sragen	77.14	74.29	78.1	75.24	73.57	72.61	77.38	72.68	75.48	70.48	69.52	73.04
4.	Kota Pontianak	69.17	80.33	65.83	77.67	67.08	69.83	74.58	71.88	79.17	71.25	78	74.53
5.	Kab. Gianyar	80	66.67	78	58.67	78	63	78.83	67.25	70	81.67	67.67	79.5
6.	Kota Dumai	80	66.4	75.76	63.33	77.12	64.66	77.42	66.5	67.67	78.79	65.33	79.66
7.	Kab. Bantul	68.89	70.5	77.22	67.78	78.33	69.44	71.39	66.25	68.89	70.56	68.89	75.83
8.	Kota Balikpapan	74.44	73.33	71.11	66.67	74.44	67.22	69.44	68.75	69.44	70	70	72.92
9.	Kota Semarang	65	71.9	64.17	72.86	61.46	73.09	66.46	72.68	72.62	67.08	73.33	65.78
10.	Kab. Kebumen	79.72	61.47	78.89	60.78	71.39	55.93	80.56	55.15	61.47	78.06	59.9	74.06
11.	Kab. Takalar	75	58.75	76.67	58.33	77.5	59.79	71.88	70.16	62.08	74.58	59.17	68.28
12.	Kota Metro	60.35	68.33	51.93	67.72	54.91	69.44	60	69.79	72.76	52.46	68.89	60.99
13.	Kab. Lobar	72.67	51.11	72	46.67	67.67	48.88	71.67	52.08	60.5	73.33	44.44	70
14.	Kota Batam	91.9	10	84.52	4.67	83.45	7.67	91.67	9.25	8.67	88.1	10	86.43

PENUTUP

Faktor kepemimpinan di tingkat lokal menjadi faktor utama dari keberhasilan reformasi pelayanan publik di daerah, terutama terkait dengan kemauan politik Kepala Daerah dan komitmen Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang ditunjang dengan komunikasi yang efektif antara kedua pihak. Kapasitas birokrasi dalam merespon tuntutan peningkatan kualitas pelayanan melalui penataan sistem pelayanan yang mengedepankan prinsip *Good Local Governance* (GLG) diindikasikan masih belum memadai. Keterlibatan pihak di luar struktur Pemerintahan Daerah, baik dalam bentuk fasilitasi, konsultasi teknis maupun dalam bentuk lain, memiliki makna ganda yaitu disatu sisi menjadi inisiator bagi percepatan reformasi dan di sisi lain menjadi penguat atas stigma terhadap kondisi birokrasi yang lamban dan tidak inovatif. Apabila kondisi kedua yang lebih dominan maka dikhawatirkan pelaksanaan GLG dalam pelayanan perijinan di Daerah masih menghadapi kendala yang cukup besar.

Bentuk kelembagaan pelayanan bukan isu utama dari reformasi pelayanan publik tetapi merupakan konsekuensi dari reformasi sistem pelayanan. Dengan demikian, indikasi keberhasilan dari beberapa daerah yang telah menjalankan konsep pelayanan terpadu bukan dikarenakan oleh bentuk kelembagaannya namun oleh penataan sistem pelayanan yang lebih memberikan kepastian dan rasa keadilan kepada para pengguna pelayanan. Sistem remunerasi, sebagai bagian dari manajemen sumber daya manusia di kelembagaan pelayanan terpadu, lebih kuat hubungannya dengan peningkatan kualitas pelayanan daripada

sistem rekrutmen, terutama terkait dengan pegawai yang berstatus non-PNS. Semakin baik sistem remunerasi maka semakin meningkat pula kualitas pelayanan.

Rata-rata nilai kualitas layanan dari persepsi masyarakat di daerah sampel adalah 68,81 dari nilai mutlak 100. Selain itu, nilai rata-rata kesenjangan kualitas layanan yang dipersepsi aparat dan masyarakat juga cukup tinggi. Kedua hal tersebut menunjukkan penyelenggaraan pelayanan perijinan yang belum baik yang diakibatkan oleh beberapa faktor seperti: (1) kurang tepatnya aparat/organisasi pemberi layanan dalam menerjemahkan harapan masyarakat; (2) kurangnya sosialisasi standar yang telah ditetapkan oleh pemerintah kepada masyarakat; (3) ketidak-sesuaian pelayanan yang seharusnya dengan pelayanan yang sampai kepada masyarakat. Penerapan prinsip-prinsip GLG dalam pelayanan perijinan di daerah dipersepsikan masih belum memadai. Hal ini ditunjukkan dari nilai untuk masing-masing prinsip yang nilainya antara 63.73 sampai dengan 66.77 dalam skala 100. Selain itu, ditunjukkan bahwa nilai terendah adalah pada prinsip akuntabilitas dan prinsip penegakan hukum, sementara yang tertinggi pada prinsip daya respon dan profesional aparat. Hal ini menguatkan bahwa reformasi pelayanan publik di daerah belum mampu menyentuh prinsip-prinsip GLG yang lebih mengarah substansi pelayanan seperti prinsip akuntabilitas dan prinsip penegakan dan kepastian hukum.

Berdasarkan kesimpulan tersebut maka direkomendasikan hal-hal sebagai berikut:

Gap komunikasi politik antara Eksekutif dan Legislatif Daerah perlu diminimalisir melalui penguatan kekuatan masyarakat (*civil society empowerment*) sebagai penyeimbang antara dua kepentingan politik yang berbeda.

Reformasi birokrasi di tingkat lokal masih harus menjadi agenda utama, dengan lebih diarahkan pada pembangunan pola hubungan kerja yang lebih sehat antara Pimpinan Daerah dengan birokrasi lokal, pada penataan sumber daya aparatur yang berbasis manajemen kinerja, dan pada pengembangan kapasitas birokrasi lokal. Reformasi pelayanan harus dimulai dari penataan sistem pelayanan yang terfokus pada penguatan pelaksanaan prinsip GLG dalam pelayanan publik.

Konsep pelayanan satu pintu yang didasari pada pemberian pelayanan terbaik bagi masyarakat dapat dikembangkan dalam berbagai bentuk, misalnya: (1) penetapan kecamatan sebagai satu pintu pelayanan; (2) adanya mobil pelayanan keliling yang mengunjungi setiap lokasi secara periodik; atau bahkan (3) dalam bentuk kelembagaan yang konvensional sekalipun, namun ada “kontrak kinerja” antara pimpinan dengan kepala satuan kerja. Dengan demikian pendekatan penataan kelembagaan dapat mengacu kepada pendekatan fungsi dan jabatan fungsional, tidak pada jabatan struktural. Dalam upaya pembentukan *skill*, *attitude* dan *knowledge* dalam diri pegawai yang sesuai dengan jenis dan sifat pekerjaannya, beberapa metoda yang dapat diaplikasikan diantaranya adalah: (1) Penyusunan dan pelaksanaan secara konsisten dan konsekuen program pengembangan pegawai yang jelas

berdasarkan hasil analisa kebutuhan pengembangan serta; (2) Melakukan on-the-job training, dan; (3) Peningkatan sistem dan proses rekrutmen untuk memperoleh pegawai terbaik. Ketiga langkah tersebut di atas menjadi lebih lengkap apabila diiringi oleh sistem remunerasi yang terbuka, adil dan proporsional berdasarkan kinerja masing-masing pegawai.

Optimalisasi pelaksanaan prinsip akuntabilitas dan kepastian hukum dalam pelayanan perijinan melalui pengembangan sistem kerja pegawai dan organisasi yang berbasis kinerja secara konsisten dan konsekuen.

Oleh karena itu sejumlah agenda untuk dijadikan kerangka aksi yang dapat dibangun dalam upaya penguatan prinsip-prinsip GLG dalam pelayanan publik di Daerah adalah sebagai berikut:

Membangun kerangka model penataan sistem pelayanan terpadu yang berbasis prinsip-prinsip GLG, didalamnya termasuk membangun model kelembagaan pelayanan yang lebih adaptif terhadap situasi di tingkat lokal. Instrumen yang dikembangkan dalam kerangka aksi ini adalah sejumlah dokumen (buku) yang berisi konsep, panduan umum, panduan teknis yang lebih detail dan terinci untuk seluruh tahapan pengembangan. Panduan ini juga harus memasukkan sejumlah model pendekatan partisipatif dan analisis proses pengambilan keputusan perencanaan pembangunan.

Melakukan sosialisasi dan konsultasi secara lebih terarah (fokus) ke daerah dalam membangun kesamaan konsep tentang sistem pelayanan terpadu. Sosialisasi dan konsultasi ini harus diarahkan kepada seluruh komponen

pembangunan di tingkat lokal. Dan salah satu yang utama dalam sasaran ini adalah pimpinan daerah (kepala daerah dan DPRD). Pendekatan dalam kerangka aksi ini dapat berupa pengiriman dokumen ke daerah, undangan seminar dan/atau lokakarya, maupun kerjasama penyelenggaraan kegiatan sejenis dengan masing-masing daerah.

Melakukan pendampingan (jika benar-benar dibutuhkan) dalam proses implementasi konsep penataan sistem pelayanan terpadu ini. Pendampingan ini diupayakan tidak mengambil peran yang seharusnya dijalankan oleh masing-masing pihak di Daerah, namun lebih diarahkan kepada penyelesaian masalah yang dirasakan berat oleh daerah. Bentuk aktivitas yang dapat dilakukan adalah dengan pengembangan daerah pilot projek dan advokasi langsung.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin Zainal Said. 2002. *Kebijakan Publik*. Jakarta : Yayasan Pansur Siwah.
- Agustino Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung : AIPI Bandung dan Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Dwijowijoto Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Lovelock Christopher.H. 1992. *Managing Service*. Englewood Cliff, New Jersey: Prantice Hall.
- Fitzsimmons, James A. Dan Mona J. Fitzsimmons. 1994. *Service Management for Competitive Advantage*. New York: McGraw-Hill.
- Nugroho Riant.D. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy* Diterjemahkan oleh Tri Wibono dan Budi Santoso. Jakarta: PRENADA MEDIA.
- Presman, Jeffry.L. and Wildavsky. 1984. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Sugyono. 2006. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: ALFABETA.
- Tachjan. H. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung-Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Winardi. 1999. *Teori Sistem dan Pendekatan Sistem dalam Bidang Manajemen*. Bandung: Mandar Maju.
- 2005. *Pemikiran Sistemik Dalam Organisasi dan Manajemen*



[Faint, illegible text in the left column]

[Faint, illegible text in the right column]

