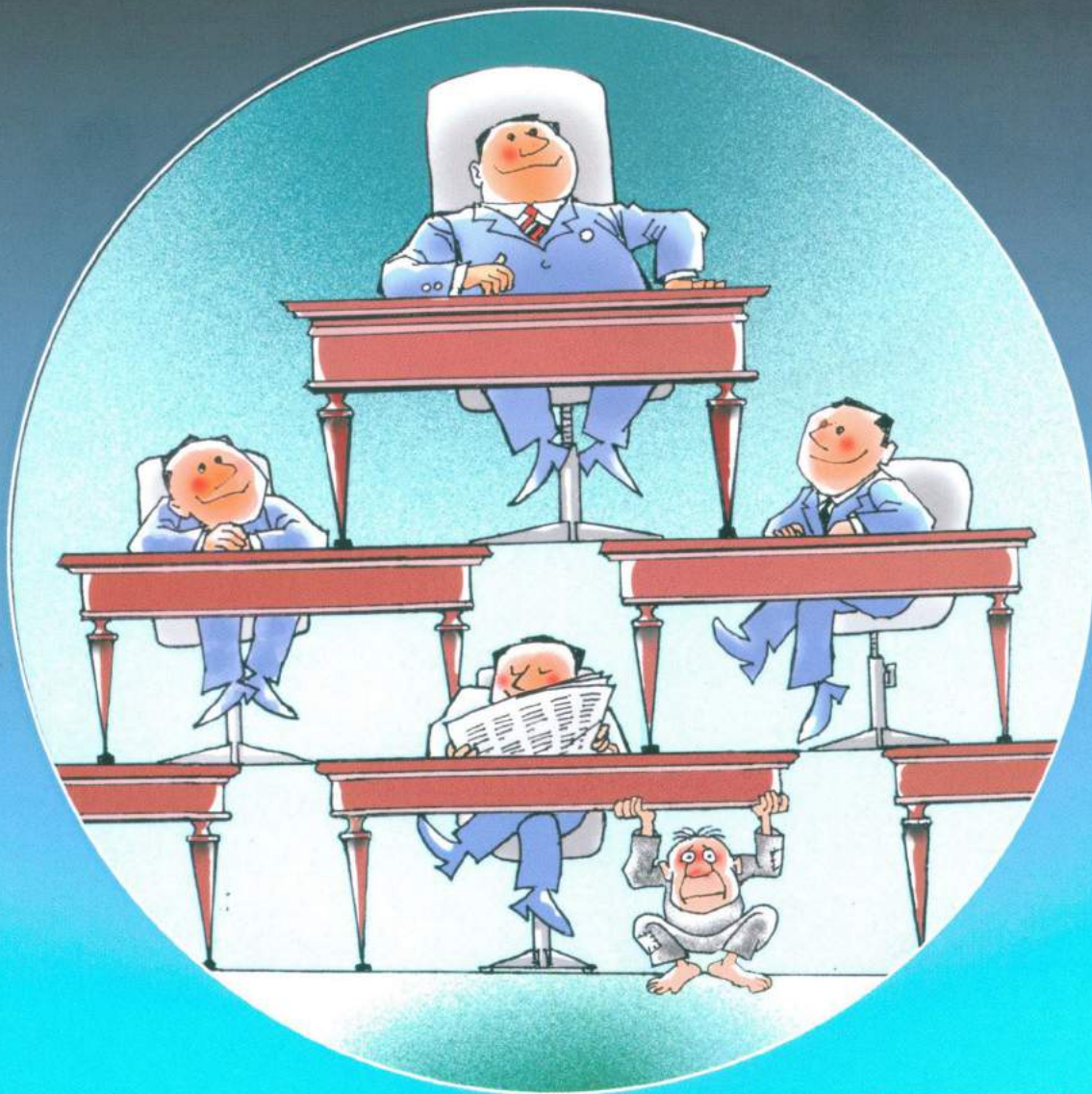


Prisma

Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi

Reforma
Agraria

Merombak Birokrasi



LP3ES



Volume 33, 2014

2



Merombak Birokrasi

Vol. 33, No. 2, 2014

Prisma diterbitkan oleh Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) dan dimaksudkan sebagai media informasi dan forum pembahasan masalah pembangunan ekonomi, perkembangan sosial dan perubahan kultural di Indonesia dan sekitarnya. Berisi tulisan ilmiah populer, ringkasan hasil penelitian, survei, hipotesis atau gagasan orisinal yang kritis dan segar. Redaksi mengundang para ahli, sarjana, praktisi dan pemuda Indonesia yang berbakat untuk berdiskusi dan menulis secara bebas dan kreatif sambil berkomunikasi dengan masyarakat luas. Tulisan dalam Prisma tidak selalu segar atau mencerminkan pendapat LP3ES. Redaksi dapat menyingkat dan memperbaiki tulisan yang dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya. Dilarang mengutip, menerjemahkan, dan memperbanyak, kecuali dengan izin tertulis dari Redaksi. © Hak cipta dilindungi Undang-undang.

ISSN 0301-6269

TOPIK KITA

- | | | |
|---|-----------|--|
| <i>Daniel Dhakidae</i> | 2 | Birokrasi, Bisnis, dan Politik |
| <i>Prijono Tjiptoherijanto dan Mandala Manurung</i> | 3 | Reformasi Pelayanan Publik |
| <i>Miftah Thoha</i> | 12 | Lembaga Birokrasi dalam Negara |
| <i>Sofian Effendi</i> | 23 | Etika Aparatur Sipil Negara: Agenda Terlupakan dalam Reformasi Birokrasi |
| <i>Eko Prasajo dan Laode Rudita</i> | 31 | Reformasi Administrasi Indonesia Menuju Pemerintahan Dinamis |
| <i>Robert Endi Jaweng</i> | 44 | Reformasi Tata Kelola Ekonomi: Potret Salah Urus Pemerintah Daerah |
| <i>Yustinus Prastowo</i> | 57 | Reformasi Birokrasi dan Persoalan Subjek Etis |

ESAI

- | | | |
|------------------------|-----------|---|
| <i>Daniel Dhakidae</i> | 40 | Citra Manusia dalam Birokrasi dan Korporasi |
|------------------------|-----------|---|

DIALOG

- | | | |
|---------------------------|-----------|--------------------------------|
| <i>Siti Nurbaya Bakar</i> | 70 | Membumikan Pelayanan Birokrasi |
|---------------------------|-----------|--------------------------------|

SURVEI

- | | | |
|---|-----------|---|
| <i>Jana C Hertz dan Anna Wetterberg</i> | 79 | Akuntabilitas Sosial dalam Penyediaan Layanan Publik: Temuan Awal Program Kinerja |
|---|-----------|---|

ARTIKEL

- | | | |
|----------------------|-----------|---|
| <i>Muhtar Habibi</i> | 89 | Reforma Agraria, Industrialisasi dan Surplus Populasi Relatif |
|----------------------|-----------|---|

BUKU

- | | | |
|------------------------|------------|-----------------------------------|
| <i>Ikhsan Darmawan</i> | 100 | Jalan Panjang Reformasi Birokrasi |
|------------------------|------------|-----------------------------------|

104 PARA PENULIS

Vol. 34, No. 1 2015: *Pers Nasional*

Vol. 34, No. 2, 2015: *Masyarakat Sipil*

Gambar sampul & vignette: GM Sudarta

Pendiri: Ismid Hadad, Nono Anwar Makarim • **Pemimpin Umum/Pemimpin Redaksi:** Daniel Dhakidae • **Wakil Pemimpin Umum:** Suhardi Suryadi • **Direktur Bisnis & Pengembangan:** Elya G Muskita • **Dewan Redaksi:** A Tony Prasetyantono, Azyumardi Azra, Jaleswari Pramodhawardani, Kamala Chandrakirana, Satrio B Joedono, Sumit Mandal (Jerman), Taufik Abdullah, Vedi R Hadiz (Australia) • **Redaktur Pelaksana:** Agung Anom Astika • **Redaksi:** E Dwi Arya Wisesa, Fachru N Bakarudin, Nezar Patria, Rahadi T Wiratama • **Redaktur Pelaksana Digital:** Harry Wibowo • **Sekretaris:** Andi Maharani • **Teknologi Informasi:** Wasmui • **Produksi:** Awan Dewangga • **Marketing:** Christiawan Budi S

Alamat: LP3ES, Jalan Pejaten Barat Raya No. 13, Jakarta 12510, Indonesia. Telp/Faks: (6221) 71793635
Email: prisma@prismajurnal.com; prisma.redaksi@gmail.com; Website: www.prismajurnal.com; www.prismaresource.com
Bank: MANDIRI, KCP RSKD, Jakarta. Nomor Rekening: 117-000-800-046-5 a/n Prisma

Reformasi Tata Kelola Ekonomi

Potret Salah Urus Pemerintah Daerah

Robert Endi Jaweng



Reformasi birokrasi adalah satu segi pembaruan tata kelola sektor publik. Ciri kepublikan yang inheren dalam lanskap governansi membuat segala perkara reformasi menjadi urusan kolektif semua warga: tidak ada dominasi ekstrem, monopoli sepihak, dan kepentingan yang tak selalu dimenangkan secara mutlak. Fondasi demikian hendak dibangun kembali di aras lokal pada era desentralisasi dan otonomi daerah. Salah urus dan kerusakan harus dikoreksi melalui reformasi tata kelola yang mengarahkan kebijakan, kelembagaan, dan pelayanan usaha pada penciptaan kesehatan lingkungan kerja yang produktif dan kompetitif pada aras daerah.

Mahaguru manajemen, Peter Drucker, pernah berujar bahwa sejatinya tidak ada negara yang miskin dan terbelakang, kecuali yang tak terkelola! Kapitalisasi potensi ekonomi akan tergantung pada bagaimana (kapasitas tata kelola) pemerintah dan segenap aktor terkait mengatur dan mengelola wilayah beserta segenap isinya. Konstatasi demikian mungkin terasa berlebihan, tetapi pesannya jelas: kreasi manusia adalah determinan dalam gagasan kemajuan dan gerak perkembangan suatu negara. Kreasi itu berlangsung di dalam sekaligus membentuk institusi, dan pada tingkat lanjut melembaga dalam rangkaian kebijakan, perencanaan, dan tindakan yang melibatkan interaksi berbagai pihak dalam lingkup organisasi.

Di negeri ini, Indonesia, determinasi peran dan kontribusi faktor institusi tersebut menemui medan uji sangat dinamis dalam "laboratorium" desentralisasi dan otonomi daerah yang berlangsung selama 14 tahun

terakhir. Perubahan dari sentralisasi menuju struktur kesempatan yang terdesentralisasi memberi kualitas pengaruh tertentu bagi kinerja perekonomian di daerah. Tingkat perkembangan sosial-ekonomi dan dinamika politik pada aras lokal banyak dipengaruhi oleh mutu kebijakan, desain kelembagaan, kapasitas, dan integritas aktor maupun interaksi antar-aktor, serta pelayanan publik yang dihasilkan kinerja institusi utama: pemerintahan daerah, terutama pimpinan (kepala daerah) dan jajaran birokrasinya. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menyebut semesta kinerja pemerintah daerah yang memengaruhi pelayanan usaha dan kegiatan ekonomi di daerah itu sebagai tata kelola ekonomi daerah.

Artikel ini membahas capaian dan tipologi masalah tata kelola ekonomi daerah, terutama yang bersumber pada studi umum serta tematik KPPOD selama ini. Fokus bahasan diarahkan pada kinerja dan reformasi tata kelola perizinan dan regulasi usaha. Sebagaimana

dipaparkan pada halaman berikutnya, studi Tata Kelola Ekonomi Daerah (TKED) yang dilakukan KPPOD memasukkan sembilan indikator pokok. Namun, menurut penulis, layanan perizinan menjadi indikator *par excellence* dan relevan untuk menjelaskan perspektif tata kelola. Pada bagian akhir akan ditinjau secara kritis konsepsi dan problem struktural tata kelola, serta implikasi praktisnya terhadap daya gerak reformasi birokrasi di daerah.

Sektor Publik, Tata Kelola, dan Birokrasi

Perihal tata kelola dan konstruksi peran birokrasi sebagai pranata pemerintahan terus-menerus mengalami penyesuaian dan perubahan sesuai dengan evolusi paradigma sektor publik itu sendiri. Jauh sebelum kita mengenal tata kelola, birokrasi telah lama hadir mengiringi fase awal kelahiran negara-bangsa di belahan Eropa Barat abad ke-16. Birokrasi menampilkan wajah tradisional sebagai organisasi publik yang memiliki deskripsi peran merespons berbagai tantangan serius terkait eksistensi negara: birokrasi bertugas menjaga disiplin sosial, tertib politik, penegakan hukum, dan pertahanan negara.¹ Dalam model *Old Public Administration* itu, sektor publik dibayangkan sebagai ranah uji coba operasionalisasi segala bentuk aturan hukum. Tak pelak, hal tersebut berimplikasi pada tata kelola dan produk institusi publik yang hanya berfungsi sebagai pelaksana regulasi, sementara mesin birokrasi bergerak kaku/prosedural, patuh rantai komando, dan kehilangan ruh *publicness*.

Pendekatan legalistik itu mewujudkan terang-benderang dalam purwarupa birokrasi Weberian

atau manajemen saintifik ala FW Taylor yang masih memiliki pengaruh hingga kini. Dalam konsepsi Weberian, misalnya, perkembangan birokrasi dilihat sebagai fungsi dari tahap kemajuan suatu organisasi negara-bangsa. Berkembangnya ekonomi monetisasi, demokratisasi, dan perubahan sosial dalam masyarakat menuntut penyesuaian pranata birokrasi yang dapat dengan lincah merespons kecenderungan perluasan domain sektor publik dalam menjalankan pemerintahan yang direkayasa tak lebih sebagai kerangka administrasi bagi “pengelolaan” keragaman dan kompleksitas masyarakat. Dalam rangka produksi dan reproduksi kapital serta menjaga kondusivitas tatanan sosiopolitik bagi berlangsungnya akumulasi kapital, birokrasi pun dibuat lentur untuk bermetamorfosis dari sekadar piranti administrasi ke peran arbitrase dan memproduksi regulasi, bahkan belakangan cenderung memperkuat otoritas kontrol dan terlibat dalam tindakan langsung.²

Birokrasi kembali mengalami penyesuaian mandat secara signifikan melalui transformasi dan “penyesuaian” peran sektor publik dalam merespons gelombang pasang (neo)liberalisme tahun 1980-an. Bahkan, tak rikuh bersikap di luar pakem, injeksi asas dan metoda kerja manajemen sektor swasta ke dalam organisasi publik diterima dan dirayakan sebagai “cara baru berpemerintahan.” Di sini muncul gagasan *minimal-state*, sebagaimana dirumuskan Nozick dan Hayek, bahwa negara memang mesti berperan terbatas. Hal tersebut bukan semata lantaran keterbatasan sumber daya yang dimiliki, tetapi terutama sebagai resonansi keyakinan atas unggulnya transaksi bebas antar-individu dalam memproduksi barang dan jasa di pasar. Domain dan mandat negara pertama-tama sebagai *nachtwakerstaat* ala Adam Smith, lalu secara bertahap berkembang kuat lantaran dilapisi otoritas kontrol

¹ Kebutuhan dan tantangan historis ini menjadi konteks sosial yang subur bagi lahirnya aliran pemikiran kontinentalis (Eropa) yang memandang administrasi dan kebijakan publik sebagai turunan masalah hukum. Ia kelak punggung-memungung dengan aliran anglo-saxonis (Inggris dan Amerika Serikat) yang melihat administrasi inheren dalam proses politik, dinamika demokrasi, dan inovasi pemerintahan.

² Clyde Weaver, *Regional Development and the Local Community: Planning, Politics and Social Context* (New York: John Wiley, 1984), hal. 134.

yang liat untuk mencegah gagal-pasar (monopoli, dominasi, dan lain-lain).

Pengaruh paradigma yang kemudian dikenal sebagai *New Public Management* (NPM) itu kian meluas dan sangat berpengaruh hingga dewasa ini. Bahkan, sebagian besar kritik, termasuk yang paling serius dikemukakan para pengusung *New Public Service* (NPS), alih-alih ditolak justru secara kreatif diambil untuk disesuaikan lebih lanjut. Banyak negara, termasuk di belahan dunia berkembang, mengadaptasi reformasi layanan publik dan segala varian turunannya yang menjadi praktik arus utama di sejumlah negara maju: *managerialism-movement* di Inggris, *reinventing-government* di Amerika Serikat, dan sebagainya. Strategi “integrasi negara ke dalam pasar dan intervensi pasar atas negara” dikoreksi cukup mendasar dengan mengangkat dan menempatkan rakyat secara politik sebagai warga (*democratic-citizenship*), bukan semata *customers* layaknya di dunia komersial.³

Dalam rute perkembangan seperti itu muncul konsepsi tata kelola, baik sebagai terminologi administrasi/manajerial maupun pemberian bobot politik tinggi dalam perkembangan berikutnya. Pada tataran program, tata kelola mewujudkan dalam klaster program yang terfokus pada reformasi kelembagaan dan segala inisiatif untuk mencegah perilaku koruptif serta klaster program yang bertitik tolak dari kepentingan ekonomi pasar berupa restriksi ruang gerak pemerintah dan memajukan peran swasta. Arus baru yang belakangan makin menguat adalah kemunculan satu klaster berbasis kerangka analisis ekonomi-politik. Awalnya hanya sebatas wacana tanding yang mengkritik kedua klaster sebelumnya yang dinilai abai membongkar struktur relasi kuasa sangat dominan di tangan elite predator dan pemburu rente dengan memanipulasi aneka program reformasi pemerintahan, namun di kemudian hari semakin *solid*

sebagai klaster tersendiri yang mengembangkan pengetahuan dan agenda reformasi politik.⁴

Merujuk kasus Indonesia era desentralisasi, Tata Kelola Ekonomi Daerah jelas dikembangkan secara konseptual dan programatik di dalam kerangka kedua klaster tersebut: mereformasi kelembagaan sekaligus mendorong peran pemerintah dalam memfasilitasi bekerjanya ekonomi berbasis investasi swasta di daerah. Namun, perlu ditegaskan di sini bahwa tata kelola ekonomi justru tak bermaksud membatasi peran pemerintah daerah. Rangkaian reformasi kelembagaan/kebijakan dilakukan agar negara menjadi kuat (dalam memfasilitasi pelayanan usaha atau mencegah gagal-pasar), efisien dan bersih (mengeliminasi inefisiensi dan korupsi), serta efektif (mendukung pertumbuhan sektor swasta sebagai motor pertumbuhan dan membuka lapangan kerja).

Jaminan mutu dalam tata kelola ekonomi jelas sangat diperlukan bagi kesehatan lingkungan bisnis yang mendorong pertumbuhan sektor swasta di berbagai skala usaha dan kegiatan ekonomi produktif. Dengan membawa prinsip akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dalam interaksi pemangku otoritas dengan para aktor/kelompok kepentingan, tata kelola segera digandrungi para pelaku usaha di daerah sebagai sebuah kesempatan baru untuk dapat berperan aktif dalam sektor publik sekaligus memastikan pelayanan usaha (birokrasi dan regulasi) yang disediakan pemerintah daerah relevan dan suportif bagi kegiatan usaha mereka. Selain kondisi struktural, imobilitas faktor dan heterogenitas sumber daya, tata kelola jelas dipercaya memainkan peran vital dalam pembangunan ekonomi: kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola politik dan administrasi layanan akan membawa dampak berbeda yang kuat terhadap setiap mata rantai usaha para pelaku ekonomi. Di sini tebersit asumsi bahwa kondisi struktural daerah mengait langsung

³ Janet Denhardt dan Robert B Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering* (New York: ME Sharpe, 2004), hal.15, 42-43.

⁴ Luky Djani, “Implementasi Local Governance: Menjelaskan Paradoks”, dalam *Jurnal Analisis CSIS*, Vol. 42, No.1, Maret 2013, hal. 50-66.

dengan kualitas institusi dan tata kelola ekonomi yang pada gilirannya memengaruhi kinerja ekonomi⁵ dan daya saing daerah.⁶

TKED: Capaian dan Tipologi Masalah

Konsep Tata Kelola Ekonomi Daerah (TKED dalam rangkaian studi KPPOD⁷ hendak

⁵ Untuk kasus Indonesia, sejumlah studi telah menguji kekuatan hubungan itu dengan hasil temuan beragam, lihat, misalnya, Neil McCulloch dan Edmund Malesky, *Does Better Local Governance Improve District Growth Performance in Indonesia*, IDS Working Paper, Vol 2011, No. 369 (London: the Institute of Development Studies [IDS], Juli 2011); P Agung Pambudhi, "Local Economic Governance and Growth, Empirical Evidence from Decentralized Indonesia", Working Paper at Ash Center for Democratic Governance and Innovations, Kennedy School of Government (USA: Harvard University, 2013).

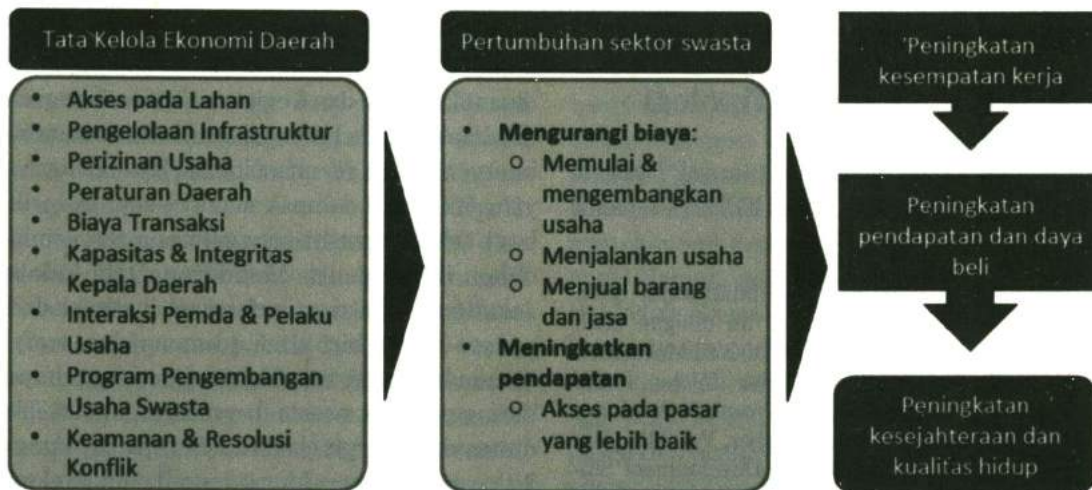
⁶ Dalam upaya membangun dan menumbuhkan daya saing daerah, perhatian terhadap kualitas institusi dan tata kelola merupakan keniscayaan. Terkait daya saing investasi delapan tahun terakhir, misalnya, sebagaimana tersua dalam laporan *Doing Business* Bank Dunia, Indonesia seolah stagnan di peringkat bawah pada kisaran 120-an dari 183 negara. Demikian pula daya saing ekonomi Indonesia seolah tak mampu lepas dari belitan inefisiensi dan korupsi yang menjadi tantangan utama berusaha di negeri ini. Merujuk studi *Global Competitiveness Report* World Economic Forum (WEF) periode 2009-2013, pilar institusi Indonesia stagnan pada skala 4 dari 7. Kualitas institusi memengaruhi aneka keputusan investasi dan pengorganisasian produksi sekaligus memainkan peran kunci dalam "mengarahkan" cara negara mendistribusikan biaya dan manfaat kebijakan pembangunan. Studi-studi TKED KPPOD bertujuan mengukur peringkat setiap kabupaten/kota dan memetakan tipologi masalah tata kelola ekonomi mencakup kebijakan, kelembagaan, dan pelayanan usaha pemerintah daerah dalam rangka membentuk iklim usaha dan daya saing daerah bersangkutan. Batasan indikator yang diambil adalah domain kewenangan Pemda dan merujuk pengalaman praktis pelaku usaha dalam berbagai aspek yang dinilai berpengaruh bagi kegiatan usaha mereka. Ada sembilan indikator digunakan untuk mengu-

menjelaskan perihail dimensi ekonomi dalam semesta kerja organisasi negara. Lewat instrumen kebijakan (regulasi serta fiskal) hingga implementasi di lapangan yang memengaruhi dinamika pasar dan kegiatan ekonomi, negara dihadapkan pada berbagai opsi: intervensi, non-intervensi, atau memfasilitasi pelayanan usaha yang memberi dampak suportif atau distortif bagi sektor swasta sebagaimana tercermin dalam iklim bisnis. Mendorong tata kelola sekaligus berarti mereformasi institusi dan proses-bisnis birokrasi (dimensi internal), namun hal paling esensial yang sesungguhnya ditunggu pihak swasta dan masyarakat adalah dimensi pengaruh eksternal berupa daya ungkit pertumbuhan sektor swasta dalam lingkup usaha yang terbuka, efisien, dan produktif (biaya berkurang, pendapatan bertambah). Jangkauan pengaruh di tingkat lanjutan adalah kontribusinya terhadap penciptaan lapangan kerja, peningkatan daya beli, serta membuka jalan bagi hadirnya kesejahteraan daerah dan kualitas hidup yang membaik.

Kembali pada bahasan menyangkut hasil studi TKED, secara umum KPPOD membagi temuan dalam susunan peringkat tata kelola daerah di Indonesia,⁸ tipologi masalah, serta

kur kinerja TKED, yakni 1) akses lahan; 2) infrastruktur daerah 3) perizinan usaha; 4) peraturan daerah; 5) biaya; 6) kapasitas bupati/wali kota; 7) interaksi Pemda-pengusaha; 8) Program Pengembangan Usaha Swasta (PPUS); 9) keamanan dan penyelesaian konflik dunia usaha; lihat, KPPOD, "Tata Kelola Ekonomi Daerah 2007: Survei Persepsi Pelaku Usaha di 243 Kabupaten/Kota"; "Tata Kelola Ekonomi Daerah, 2010: Survei Persepsi Pelaku Usaha Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh", "Tata Kelola Ekonomi Daerah, 2011: Survei Persepsi Pelaku Usaha di 245 Kabupaten/Kota"; "Tata Kelola Ekonomi Daerah, 2012: Survei Persepsi Pelaku Usaha Kabupaten/Kota di Provinsi Sulsel", beserta aneka survei dan studi kualitatif sejenis.

⁸ Peringkat tata kelola ekonomi di 243 kabupaten/kota (2007), tata kelola kabupaten/kota di Aceh (2010), tata kelola 245 kabupaten/kota (2011), tata kelola kabupaten/kota di Sulawesi Selatan (2012), dan seterusnya.

Gambar 1: Indikator dan Alur Logis dalam Studi TKED

capaian positif berupa profil inovasi di masing-masing daerah. Sebagian contoh temuan yang secara terbatas bisa disebut dalam ruang sempit ini adalah: *pertama*, hasil analisis lintas waktu antara 2007-2011 menunjukkan minimnya perbaikan mutu tata kelola ekonomi di daerah. Stagnasi tersebut utamanya terjadi pada infrastruktur, akses lahan usaha, biaya transaksi, dan regulasi/peraturan daerah.⁹ *Kedua*, tata kelola ternyata belum banyak dipakai sebagai instrumen dalam mengejar ketertinggalan dan menutup ketimpangan regional: tata kelola yang baik terjadi di belahan barat Indonesia (konsentrasi geografis), daerah kota (bias perkotaan/kemajuan), dan daerah yang memiliki perkembangan ekonomi tinggi (PDRB). Daerah-daerah terbelakang yang sebagian besar berada di belahan timur Indonesia justru belum bergegas memilih reformasi tata kelola sebagai instrumen dalam membangun daya saing dan mengejar keteringgalan.

⁹ Tentang analisis perbandingan dua studi KPPD 2007 dan 2011 yang dilakukan secara eksploratif; lihat, Haryo Kuncoro, "Apakah Tata Kelola Ekonomi Daerah di Indonesia Telah Meningkat", dalam *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, Bank Indonesia, Juli 2012, hal. 85-103.

Ketiga, peran kepemimpinan sebagaimana tampak dalam indikator integritas dan kapasitas kepala daerah amat signifikan. Hampir tidak ada reformasi tata kelola bermutu tinggi jika kualitas kepemimpinan di daerah bersangkutan hanya biasa-biasa saja (medioker). Sebaliknya, inovasi dan berbagai terobosan—setidaknya pada fase inisiasi—nyaris mutlak sebagai fungsi dari kepemimpinan kepala daerah yang inovatif beralaskan visi besar dan sikap tegas dalam memandu perubahan sektor publik. Kapasitas kepemimpinan kepala daerah menjadi syarat-perlu (*prerequisite*) guna mendorong reformasi birokrasi dan layanan publik yang kondusif bagi tumbuhnya dunia usaha.¹⁰ *Keempat*, program yang dilaksanakan dalam kerangka tata kelola malah menghasilkan irelevansi kebijakan (program pengembangan usaha yang difasilitasi pemerintah daerah justru tidak sesuai kebutuhan pelaku usaha), salah sasaran (sejumlah

¹⁰ Pernyataan ini diperkuat temuan Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP) yang melakukan studi kualitatif di 15 kabupaten/kota guna menindaklanjuti temuan kuantitatif dalam survei TKED KPPD; lihat, Wawan Sobari, *Memperkuat Daya Saing Daerah Melalui Kebijakan Pro Bisnis* (Surabaya: Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi dan The Asia Foundation, 2012), hal.16.

program afirmatif bagi usaha mikro-kecil justru jatuh ke tangan pelaku usaha menengah-besar), dan diskriminatif (pungutan yang ditanggung usaha mikro-kecil lebih membebani ketimbang usaha menengah-besar).

Jika menelisik kasus konkret, sebagian tipologi masalah tata kelola di sejumlah indikator penting pada dasarnya dipengaruhi langsung oleh kinerja birokrasi. *Pertama*, perihal infrastruktur, pemerintah daerah tentu memahami arti penting ketersediaan dan kualitas jalan serta infrastruktur lainnya. Namun, kesadaran tersebut tidak terlihat dalam kesungguhan mereka mencari terobosan dengan merencanakan proyek berskala besar lewat kemitraan publik-privat dan skema anggaran *multi years*, serta tidak tercermin dalam politik anggaran setiap tahun. Bahkan, alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang secara kuantitatif bertambah besar justru “dimakan” oleh para pemburu rente (pelaksana dan pengawas) serta aparat pemerintah daerah yang dilakukan dengan cara mengakali proses tender (arisan/jatah, daftar prioritas) dan memanipulasi ukuran atau kualitas pengerjaan proyek.¹¹

¹¹ Temuan KPPOD (2012) memperlihatkan bagaimana korupsi menggerogoti fungsi APBD bagi peningkatan kinerja ekonomi daerah lewat penyimpangan belanja infrastruktur. Tata kelola infrastruktur—aspek terpenting bagi bergeraknya roda perekonomian—tidak membuat jaringan jalan, irigasi, dan listrik, makin berkualitas, tetapi justru kian memburuk. Masalahnya bukan semata pagu anggaran yang terbatas sebagaimana diklaim selama ini. Studi kuantitatif dan kualitatif menyangkut kaitan suplai fiskal dengan kualitas infrastruktur justru menunjukkan kecenderungan sebaliknya. Sepanjang 2007-2010, agregat anggaran kabupaten/kota untuk belanja infrastruktur berkisar 11-13 persen. Alih-alih mendongkrak kualitas infrastruktur yang terjadi malah kian tinggi tingkat kerusakan infrastruktur (jalan) yang dikelola pemerintah daerah. Pada 2007, panjang jalan kabupaten/kota dengan kondisi rusak parah mencapai 25 persen, tetapi “anehnya” pada 2010 naik menjadi 44 persen. Penyebabnya kemungkinan besar terkait kapasitas pengelolaan anggaran dan

Kedua, dalam hal akses lahan. Proses pengurusan dan penetapan sertifikat lahan merupakan isu klasik. Koordinasi antara kantor pertanahan dan perizinan pemerintah daerah dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang merupakan instansi vertikal “mewakili” pemerintah pusat, kerap menemui jalan buntu lantaran perbedaan kepentingan antar-entitas pemerintahan. Hal ini diperparah jika kepastian hukum peruntukan lahan dan tata ruang belum ditetapkan, sementara arah pengembangan wilayah tidak menjamin adanya kepastian dan keberlanjutan karena lebih sering bersifat *ad hoc*. Alih-alih jaminan akses lahan dan lemahnya visi penataan wilayah, pemerintah daerah justru menjadikan urusan pertanahan sebagai ladang perburuan rente, bahkan ladang konflik antara masyarakat dan pelaku usaha tanpa melibatkan mediasi pemerintah daerah.

Ketiga, para pelaku usaha, khususnya skala mikro-kecil, merasakan adanya manfaat program pengembangan usaha. Sebagian pemerintah daerah, lewat pelbagai program, memang melangkah lebih jauh dari wilayah konvensional dan berupaya mengambil inisiatif dalam mendukung perkembangan dunia usaha. Namun, studi TKED menunjukkan bahwa inisiatif yang “diunggulkan” pemerintah daerah lebih banyak berupa bantuan modal bergulir dan sarana usaha. Untuk usaha yang relatif sudah berkembang, kebutuhan mereka sejatinya tidak lagi sebatas pinjaman dana lunak, tetapi sejumlah program kreatif seperti pendampingan manajemen, penguatan kapasitas pekerja, promosi, dan akses ke pasar luar daerah/

pengerjaan teknis proyek. Namun, kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi juga tampak kuat memperparah kinerja investasi tersebut, khususnya “suap” saat proses tender dan operasional proyek tanpa pengawasan ketat. Di sini, peningkatan alokasi anggaran itu bukan bentuk respons positif pemerintah daerah atas meningkatnya kebutuhan untuk melayani masyarakat, tetapi siasat guna membuka celah dan “mencadangkan” ruang bagi praktik korupsi.

negeri. Tidak sejalannya kebutuhan dunia usaha dengan program-program yang disodorkan birokrasi memunculkan kesan bahwa kesibukan pemerintah daerah—sering kali diliput media massa—tidak selalu relevan dan bermanfaat bagi kelompok target (pelaku usaha).

Keempat, munculnya rezim pungutan lewat pelbagai perda pajak, retribusi, sumbangan, dan sebagainya, yang menjamur di Indonesia era desentralisasi dan otonomi. Walaupun bukan fenomena baru atau khas, otonomi dan desentralisasi jelas membawa tantangan dan tekanan baru yang membuat pemerintah daerah bersikap eksekutif dalam menggali potensi keuangan daerah, sehingga mudah tergelincir karena mengejar target pendapatan asli daerah (PAD) semata. Hasil tinjauan (*review*) regulasi sepanjang era desentralisasi yang dilakukan KPPOD menemukan sekitar 30 persen peraturan daerah masuk kategori bermasalah. Temuan itu sejalan dengan hasil kajian pemerintah: Kementerian Keuangan telah memeriksa 13.252 perda pajak/retribusi dan 4.885 (35%) di antaranya dinilai bermasalah serta direkomendasikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dicabut. Sayangnya, Kementerian Dalam Negeri hanya membatalkan 1.843 perda, sementara status penanganan sisanya yang sebanyak 3.042 tidak begitu jelas.

Kemunculan berbagai perda distortif tersebut tak semata mencerminkan masalah *legal-drafting*, tetapi juga menyangkut kapasitas penyusunan kebijakan itu sendiri. Fakta lapangan menunjukkan bahwa tidak banyak pemerintah daerah yang memiliki cetak-biru reformasi regulasi yang mencerminkan kebijakan ekonomi dan politik fiskal yang baik. Selain itu, hanya sedikit pemerintah daerah yang memiliki rencana besar bagaimana menempatkan pelaku usaha dan masyarakat dalam agenda reformasi regulasi. Visi beberapa kepala daerah juga tidak sepenuhnya terang-benderang, baik tentang orientasi pembangunan (investasi/pembangunan ekonomi *versus* kepentingan pragmatis meningkatkan PAD) maupun keberpihakan terkait kelompok mana yang “diuntungkan”

oleh suatu kebijakan. Hal pasti, kelompok usaha mikro-kecil selalu mendapat porsi beban pungutan lebih besar ketimbang kelompok usaha menengah-besar serta menjadi pihak pertama yang sering kali terlempar ketika harus bersaing merengkuh dan meraih fasilitas yang disediakan pemerintah daerah.

Reformasi Birokrasi Perizinan¹²

Tata kelola ekonomi memang sebuah isu kompleks yang menjangkau banyak segi, namun birokrasi perizinan serta ikutannya berupa pungutan (pajak/retribusi) juga patut memperoleh perhatian khusus. Rumitnya administrasi perizinan memberi sumbangan cukup signifikan terhadap inefisiensi dan korupsi yang menyumbat kegiatan berusaha, khususnya pada fase awal memulai usaha (*starting a business*). Lemahnya peran institusi membuat realisasi semua faktor tata kelola lainnya bergerak tidak dalam kekuatan penuh. Perbaikan iklim usaha di daerah, terutama dalam konteks desentralisasi, mesti dimulai dari dan jelas berintikan agenda reformasi perizinan. Kondisi tata kelola perizinan dewasa ini terbukti menjadi titik penyumbat krusial dalam membangun fondasi ekonomi berkelanjutan berbasis investasi produktif. Kondisi demikian memang tidak mewakili gambaran menyeluruh iklim investasi. Namun demikian, kinerja perizinan daerah jelas menjadi sinyal awal menentukan lancar tidaknya aktivitas usaha selanjutnya.

Fakta menunjukkan bahwa tata kelola perizinan yang buruk—prosedur pengurusan sangat sulit, lama, dan mahal—membuat pelaku usaha enggan mengurus formalisasi usaha

¹² Bagian ini mengulas potret umum birokrasi perizinan terpadu sebagai jalan mereformasi birokrasi dan tata kelola ekonomi. Yang dibahas adalah dukungan politik—komitmen pimpinan daerah—dan kapasitas teknokratik birokrasi dalam reformasi usaha di daerah, khususnya birokrasi Perizinan Terpadu Satu Pintu (PTSP) sebagai model kelembagaan *par excellence* reformasi perizinan dan perbaikan institusi dalam tata kelola ekonomi.

mereka dan menghambat pertumbuhan kegiatan usaha baru. Padahal, tanpa kepemilikan surat izin sah, suatu badan usaha/perorangan tentu sulit atau bahkan tidak bisa melakukan kegiatan investasi secara aman, dan tidak dapat mengakses pinjaman modal dari lembaga keuangan/perbankan yang pasti mensyaratkan dokumen administrasi perizinan. Bila demikian, implikasi berikutnya, segala aset dan faktor produksi yang dimiliki sulit terkapitalisasi bahkan menjadi *dead capital*, karena penggunaannya terbatas dan terancam ketiadaan proteksi minimum negara. Dari sisi pemerintah daerah, urusan perizinan yang bermasalah akan memengaruhi pendapatan daerah/nasional dan mengacaukan administrasi perekonomian daerah bersangkutan yang berdampak langsung pada basis data yang digunakan untuk mengidentifikasi potensi pajak mereka. Arti penting perizinan sebagai instrumen rekayasa pembangunan (ekonomi), instrumen pendapatan (*budgeter*) dan pengaturan itu bisa mendorong semua pihak untuk mencurahkan perhatian lebih serius pada agenda pembaruan birokrasi dan regulasi usaha.

Seiring penerapan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, pemerintah mewujudkan langkah terobosan dimaksud dengan membangun sistem pelayanan terpadu satu pintu (PTSP). Ada sejumlah rumpun regulasi yang menjadi dasar dan kerangka legal bagi pembentukan model birokrasi baru tersebut, baik berkenaan dengan urusan materi, alokasi anggaran, sistem kelembagaan dan proses bisnis (tata laksana) maupun panduan pendirian/pengembangan PTSP.¹³ Pilihan mengadopsi

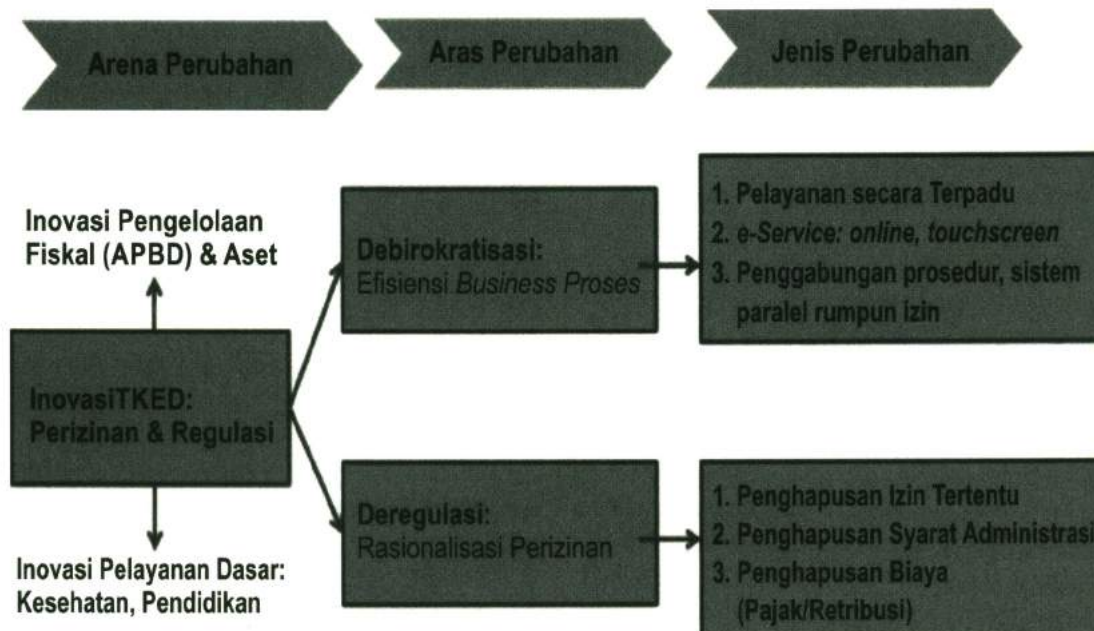
PTSP sebagai metode reformasi birokrasi merupakan keputusan politik dan tentunya sarat pertimbangan administrasi dari pemerintah daerah bersangkutan. Dengan teknik minimalisasi dan simplifikasi yang sering dipakai dalam pembentukan PTSP, pemerintah memangkas struktur—efisiensi melalui *downsizing* dan rekonfigurasi internal birokrasi—dan mengintegrasikan proses bisnis (debirokratisasi) serta memperpendek rentang kendali dan jarak fisik antara unit layanan dengan masyarakat.¹⁴

Desain institusional sebuah PTSP selalu dimulai dari upaya integrasi vertikal dan horizontal sebagian atau seluruh proses pelayanan perizinan/non-perizinan ke satu titik agar persyaratan, waktu, biaya, dan prosedur menjadi lebih singkat dan sederhana tanpa harus menghilangkan prinsip kehati-hatian (keselamatan sosial dan ekologi). Metode reformasi birokrasi perizinan semacam itu memberi banyak faedah praktis. Dari sisi dunia bisnis, pengintegrasian layanan pada satu pintu jelas mendorong efisiensi—beban yang ditanggung berkurang—lantaran bersifat paripurna: pengajuan permohonan, pemrosesan, penandatanganan, dan penyerahan dokumen hanya di

lenggaraan Pelayanan Publik; Permendagri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Atap dan Permendagri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah.

¹⁴ Selain minimalisasi/simplifikasi, ada sejumlah metode lain yang dipakai dalam reformasi birokrasi perizinan: metode modernisasi (memasukkan perkembangan teknologi informasi/komunikasi dalam pelayanan publik), metode marketisasi (melibatkan swasta secara intensif dalam penyediaan layanan publik); desentralisasi manajemen (menempatkan dan menyebar otoritas pengambilan keputusan perizinan ke pejabat yang berhubungan langsung dengan masyarakat); lihat, Eko Prasjo *et al.*, *Deregulasi dan Debirokratisasi Perizinan di Indonesia* (Depok: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2007), hal.74-83.

¹³ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (dijabarkan dalam PP No.38/2007 tentang aspek kewenangan PTSP dan PP No. 41/2007 tentang aspek kelembagaan PTSP); UU No.25/2007 yang dijabarkan dalam Perpres No.27/2009; UU No. 25/2009; Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal; Kepmenpan No.63/KEP/MPAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penye-

Gambar 2: Kerangka Logis Reformasi Perizinan di Daerah

satu tempat.¹⁵ Di sisi lain, warga atau pelaku usaha memperoleh kemudahan, kepastian, dan kejelasan, karena hanya perlu datang ke satu tempat dan dilayani seorang petugas (*front office/customer service*) saat mengajukan berkas permohonan dan mengambil surat perizinan.

Walaupun semua pihak memahami arti penting reformasi birokrasi di bidang pelayanan terpadu sebagai sebuah terobosan mendasar, namun tidaklah mudah untuk menjalankannya. Titik kritis dalam proses pembentukan PTSP jauh dari sekadar perkara teknokratik. Hal tersebut berkelindan dengan kerja-kerja politik yang merupakan domain *political management* terdiri atas serangkaian upaya membangun persepsi dan komitmen politik di tingkat eksekutif (kepala daerah). Pengalaman praktis

¹⁵ Sistem ini berbeda dengan proses pelayanan konvensional: pengurusan satu jenis perizinan/non-perizinan mesti dilakukan di beberapa tempat (SKPD) atau sistem pelayanan satu atap (PTSA) dengan kewenangan penandatanganan izin berada di masing-masing SKPD.

penulis menunjukkan bahwa banyak energi harus dialokasikan untuk kerja di ranah politik guna membangun persepsi dan komitmen yang sama di antara kepala daerah, pimpinan satuan kerja perangkat daerah (SKPD), dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kesulitan berikutnya muncul pada tataran teknokratik yang mengait dengan kapasitas penataan *manufacturing quality* dan *service quality*.¹⁶

Bagaimanapun juga, dari ruang lingkup perubahan yang dipilih, gerak reformasi perizinan di daerah akan menyentuh dua aras utama: debirokratisasi dan deregulasi. Pada aras pertama, arah reformasi perizinan dilakukan secara efisien menuju percepatan waktu, penyederhanaan sistem dan prosedur, persyaratan, serta biaya yang proporsional. Sementara pada aras deregulasi, perubahan menukik lebih mendasar pada isu kebijakan,

¹⁶ Lihat, Stewart Ranson dan John Stewart, *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society* (New York: St.Martin's Press, 1994).

terutama rasionalisasi jumlah/jenis yang selama ini dinilai berlebihan dan tidak relevan, baik dalam perspektif pelaku usaha maupun administrasi pemerintah daerah.

Dalam realitasnya mesti diakui bahwa capaian kerja perubahan saat ini lebih banyak dan sebatas menyentuh aras pertama, sementara perubahan pada aras deregulasi terkendala banyak hal lantaran mencakup rasionalisasi pelbagai regulasi nasional yang mengandung esensi perizinan sektoral yang tidak mudah dihapus, dipangkas, atau digabung. Data menunjukkan hingga tahun 2013 telah terbentuk PTSP di 16 provinsi dan 404 kabupaten/kota—bandingkan dengan perkembangannya pada 2006 yang hanya terbentuk di 111 daerah atau 274 daerah pada 2008 (lihat, Tabel 1). Jumlah daerah yang menerapkan model itu memang terlihat fantastis, namun profil serta kinerjanya ternyata sangat beragam. Dari sisi profil, terdapat 87 PTSP (22%) yang memiliki otoritas rendah (*low level of authority*) dalam jumlah perizinan yang ditangani, yakni kurang dari 5 jenis. Sementara yang menangani 5-9 jenis perizinan hanya 43 (11%) PTSP. Bahkan, berdasarkan skala kewenangan, sebagian PTSP tersebut “hanya” berperan sebagai perantara (“kantor pos”). Alih-alih menjadi *one stop service* mereka malah menambah *another stop service* atau *red-tape*.

Profil yang ideal adalah kelompok daerah memiliki otoritas relatif kuat berdasarkan jumlah perizinan yang dilimpahkan kepada mereka. Dalam kategori ini, terdapat 121 daerah (30%) yang mengurus 10-20 jenis perizinan (*medium level of authority*) dan 153 (38%) daerah mengurus lebih dari 20 jenis perizinan (*high level of authority*). Bahkan, tiga di antaranya (Kota Tasikmalaya, Kota Semarang, Kabupaten Mojokerto) secara berurutan mengurus 102, 102, dan 117 jenis perizinan. Pada aras provinsi, dari 16 provinsi yang sudah melaksanakan PTSP, empat provinsi—Sumatera Utara, Riau, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua—tidak diberi otoritas perizinan yang kuat. Sementara kondisi yang terbilang ideal terlihat di Provinsi Beng-

kulu, Kalimantan Timur, dan Bali—sekitar 20 jenis perizinan dilimpahkan ke PTSP. Daerah provinsi yang mengurus lebih dari 20 jenis perizinan berjumlah 9 provinsi. Bahkan, tiga provinsi di antaranya memiliki otoritas tinggi: Sulawesi Utara menangani 157 jenis perizinan, Aceh (149), dan Jawa Timur (125).

Organisasi dan tata kerja unit pelayanan perizinan terpadu ditetapkan dengan Permen- dagri setelah memperoleh pertimbangan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Bentuk kelembagaan tersebut dapat berupa Dinas, Badan, Kantor, atau Unit. PTSP yang mengambil bentuk Dinas hanya ada di 7 daerah (2%), sedangkan yang berbentuk Badan terdapat di 105 daerah (26%), Kantor di 267 daerah (66%), dan sebatas unit dalam institusi lain di 25 daerah (6%). *Level of institutional status* tersebut tidak otomatis berkorelasi dengan *level of authority*, namun bentuk kelembagaan seperti Unit atau Kantor sedikit banyak memengaruhi efektivitas kinerja lembaga bersangkutan, terutama ketika berhubungan dengan pimpinan SKPD sektoral dalam hal koordinasi pemberian rekomendasi, keputusan atas hasil verifikasi lapangan, pencatatan administrasi pungutan (retribusi) yang diperoleh dari urusan perizinan, dan sebagainya.

Pada dimensi lain, reformasi birokrasi perizinan terpadu di banyak daerah tidak berupa paket lengkap. Perhatian pada proses reformasi perizinan (bisnis) dalam institusi PTSP justru menyisakan masalah *street-level bureaucracy* di tingkat kecamatan, kelurahan, dan desa. Mengurus perizinan bisa dilakukan secara cepat dan murah, namun untuk melengkapi berbagai persyaratan yang diperlukan sering harus berhadapan dengan wajah kolot aparatur di tingkat *supporting-offices* tersebut. Celaknya, indikator kinerja dan standar pelayanan masih dianggap barang asing oleh sebagian besar lurah atau camat dan jajaran mereka. Tiadanya standar layanan kerja tak pelak menjadi sumber ketidakpastian dan humus bagi munculnya praktik perburuan rente. Rente yang sebangun dengan pungutan liar itu menambah beban

Tabel 1. Aras Otoritas PTSP Berdasarkan Provinsi

No.	Provinsi	Jumlah Kabupaten/Kota yang Memiliki PTSP				
		Otoritas Tinggi	Otoritas Sedang	Otoritas Rendah	Otoritas Terbatas/Tanpa Otoritas	Kabupaten/Kota yang Tidak Ada PTSP
1	Jawa Tengah	18	15	1	1	0
2	Jawa Timur	17	16	5	0	0
3	Jawa Barat	12	8	3	2	1
4	Sumatera Utara	7	9	3	7	7
5	Aceh	7	8	1	7	0
6	Kalimantan Selatan	7	6	0	0	0
7	Sulawesi Utara	7	4	4	0	0
8	Sumatera Barat	7	3	5	1	3
9	Nusa Tenggara Barat	7	1	0	1	1
10	Kalimantan Timur	6	5	2	0	1
11	Bali	6	3	0	0	0
12	Bengkulu	6	2	0	1	1
13	Nusa Tenggara Timur	5	5	3	5	3
14	Sumatera Selatan	5	4	1	2	3
15	Riau	5	1	3	3	0
16	DI Yogyakarta	5	0	0	0	0
Total 16 Provinsi		127	90	31	30	20
17 Provinsi Lainnya		26	31	12	57	73
Total Indonesia		153 (31%)	121 (24%)	43 (9%)	87 (18%)	93 (19%)

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

biaya yang harus ditanggung pelaku usaha. Biaya yang dikeluarkan sebagai “persyaratan” untuk mendapatkan surat izin di birokrasi tingkat bawah itu umumnya lebih besar ketimbang mengurus sendiri surat izin di PTSP.

Gambaran di lapangan menunjukkan adanya masalah dan kompleksitas pekerjaan yang merentang mulai dari munculnya gagasan awal, inisiasi pembentukan, operasionalisasi hingga tantangan pelembagaan reformasi di daerah. Pengalaman selama ini memperlihatkan muncul-

nya pola masalah relatif serupa: kuatnya desakan faktor politik dan teknis dalam memengaruhi kelahiran dan efektivitas kinerja PTSP. Pilihan kelembagaan ataupun skala kewenangan di suatu daerah selalu meresonsi kerja kedua faktor utama tersebut. Bagaimanapun juga, kualitas pimpinan politik yang inovatif dan bisa mentransformasi kepemimpinannya ke dalam sistem yang terinstitusionalisasi merupakan tantangan politik tingkat tinggi—melibatkan peran partai politik—dan sangat strategis dalam

konteks perubahan manajemen menuju pelem-bagaan sistem. Sementara faktor teknis mele-takkan agenda perubahan pada tantangan bagaimana merancang sistem administrasi, kapasitas sumber daya personel dan anggaran dengan mempertimbangkan efisiensi struktural, serta perkembangan ekonomi daerah bersang-kutan. Semua akan memengaruhi tingkat per-mintaan layanan publik yang berdampak pada pilihan kelembagaan, skala kewenangan, jum-lah/jenis perizinan yang dilimpahkan, dan se-bagainya.

Di samping faktor politik dan teknis, tan-tangan lain yang memiliki pengaruh signifikan terhadap gerak maju reformasi birokrasi per-izinan itu bersumber dari ketentuan dan regulasi nasional. Namun, fakta menunjukkan kerangka kebijakan nasional menyangkut pengaturan dan panduan pembentukan PTSP tidaklah *solid*. Inisiatif pembentukan PTSP ternyata tidak disertai pengaturan pelayanan satu pintu di aras pemerintah pusat. Koordinasi dan sinkronisasi kebijakan antara Kementerian Dalam Negeri, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, serta kementerian sektoral belum sepenuhnya terpadu. Tak pelak, timbul komplikasi dan beragam versi rujukan di tingkat daerah. Model BKPM, misalnya, lebih berorientasi pada integrasi kelembagaan de-ngan fungsi layanan penanaman modal dalam wadah BKPM, sementara Kemendagri cen-derung mendorong pembentukan unit tersen-diri dengan fungsi tidak semata terkait perizinan investasi, tetapi juga perizinan non-investasi (umpamanya, izin mendirikan bangunan; IMB) bahkan non-perizinan (seperti KTP dan aneka dokumen kependudukan).

Masalah koordinasi dan sinkronisasi terse-but merupakan konsekuensi dari pelbagai ketentuan berbeda yang menjadi dasar kebera-daan PTSP. Sebagai contoh, Peraturan Pemerin-tah Nomor 27 Tahun 2009—sebagai pengeja-wantahan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal—yang menjadi rujukan BKPM serta Peraturan Men-

teri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu rujukan Kemendagri, ter-lihat mengandung substansi berbeda, terutama dalam hal kelembagaan. Berdasarkan Permen-dagri No.24/2006, tugas pokok dan fungsi penyelenggara PTSP adalah mengelola semua bentuk perizinan usaha, non-perizinan usaha, dan non-perizinan tidak terkait langsung usaha (misalnya, administrasi kependudukan, dan lain-lain). Sementara jika mendasarkan PP No.27/2009, lingkup tugas PTSP hanya mengait de-ngan urusan penanaman modal, baik perizinan maupun non-perizinan. Beberapa pemerintah daerah kemudian menerjemahkannya sebagai pembentukan dua institusi (PTSP) yang me-miliki tugas dan fungsi terpisah.

Hal lain perlu dikemukakan adalah *moni-toring* pemerintah pusat terhadap profil dan kinerja PTSP yang cenderung parsial dan spo-radis. Sejak uji coba tahun 2006 hingga imple-mentasinya saat ini, penilaian dan pemantauan tersebut belum dilakukan secara komprehensif. Menurut saya, ketimbang terus-menerus me-ngejar target semua daerah bisa mendirikan PTSP, pemerintah secara simultan—bila me-mang memiliki sumber daya terbatas—sebaik-nya melakukan jeda sementara agenda pemben-tukan PTSP dan mengalihkan fokus dengan mengefektifkan PTSP yang sudah terbentuk. Pada momentum moratorium itu, pemerintah melakukan pemantauan intensif terhadap PTSP yang ada guna memperoleh pasokan data dan informasi mutakhir perihal *existing conditions*, sehingga bisa mengurangi kebiasaan “inter-vensi” *top-down* pemerintah pusat yang selalu pukul-rata (generalis). Selain itu, tanpa alat pe-ngukur kinerja yang *valid* melalui *monitoring* yang objektif, pemerintah pusat tentu akan mengalami kesulitan dalam menyusun desain besar konsolidasi kebijakan dan penguatan implementasi reformasi birokrasi perizinan di masa depan.

Selain untuk tujuan pembaruan birokrasi dan tata kelola itu sendiri, optimalisasi kinerja PTSP yang menjamin efisiensi dan transparansi

pengurusan izin usaha memiliki peran strategis bagi pembangunan ekonomi dan daya saing daerah di masa depan. Kemiskinan dan pengangguran yang mendera jutaan rakyat Republik ini mesti dijawab oleh pemerintah daerah melalui terobosan kreatif dengan menciptakan iklim usaha yang kondusif bagi bekerjanya modal dan lancarnya kegiatan usaha di daerah. Belanja pemerintah dan konsumsi masyarakat tidak bisa (lagi) diandalkan sebagai motor penggerak ekonomi di daerah; kita hanya memiliki sandaran dan harapan utama pada kapitalisasi investasi swasta. Dalam konteks ini, tanpa iklim usaha yang baik, alih-alih menjadi tujuan modal jangan-jangan daerah bersangkutan justru kian menjauh dari jangkauan radar investor.

Catatan Penutup

Berbagai eksperimentasi, gerak maju, serta masalah di atas masih perlu dilapis dengan segala langkah penguatan lebih lanjut. Reformasi tata kelola ekonomi daerah, termasuk birokrasi perizinan, bukan agenda sekali jadi. Ia akan selalu menempuh jalan panjang tak pernah berakhir (*never-ending reform*). Selain penguatan kelembagaan yang menjadi fokus perhatian, perkembangan beberapa dimensi agenda reformasi yang lebih bermakna, efektif, dan berkelanjutan juga perlu diperhatikan. Studi dan pengembangan program reformasi harus mulai secara serius memperhatikan dimensi ekonomi-politik. Kenyataan bahwa reformasi

kelembagaan belum sepenuhnya menghasilkan mutu tata kelola yang prima menunjukkan ada persoalan dengan *endogenous institutional quality*, bahkan tendensi repolitisasi reformasi oleh kaum oligark dan pemburu rente. Seberapa hebat daerah menyusun *e-procurement* tender pengadaan barang/jasa (misalnya, pembuatan jalan dan infrastruktur lain), kualitasnya kian menurun ketika alokasi anggaran justru bertambah. Para pemburu rente tidak menolak reformasi pengadaan barang/jasa secara elektronik, namun sangat paham sistem secanggih apa pun selalu bisa dimanipulasi untuk kepentingan tertentu.

Reformasi birokrasi dan tata kelola (ekonomi) di daerah pada akhirnya akan ditentukan oleh seberapa mampu kita “berurusan” dengan konteks struktural yang berbeda antar-ruang dan waktu, politik transaksional, repolitisasi kekuatan dominan dalam relasi kuasa di ranah lokal, personalisasi kekuasaan, dan perilaku “raja-raja kecil” yang memimpin daerah. Pemerintah diharapkan tidak hanya memfokuskan perhatian pada pembenahan kerangka regulasi nasional saat ini saja, tetapi secara lebih fundamental memperluas ranah intervensi ke lanskap ekonomi-politik reformasi birokrasi itu sendiri. Inilah tantangannya: bagaimana mengubah salah urus menjadi tata kelola, lantas membawa tingkatan tata kelola ini keluar dari sekadar *business as usual* menuju reformasi yang lebih bermakna bagi publik dan kian efektif dalam unjuk kerja •

