

LAPORAN AKHIR PENELITIAN

MERANCANG KEBIJAKAN PERIJINAN YANG PRO PASAR DAN SENSITIF KEPENTINGAN PUBLIK :

Studi Kasus Perijinan Ketenagakerjaan, Transportasi, dan Usaha Kecil dan Menengah di Kota Tasikmalaya dan Kota Bekasi - Oktober 2002

Tim Peneliti :
Suhirman (Team Leader)
Endang Suhendar
Riyan Sumindar
Praya Arie Indrayana
Mohamad Ramdan



PEG



Bandung Institute of Governance Studies

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini dikembangkan oleh tim peneliti dan tidak berhubungan atau mewakili lembaga yang mendanai kegiatan studi ini.

ABSTRAKSI

Perijinan merupakan instrumen kebijakan pemerintah untuk melakukan pengendalian atas eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas sosial maupun ekonomi. Ijin juga merupakan instrumen untuk alokasi barang publik secara efisien dan adil, mencegah asimetri informasi, dan perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Sebagai instrumen pengendalian perijinan memerlukan rasionalitas yang jelas dan tertuang dalam bentuk kebijakan pemerintah sebagai sebuah acuan. Tanpa rasionalitas dan desain kebijakan yang jelas, maka perijinan akan kehilangan maknanya sebagai instrumen untuk membela kepentingan masyarakat atas tindakan yang berdasarkan kepentingan individu. Atas dasar pertimbangan di atas, maka menjadi jelas bahwa secara ekonomi syarat sah diberlakukannya perijinan harus bersumber dari ada tidaknya kegagalan pasar –eksternalitas negatif, mis-alokasi barang publik, asimetri informasi, dan pelanggaran hak milik– yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas tertentu yang dilakukan oleh pribadi atau kelompok. Jika sebuah perijinan muncul tanpa ada landasan yang jelas mengenai bentuk kegagalan pasar yang mungkin ditimbulkan, maka sebaiknya perijinan tersebut dicabut, atau diuji kembali secara material. Karena perijinan yang demikian bisa mendistorsi iklim untuk melakukan aktivitas atas dasar kepentingan individu maupun kelompok, yang pada gilirannya akan menciptakan iklim disinsentif bagi pertumbuhan ekonomi.

Dari analisis atas tiga kasus perijinan di dua kota menunjukkan formulasi dan pelaksanaan kebijakan masih ditandai oleh indikasi: 1) proses penyusunan kebijakan perijinan masih belum partisipatif, 2) Belum tegasnya rasionalitas yang digunakan dalam penetapan ijin, 3) Ada kecenderungan untuk menjadikan perijinan difungsikan sebagai instrumen pendapatan, 4) Masih lemahnya instrumen kelembagaan untuk pemrosesan dan pengawasan ijin yang telah dikeluarkan, 5) Lemahnya rasionalitas kebijakan dan instrumen kelembagaan berkaitan dengan masih lemahnya kapasitas pemerintah daerah dalam formulasi kebijakan dan pelaksanaan perijinan, 6) Masih terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan, 7) Monopoli birokrasi dalam proses pengurusan ijin, 8) Masih lemahnya masyarakat sipil dan sosiassi bisnis sebagai instrumen kontrol pemerintah.

Untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan perijinan maka direkomendasikan sebagai berikut: 1) Dalam formulasi kebijakan perijinan hendaknya melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dengan perijinan, 2) Dalam menetapkan kebijakann perijinan hendaknya rasionalitas dari ditetapkannya perijinan dikemukakan secara jelas dan spesifik, 3) Kembalikan fungsi perijinan sebagai instrumen pengendalian dan pengawasan, 4) Hilangkan ego sektoral pada sektor perijinan, 5) Tingkatkan kapasitas anggota DPRD dan pejabat pemerintah dalam kebijakan dan pelaksanaan kebijakan perijinan, 6) Tindak tegas aparat yang menyalahgunakan jabatan untuk kepentingan pribadi, 7) Kembangkan sektor swasta yang mengurus hal-hal teknis dalam proses ijin, 8) Tatanan pemerintahan yang baik hanya akan terjadi bila ada organisasi masyarakat sipil dan asosiasi bisnis yang kuat dan sehat.

Untuk mengimplementasikan rekomendasi, penelitian ini juga mencoba merancang rencana tindak lanjut untuk contoh ijin yang dikasi yaitu: Ijin di Sektor Ketenagakerjaan (Kota Bekasi), Ijin di Sektor Transportasi (Kota Bekasi), dan Ijin di Sektor Usaha Kecil (Kota Tasikmalaya).

DAFTAR ISI

ABSTRAKSI	i
DAFTAR ISI	ii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	v
1 PENDAHULUAN	i
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan Penelitian	3
1.3 Ouput Yang Diharapkan	3
1.4 Dampak Yang Diharapkan .	4
1.5 Metode Penelitian	4
2 GAMBARAN UMUM DAERAH	6
2.1 Kota Bekasi	6
2.2 Kota Tasikmalaya	12
3 PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI DUA KOTA	21
3.1 Konsep	21
3.2 Praktek Otonomi Daerah	22
3.2.1 Reorganisasi Birokrasi	22
3.2.2 Semangat Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)	26
3.2.3 Semangat membuat regulasi	28
3.2.4 Semangat berasosiasi di tingkat lokal	30
4 PROFILE PERIJINAN DAERAH	31
4.1 Formulasi Kebijakan Perijinan di Daerah	31
4.2 Profile Kebijakan Perijinan di Kota Bekasi	31
4.3 Profile Kebijakan Perijinan di Kota Tasikmalaya	34
5 STUDI KASUS: PERIJINAN SEKTOR KETENAGAKERJAAN, SEKTOR TRANSPORTASI, DAN SEKTOR USAHA KECIL	36
5.1 Perijinan Sektor Ketenagakerjaan	36
5.1.1 Kewenangan Daerah Kota dalam Sektor Ketenagakerjaan	36
5.1.2 Profile Ketenagakerjaan di Kota Bekasi	37
5.1.3 Profile Perijinan	37
5.1.4 Analisis Masalah	41
5.1.5 Analisis Stakeholders	47
5.1.6 Analisis Tujuan	48
5.1.7 Rekomendasi dan Rencana Tindak Lanjut (LFA)	51
5.2 Perijinan Sektor Transportasi	54
5.2.1 Kewenangan Daerah Kota dalam Sektor Transportasi	54
5.2.2 Profile Sektor Transportasi	57
5.2.3 Profile Perijinan di Sektor Transportasi	58
5.2.4 Analisis Masalah	60
5.2.5 Analisis Tujuan dan Rekomendasi	62

5.3 Perijinan Sektor Usaha Kecil	63
5.3.1 Kewenangan Pemerintah Kota dalam Sektor Perdagangan dan Perindustrian	63
5.3.2 Perkembangan Usaha Kecil di Kota Tasikmalaya dan Permasalahannya	64
5.3.3 Profile Perijinan untuk Usaha Kecil di Kota Tasikmalaya	68
5.3.4 Analisis Masalah Perizinan	69
5.3.5 Analisis Tujuan Kebijakan Perizinan	72
5.3.6 Analisis Stakeholders	75
5.3.7 Rekomendasi dan Rencana Tindak Lanjut (LFA)	76
6 KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	79
DAFTAR PUSTAKA	83
LAMPIRAN 1: PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH	L1 - 1
LAMPIRAN 2: DAFTAR IJIN DI PEMERINTAH KOTA BEKASI	L 2 -1
LAMPIRAN 3: DAFTAR IJIN DI PEMERINTAH KOTA TASIKMALAYA	L3 - 1

DAFTAR TABEL

Tabel 1-1	Kegiatan dan Output Studi Merancang Kebijakan Perijinan	5
Tabel 2-1	Tabel Luas Wilayah Administratif Kecamatan Jumlah Wilayah Administratif Desa/Kelurahan	7
Tabel 2-2	Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kota Bekasi 1996 – 2000 (dalam juta)	9
Tabel 2-3	Pendapatan Daerah Kota Bekasi 2000-2002 (dalam rupiah)	10
Tabel 2-4	Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan Kota Bekasi Tahun -2002	11
Tabel 2-5	Luas Wilayah Administratif Kecamatan dan Jumlah Wilayah Administratif Desa/Kelurahan	12
Tabel 2-6	Tabel Persebaran dan Kepadatan Penduduk per Wilayah Kecamatan Di Kota Tasikmalaya	13
Tabel 2-7	Jumlah Penduduk Usia > 15 tahun Menurut Lapangan Usaha di Kota Tasikmalaya	13
Tabel 2-8	Indikator Makro Kota Tasikmalaya Tahun 2002	14
Tabel 2-9	Produk Domestik Regional Bruto, Kabupaten Tasikmalaya 1998-2000	15
Tabel 2-10	Perkembangan Laju Pertumbuhan PDRB Kota Tasikmalaya Per Kecamatan Tahun 1996-2000	17
Tabel 2-11	Sarana dan Prasarana Perekonomian Daerah Kota Tasikmalaya	18
Tabel 2-12	Potensi Industri di Daerah Kota Tasikmalaya	18
Tabel 2-13	Anggaran Pendapatan pada APBD Kota Tasikmalaya Tahun Anggaran 2002	19
Tabel 2-14	Anggaran Belanja Rutin Kota Tasikmalaya	20
Tabel 2-15	Anggaran Belanja Pembangunan Berdasarkan Sektor Pembangunan pada APBD Tahun Anggaran 2002	20
Tabel 4-1	Perijinan di Kota Bekasi 2002	32
Tabel 4-2	Retribusi Daerah Kota Bekasi 2000-2002 (dalam rupiah)	33
Tabel 4-3	Perijinan di Kota Tasikmalaya Tahun 2002	34
Tabel 4-4	Target Pendapatan Dari Pos Retribusi Kota Tasikmalaya 2002	35
Tabel 5-1	Perijinan di Bidang Ketenagakerjaan Berdasarkan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2001	39
Tabel 5-2	Retribusi Izin Ketenagakerjaan	41
Tabel 5-3	Analisis Stakeholders Pada Perijinan Ketenagakerjaan	47
Tabel 5-4	Rencana Tindak Lanjut Merancang Kebijakan di Sektor Ketenagakerjaan	52
Tabel 5-5	Banyaknya Kendaraan Umum dan Bukan Umum Menurut Jenis Kendaraan	58
Tabel 5-6	Jenis ijin sektor transportasi di Kota Bekasi	58
Tabel 5-7	Retribusi Ijin Sektor Transportasi	59
Tabel 5-8	Realisasi Penerimaan Ijin Sektor Transportasi	59
Tabel 5-9	Profile Perijinan di Kota Bekasi Tahun 2002	68
Tabel 5-10	Stakeholders yang Terlibat dalam Penetapan dan Pelaksanaan Kebijakan Perijinan untuk Usaha Kecil di Kota Tasikmalaya	75
Tabel 5-11	Rencana Tindak Lanjut Kebijakan Perijinan untuk Usaha Kecil di Kota Tasikmalaya	77

DAFTAR GAMBAR

Gambar 5-1 Struktur Masalah Dunia Usaha Kota Tasikmalaya

67

1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perijinan merupakan instrumen kebijakan pemerintah untuk melakukan pengendalian atas eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas sosial maupun ekonomi. Ijin juga merupakan instrumen untuk alokasi barang publik secara efisien dan adil, mencegah asimetri informasi, dan perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Sebagai instrumen pengendalian perijinan memerlukan rasionalitas yang jelas dan tertuang dalam bentuk kebijakan pemerintah sebagai sebuah acuan. Tanpa rasionalitas dan desain kebijakan yang jelas, maka perijinan akan kehilangan maknanya sebagai instrumen untuk membela kepentingan masyarakat atas tindakan yang berdasarkan kepentingan individu.

Atas dasar pertimbangan di atas, maka menjadi jelas bahwa secara ekonomi syarat sah diberlakukannya perijinan harus bersumber dari ada tidaknya kegagalan pasar –eksternalitas negatif, mis-alokasi barang publik, asimetri informasi, dan pelanggaran hak milik- yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas tertentu yang dilakukan oleh pribadi atau kelompok. Jika sebuah perijinan muncul tanpa ada landasan yang jelas mengenai bentuk kegagalan pasar yang mungkin ditimbulkan, maka sebaiknya perijinan tersebut dicabut, atau diuji kembali secara material. Karena perijinan yang demikian bisa mendistorsi iklim untuk melakukan aktivitas atas dasar kepentingan individu maupun kelompok, yang pada gilirannya akan menciptakan iklim disensitif bagi pertumbuhan ekonomi.

Mengingat fungsinya yang sangat sentral dalam mencegah kegagalan pasar dari aktivitas individual, maka fungsi perijinan jelas merupakan fungsi regulasi yang harus dipegang oleh pemerintah. Pemerintah misalnya mengatur quota barang dan jasa tertentu yang harus disuplai di pasar yang pada tingkat tertentu tidak menimbulkan dampak negatif bagi kehidupan bersama. Dalam konteks inilah maka suatu tindakan intervensi pemerintah dalam bentuk perijinan harus dirujuk pada fungsi pemerintah yang utama, yakni fungsi alokatif, fungsi distributif, dan fungsi stabilisasi.

Instrumen perijinan yang terlalu ketat tidak mustahil akan mendorong pada aktivitas informal dalam ekonomi, atau yang sering kita sebut sebagai black market economy, akan tetapi perijinan yang terlalu longgar juga akan mendorong pada tingginya biaya sosial yang harus ditanggung oleh masyarakat seperti kemacetan, kerusakan lingkungan, malaise ekonomi, inflasi, dan polusi sebagai akibat dari aktivitas pasar yang tidak terkendali. Oleh karena itu, sebuah mekanisme perijinan harus mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan publik dengan kepentingan individu yang mengakselerasi kegiatan ekonomi.

Dalam menjalankan fungsi alokatif, pemerintah harus mempertimbangkan apakah sebuah bentuk perijinan akan mendistorsi pasar atau tidak. Karena itu, kebijakan perijinan harus memperhatikan empat hal:

1. **Dasar rasionalitas ditetapkan berbagai jenis perijinan.** Kebijakan perijinan dirancang untuk mencegah terjadinya kegagalan pasar. Bentuk perijinan yang tidak berlandaskan kegagalan pasar sudah dapat dipastikan akan mendistorsi alokasi sumber daya secara efisien. Dengan demikian maka pemerintah sebaiknya tidak mengatur melebihi yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang tidak dapat dicapai selain menggunakan regulasi (*minimum effective regulation principle*).

2. **Lembaga yang bertugas memproses ijin.** Ijin merupakan keputusan administratif yang lazim disebut sebagai keputusan tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara tersebut berisi pengaturan mengenai kegiatan yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh masyarakat. Untuk memproses keputusan tata usaha negara, pemerintah memerlukan dan memiliki organisasi yang disebut birokrasi. Birokrasi pemerintah sebagai kumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks, dan tunduk pada pembuat peran formal (Powel, dalam Santoso, 1997).

Dikaitkan dengan konteks pemerintahan Indonesia, Priyo Budi Santoso (1997) mendefinisikan birokrasi sebagai keseluruhan organisasi pemerintah, yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga non-departemen, baik di pusat maupun di daerah. Ada 3 kategori organisasi birokrasi. Kategori yang pertama adalah birokrasi pemerintahan umum yang menjalankan fungsi pengaturan. Kategori kedua adalah birokrasi yang memberikan pelayanan umum. Kategori yang ketiga adalah birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintah yang menjalankan salah satu bidang khusus untuk mencapai tujuan pembangunan, seperti organisasi pemerintah yang bergerak di sektor pertanian, industri, pendidikan, dan lain-lain. Dalam praktek pemerintahan di Indonesia perijinan dikategorikan sebagai pemberian pelayanan. sehingga dikerjakan oleh birokrasi yang memberikan pelayanan umum.¹

Dalam menjalankan fungsinya birokrasi pelayanan umum menyusun serangkaian mekanisme dan prosedur yang harus ditempuh oleh seseorang atau badan usaha untuk mendapatkan ijin tertentu yang didasari oleh berbagai perangkat hukum. Mekanisme, prosedur, dan perangkat hukum yang mendasari tidaklah bersifat netral, melainkan disusun untuk melayani tujuan tertentu misalnya efisiensi, keadilan, pemerataan.

3. **Beban biaya untuk mendanai lembaga yang memproses perijinan.** Ijin merupakan keputusan tata usaha negara dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dalam pemerintahan sebagai konsekuensi dari jabatannya. Keputusan ini bersifat rutin dan melekat pada jabatan. Dengan demikian biaya perijinan melekat pada anggaran rutin pemerintah dan tidak dibebankan sebagai biaya transaksi pada pemohon. Melekatkan biaya transaksi pada ijin merupakan salah satu distorsi dalam pelaksanaan tata administrasi pemerintahan. Jika karena satu dan lain hal pemerintah menganggap bahwa pengurusan ini merupakan pelayanan umum yang jasa pelanannya dikenakan kepada pemohon maka kebijakan ini harus merefleksikan pandangan yang telah diterima luas bahwa pasar yang kompetitif dapat bekerja sangat baik dalam menyediakan barang dan jasa terbaik kepada publik dengan harga terendah (*competitive neutrality principle*).² Dengan demikian harus dibuka peluang bagi sektor swasta untuk masuk dalam persaingan jasa pemrosesan ijin.

1 Kedudukan pelayanan perijinan sebagai pelayanan umum dapat dilihat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum.

² Dasar hukum untuk menarik retribusi bagi pemberian ijin tertentu tertuang dalam UU No. 34/2000 tentang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Dan Retribusi Daerah pasal 18 – pasal 24. Meskipun baik UU No. 18/1997 maupun UU No. 34/2000 menekankan bahwa pada dasarnya pemberian izin oleh Pemerintah Daerah tidak harus dipungut retribusi. Akan tetapi, untuk melaksanakan fungsi tersebut, Pemerintah Daerah mungkin masih mengalami kekurangan biaya yang tidak selalu dapat dicukupi dari sumber-sumber penerimaan daerah, sehingga terhadap perizinan tertentu masih dipungut Retribusi.

Selain persoalan harga, yang harus diingat adalah dalam perijinan melekat fungsi pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, dan sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.³ Berdasarkan ketentuan tersebut, maka untuk menilai keberhasilan suatu ijin bukan hanya berdasar pada jumlah ijin yang dikeluarkan –yang berkorelasi dengan jumlah retribusi yang diterima–, melainkan harus berdasarkan pada sampai sejauh mana instrumen perijinan berfungsi dalam mengakselerasi kegiatan ekonomi atau mengendalikan kegiatan masyarakat/swasta sehingga kegiatan tersebut tidak menimbulkan masalah eksternalitas, masalah barang publik, asimetri informasi, dan pelanggaran hak milik

4. **Proses perumusan dan pengambilan keputusan kebijakan perijinan.** Dua isu penting yang relevan dibahas di sini adalah pertama, apakah pihak-pihak yang menjadi sasaran (*target group*) dari perijinan sudah dilibatkan dan digali aspirasinya dalam merumuskan kebijakan perijinan tersebut (*transparency and participation principle*). Kedua, apakah orang-orang (pemerintah dan atau anggota parlemen) yang merumuskan isi kebijakan perijinan tersebut mempunyai keterampilan dan kepekaan yang cukup dalam merumuskan kebijakan perijinan.

Untuk melihat implementasi kebijakan berdasarkan pada empat indikator di atas, **Bandung Institute of Governance Studies** (BIGS) telah melakukan penelitian mengenai kebijakan perijinan di Kota Bekasi dan Kota Tasikmalaya. Di Kota Bekasi BIGS melakukan penelitian mengenai perijinan di sektor ketenagakerjaan dan sektor transportasi. Sedangkan di Kota Tasikmalaya BIGS melakukan penelitian mengenai perijinan di sektor usaha kecil. Hasil studi di kedua kota tersebut diharapkan dapat menjadi contoh kasus mengenai implementasi kebijakan perijinan di tingkat kota. Lebih jauh BIGS bersama dengan *stakeholders* (para pihak) Kota Bekasi dan Kota Tasikmalaya telah mencoba merancang kebijakan perijinan -untuk ketiga sektor di atas- yang diharapkan dapat mengakselerasi kegiatan ekonomi dan dapat melindungi kepentingan publik yang lebih luas.

1.2 Tujuan Penelitian

Studi ini bertujuan untuk merancang kebijakan perijinan di daerah yang pro-pasar dan sensitif dengan kepentingan publik. Tujuan studi dicapai dengan cara:

1. Mengidentifikasi perangkat hukum yang menjadi dasar bagi proses penetapan perijinan.
2. Mengidentifikasi praktek perumusan dan pengambilan keputusan kebijakan perijinan.
3. Mengidentifikasi masalah-masalah yang timbul akibat penetapan dan pelaksanaan kebijakan perijinan.
4. Merekomendasikan proses penetapan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan perijinan yang dapat mengakselerasi pasar dan kepentingan publik.

1.3 Output Yang Diharapkan

1. Teridentifikasinya praktek dan perangkat hukum yang melandasi proses penetapan kebijakan perijinan.

³ Penjelasan UU No. 34/2000 pasal 18 ayat 1 huruf c.

2. Teridentifikasinya masalah-masalah yang timbul akibat penetapan dan pelaksanaan kebijakan perijinan
3. Adanya rekomendasi bagi sistem, perangkat hukum, dan mekanisme perijinan yang bisa mengakselerasi pasar dan kepentingan publik

1.4 Dampak Yang Diharapkan .

Dampak yang diharapkan dari adanya studi ini adalah :

1. Adanya kesadaran dari para pengambil keputusan di daerah untuk membuat kebijakan perijinan yang dapat mengakselerasi kegiatan ekonomi dan sesuai dengan perasaan keadilan masyarakat
2. Adanya instrumen bagi masyarakat dan pengusaha untuk menilai secara kritis serta menuntut perubahan terhadap berbagai kebijakan perijinan yang sudah dibuat oleh Pemerintah apabila dinilai dapat menghambat kegiatan ekonomi dan perasaan keadilan masyarakat
3. Adanya dorongan bagi seluruh pihak yang terlibat (*stakeholders*) di daerah studi untuk memperbaiki berbagai produk perijinan.

1.5 Metode Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di 2 daerah sebagai lokasi studi kasus yaitu: Kota Tasikmalaya dan Kota Bekasi. Karena banyaknya perijinan yang dikeluarkan daerah maka di Kota Bekasi studi difokuskan untuk memahami kebijakan perijinan di sektor ketenagakerjaan dan sektor transportasi. Sedangkan di Kota Tasikmalaya di sektor usaha kecil.

Secara metodologis penelitian ini menggunakan beberapa metode sekaligus yaitu studi data sekunder, wawancara terstruktur, dan diskusi kelompok terfokus (*collaborative assessment*). Diskusi kelompok terfokus dilakukan secara kolaboratif dengan melibatkan semua stakeholder.

Tahapan kegiatan serta output kegiatan dalam penelitian ini dapat disimak dalam Tabel 1-1 berikut:

Tabel 1-1 Kegiatan dan Output Studi Merancang Kebijakan Perijinan

No.	Kegiatan	Sub Kegiatan	Output
1.	Orientasi dan Perancangan Kerangka dan Instrumen Penelitian	<input type="checkbox"/> Mengkaji Literatur <input type="checkbox"/> Workshop Peneliti <input type="checkbox"/> Penulisan Design kebutuhan data dan Kuesioner	Persamaan Persepsi dan Perumusan Design dan Instrumen Penelitian / survey
2	Identifikasi Jenis Perijinan dan <i>stakeholder</i> Perijinan	<input type="checkbox"/> Survey data primer dan sekunder di dua kota <input type="checkbox"/> Workshop dan Studi Meja di Bandung	<input type="checkbox"/> Memahami Jenis Perijinan <input type="checkbox"/> Rasionalitas Jenis Perijinan <input type="checkbox"/> Lembaga Pelaksana Perijinan <input type="checkbox"/> Tarif Perijinan <input type="checkbox"/> Peta <i>stakeholders</i> perizinan
3.	<i>Collaborative Assessment</i>	<input type="checkbox"/> <i>Stakeholders</i> perijinan dari sisi supply <input type="checkbox"/> <i>Stakeholders</i> perijinan dari sisi demand <input type="checkbox"/> <i>Stakeholders</i> perijinan dari sisi supply dan demand	<input type="checkbox"/> Identifikasi praktek dan perangkat hukum yang mendasari proses penetapan ijin. <input type="checkbox"/> Identifikasi masalah dan dampak kebijakan dan pelaksanaan kebijakan perijinan eksisting <input type="checkbox"/> Penentuan tujuan atau sasaran pemerintah terhadap masalah. <input type="checkbox"/> Identifikasi dan review solusi alternatif, termasuk alternatif non regulasi. <input type="checkbox"/> Analisa manfaat dan biaya solusi alternatif; termasuk biaya yang timbul karena regulasi. <input type="checkbox"/> Identifikasi masalah keterlibatan <i>stakeholders</i> dalam perumusan perijinan <input type="checkbox"/> Identifikasi keterampilan pembuatan kebijakan dalam merumuskan perijinan
4.	Analisis dan Perumusan Rekomendasi	<input type="checkbox"/> Studi meja dan diskusi ahli <input type="checkbox"/> Studi meja dan diskusi ahli	<input type="checkbox"/> Penajaman kerangka teoritis (hipotesis) <input type="checkbox"/> Analisis masalah <input type="checkbox"/> Rekomendasi alternatif kebijakan <input type="checkbox"/> Rekomendasi pelaksanaan Kebijakan
5.	Publikasi dan Diseminasi	<input type="checkbox"/> Penulisan akhir <input type="checkbox"/> Seminar	<input type="checkbox"/> Pembentukan opini dan agenda tindak lanjut

2 GAMBARAN UMUM DAERAH

2.1 Kota Bekasi

2.1.1. Luas Wilayah

Kota Bekasi dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 9 tahun 1996 dan diresmikan pada tanggal 10 Maret 1997. Sebagai kawasan perkotaan, berarti Kota Bekasi merupakan kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian, dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan, dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi (sesuai UU N. 22 tahun 1999 pasal 1 ayat q).

Secara geografis Kota Bekasi terletak di Bagian Utara Propinsi Jawa Barat antara $106^{\circ}48'28''$ – $107^{\circ}27'29''$ Bujur Timur dan $6^{\circ}10'6''$ – $6^{\circ}30'6''$ Lintang Selatan. Wilayah Kota Bekasi memiliki luas sebesar 21.409 Ha yang terdiri dari 10 Kecamatan yaitu Kecamatan Bekasi Timur, Bekasi Selatan, Bekasi Barat, Bekasi Utara, Pondokgede, Jatiasih, Bantargebang, Jatisampurna, Medan Satria, dan Rawa Lumbu. Batas wilayah Kota Bekasi adalah:

- a. Sebelah Utara : Kabupaten Bekasi
- b. Sebelah Selatan : Kabupaten Bogor
- c. Sebelah Barat : Propinsi DKI Jakarta
- d. Sebelah Timur : Kabupaten Bekasi

Kondisi topografi relatif datar dengan kemiringan lahan 0 – 3% dan ketinggian tanah antara 10 – 45 m di atas permukaan air laut. Kondisi tanah sebagian berupa alluvial yang merupakan endapan pantai di bagian Utara Kota dan tanah liat serta vulkanik di bagian Selatan Kota. Suhu udara Kota Bekasi cukup tinggi antara $24 - 33^{\circ}\text{C}$ karena terletak di dataran rendah. Dengan kondisi topografik demikian, maka secara teknis kerekesayasan Kota Bekasi memiliki potensi yang sangat baik untuk segala kegiatan budidaya, khususnya budidaya permukiman perkotaan.

2.1.2. Penggunaan Lahan

Penggunaan lahan di wilayah kota Bekasi sebagian besar didominasi oleh lahan yang sudah terbangun dengan luas 10.754,74 Ha atau 51,09% dari luas wilayah, sedangkan luas lahan yang tidak terbangun seluas 10.294,26 Ha atau 48,91% dari luas wilayah kota, dengan rincian penggunaan sebagai berikut:

- Permukiman (46,36%)
- Industri (1,89%)
- Perdagangan dan jasa (1,48%)
- Pendidikan (0,86%)
- Pemerintahan dan bangunan umum (0,50%)

2.1.3. Kependudukan

Populasi penduduk Kota Bekasi relatif lebih banyak bila dibandingkan dengan kabupaten/kota lainnya di Jawa Barat. Hal ini dapat dilihat dari kecenderungan kenaikan jumlah penduduk kota Bekasi selama dua tahun terakhir ini yaitu:

- Tahun 1998 tercatat jumlah penduduknya sebanyak 1.471.477 jiwa.
- Tahun 1999 tercatat jumlah penduduknya sebanyak 1.543.847 jiwa
- Tahun 2000 tercatat jumlah penduduknya sebanyak 1.637.610 jiwa yang merupakan hasil sensus penduduk tahun 2000

Laju pertumbuhan penduduk (LPP) dari tahun 1998–1999 mencapai 5,50%, sedangkan LPP tahun 1999–2000 mengalami penurunan menjadi 5,02% yang terdiri dari LPP kelahiran 1,50% dan LPP dari migrasi penduduk mencapai 3,52%. Perkembangan jumlah penduduk yang relatif tinggi tersebut merupakan salah satu keunggulan/potensi yang dimiliki oleh kota Bekasi dalam hal penyediaan tenaga kerja.

Tinjauan struktur ketenagakerjaan penduduk, menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk kota Bekasi sampai dengan saat ini bekerja pada bidang/sector industri pengolahan, yang mencapai 32,36%, disusul pada bidang/sector perdagangan, hotel, dan restoran sebesar 21,75% dan pada sector jasa sebesar 19,73%. Hal ini merupakan konsekuensi dari pertumbuhan yang pesat sector-sector industri pengolahan, perdagangan dan jasa di kota Bekasi. Dengan demikian ketiga lapangan usaha tersebut memiliki potensi yang besar untuk menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang cukup besar dibandingkan lapangan usaha lainnya.

Tabel 2-1 Luas Wilayah Administratif Kecamatan Jumlah Wilayah Administratif Desa/Kelurahan

No	Kecamatan	Luas Wilayah (Km ²)	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk (Jiwa/Km ²)	Jumlah	
					Desa	Kelurahan
1	Pondok Gede	24,37	242.082	9.934	4	1
2	Jati Sampurna	22,48	73.603	3.274	5	
3	Jati Asih	24,49	135.331	5.526	6	
4	Bantar Gebang	41,78	134.104	3.210	7	1
5	Bekasi Timur	13,49	217.575	16.129		4
6	Rawalumbu	15,67	139.617	8.910		4
7	Bekasi Selatan	14,96	161.417	10.790		5
8	Bekasi Barat	18,89	222.373	11.772		5
9	Medan Satria	14,71	121.736	8.276		4
10	Bekasi Utara	19,65	215.964	10.991		6
	Jumlah	210,49	1.663.802	7.904	22	30

Sumber: Bekasi Dalam Angka, 2000

2.1.4. Perekonomian

Kondisi perekonomian kota Bekasi dapat dilihat dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Pada tahun 1999 berada pada angka sebesar Rp. 3,141 Triliun. Nilai PDRB tersebut lebih tinggi dibandingkan tahun sebelumnya yang mencapai Rp. 3,059 Triliun atau terjadi peningkatan sebesar 0,27%. Laju pertumbuhan ekonomi (LPE) kota Bekasi tahun 1998 tercatat minus (-) 20,87%, namun pada tahun 1999 terjadi kenaikan atau peningkatan menjadi 2,67% yang berarti pula lebih besar 0,57% dari laju pertumbuhan ekonomi Jawa Barat yang hanya 2,1% pada tahun yang sama.

Sektor perdagangan, hotel dan restoran merupakan sektor yang memberikan kontribusi yang besar dalam pembentukan PDRB kota Bekasi. Selama periode 1996–1998, sektor ini memberikan

kontribusi rata-rata sebesar 25,26% terhadap PDRB kota Bekasi. Kontribusi terbesar diberikan oleh sub sektor perdagangan besar dan eceran, yaitu rata-rata sebesar 21,55%.

Dilihat dari laju perkembangan PDRB, sektor ini memiliki laju pertumbuhan sebesar 5,86% per tahun, lebih tinggi daripada laju pertumbuhan kota Bekasi dan Jawa Barat pada sektor yang sama. Dari analisis *shift and share*, sektor perdangan, hotel dan restoran serta seluruh subsektornya memiliki nilai *differential shift* dan *proportional shift positif*. Hal ini menunjukkan bahwa sektor ini mempunyai peranan yang penting dalam perekonomian kota Bekasi dan Jawa Barat pada umumnya (RTRW kota Bekasi 2000-2010)

Sektor industri pengolahan yang ada dan telah berproduksi di kota Bekasi sebanyak 256 unit dengan menyerap tenaga kerja sebanyak 77.527 orang dan memberikan kontribusi terhadap PDRB rata-rata sebesar 50,64% dengan kata lain lebih dari setengah PDRB kota Bekasi dihasilkan dari sektor ini. Laju pertumbuhan sektor industri mencapai 5,17% per tahun, sedikit lebih besar dari laju pertumbuhan PDRB kota Bekasi dan lebih kecil dari laju pertumbuhan Jawa Barat untuk sektor yang sama.

Ditinjau dari jenisnya, kelompok industri yang ada di kota Bekasi didominasi oleh industri barang-barang dari logam mesin dan perlengkapannya, industri tekstil, pakaian jadi dan kulit, dan industri makanan dan minuman. Ketiga kelompok industri tersebut juga adalah industri yang banyak menyerap tenaga kerja. Pada Tabel 2-2 dapat disimak perkembangan PDRB Kota Bekasi dari tahun 1996 sampai dengan tahun 2000.

2.1.5. Pengangkutan dan Komunikasi

Sektor pengangkutan dan komunikasi memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap PDRB kota Bekasi. Kontribusinya selama kurun 1996–1998 mencapai 7,32% dengan laju pertumbuhan 5,86% per tahun, lebih besar dari laju pertumbuhan PDRB kota Bekasi dan Jawa Barat untuk sektor yang sama. Kontribusi terbesar untuk sektor ini diberikan oleh sub sektor pengangkutan, yaitu rata-rata sebesar 6,69%.

Kota Bekasi mempunyai potensi yang besar untuk pengangkutan jalan raya. Sub-sub sektor ini memiliki laju pertumbuhan yang lebih besar daripada laju pertumbuhan Jawa Barat untuk sub-sub sektor yang sama. Kontribusi sub-sub sektor jalan raya untuk sub sektor pengangkutan mencapai 5,56%.

2.1.6. Orientasi Pembangunan

Untuk mengarahkan pembangunan, Kota Bekasi telah mengeluarkan Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Daerah. Berdasarkan Perda No. 15/2000 visi Kota Bekasi adalah: “Bekasi Kota Unggul Dalam Jasa Dan Perdagangan Bernuansa Ihsan”. Sedangkan misi pemerintah kota Bekasi adalah: Memberikan Pelayanan Yang Terbaik Melalui Pembangunan Dan Pemberdayaan Masyarakat Serta Pelaku Usaha Di Bidang Jasa Dan Perdagangan Dengan Semangat Ihsan. Visi dan Misi tersebut diturunkan Perencanaan Strategis Pemerintah Kota Bekasi Tahun 2001 – 2005. Berdasarkan pada Propeda dan Prencanaan Strategis maka program pembangunan daerah dirancang.

Tabel 2-2 Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kota Bekasi 1996 – 2000 (dalam juta Rupiah)

Lapangan Usaha	1996		1997		1998		1999		2000	
	Konstan	Berlaku								
1. Pertanian	42.330	53.777	35.715	56.018	34.538	84.041	38.506	100.467	37.183	112.620
1.1. Tanaman Bahan Makanan	16.359	20.995	15.003	22.166	14.462	37.698	15.575	42.139	15.128	39.736
1.2. Tanaman Perkebunan	5.110	6.593	4.466	6.222	4.203	9.068	3.010	6.096	541	1.604
1.3. Peternakan dan hasil-hasilnya	20.685	25.985	16.062	27.406	15.688	36.775	19.695	51.562	21.277	70.523
1.4. Kehutanan										
1.5. Perikanan	176	204	184	224	185	500	226	670	237	757
2. Pertambangan dan Penggalan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3. Industri Pengolahan	1.804.779	2.401.071	1.751.467	2.487.131	1.406.172	3.326.261	1.423.468	3.543.442	1.492.076	4.140.751
3.1. Industri Minyak dan Gas	-		-	-	-	-	-	-	-	-
3.2. Industri Non-Minyak dan Gas	1.804.779	2.401.071	1.751.467	2.487.131	1.406.172	3.326.261	1.423.468	3.543.442	1.492.076	4.140.751
4. Listrik, Gas dan Air Bersih	67.725	84.981	77.381	99.580	75.104	120.891	82.069	133.333	100.824	204.858
5. Bangunan	159.920	199.740	156.729	211.585	130.141	317.544	132.901	339.110	142.718	407.944
6. Perdagangan, Hotel dan Restoran	960.108	1.260.504	1.183.847	1.683.656	901.171	2.155.741	939.805	2.285.466	957.745	2.558.183
7. Pengangkutan dan Komunikasi	276.801	348.298	284.817	405.250	232.949	495.598	238.210	543.016	255.902	661.738
8. Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	127.210	156.097	144.026	186.704	66.655	99.417	72.150	110.018	114.578	239.992
9. Jasa-jasa	210.787	268.214	216.968	295.350	216.469	403.334	222.611	520.149	232.665	571.989
Jumlah	3.649.660	4.772.682	3.850.950	5.425.274	3.063.199	7.002.827	3.149.720	7.575.001	3.333.691	8.898.075

2.1.7. Pendapatan dan Belanja Pemerintah Kota Bekasi

Seiring dengan perkembangan kota, pendapatan daerah Kota Bekasi terus meningkat. Pada tahun 2000 pendapatan daerah sebesar 132,5 milyar, meningkat menjadi 364,4 milyar pada tahun 2001 (lebih dari 100%). Pada tahun 2002 pendapatan Kota Bekasi diproyeksikan sebesar 442 milyar rupiah. Total penerimaan daerah masih didominasi oleh pendapatan dari pemerintah/bagian dana perimbangan (rata-rata 70%). Sedangkan pendapatan asli daerah menyumbang rata-rata sebesar 15% dari total pendapatan. Kenyataan inilah yang mendorong pemerintah Kota Bekasi berupaya sekeras mungkin untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.

Pada Tabel 2-3 dapat disimak struktur pendapatan Kota Bekasi 2000 – 2002.

Tabel 2-3 Pendapatan Daerah Kota Bekasi 2000-2002 (dalam rupiah)

No.	Uraian	Tahun Anggaran		
		2000	2001	2002
1.1.	Bagian Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Yang Lalu	19.911.219.586,52	28.790.200.762,00	45.928.733.003,50
1.2.	Bagian Pendapatan Asli Daerah	29.153.647.047,48	51.771.761.053,00	65.700.264.730,37
1.3.	Pendapatan dari Pemerintah/Bagian Dana Perimbangan	76.399.214.104,00	272.191.293.071,05	309.281.998.020,00
1.4.	Bagian Pinjaman Daerah	-	5.358.296.000,00	2.714.996.000,00
1.5.	Bagian Lain-lain Penerimaan Yang Sah	7.080.000.000,00	6.255.000.000,00	18.412.807.000,00
	Jumlah Penerimaan	132.544.080.738,00	364.366.550.886,05	442.038.798.753,87

Sumber: APBD Kota Bekasi 2000 - 2002

Belanja Kota Bekasi didominasi oleh belanja rutin yaitu sebesar Rp. 246.445.421.844,87 atau 55,75% dari total anggaran belanja daerah. Belanja rutin paling banyak digunakan untuk belanja pegawai Rp. 162.640.587.588,00 (66%). Sisanya digunakan untuk kegiatan operasional kantor dan pembayaran angsuran utang pemerintah daerah. Untuk belanja pembangunan alokasi terbesar berturut-turut adalah belanja untuk sektor transportasi, sektor lingkungan hidup dan tata ruang, sektor perumahan dan permukiman, sektor pendidikan, agama, dan olah raga, serta sektor aparatur pemerintah dan pengawasan. Komposisi alokasi belanja pembangunan ini menunjukkan bahwa Kota Bekasi diorientasikan sebagai kota perdagangan dan jasa.

Tabel 2-4 Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan Kota Bekasi Tahun 2002

No.	U r a i a n	Jumlah Anggaran
1	Belanja Rutin	246.445.421.844,87
	a. Belanja Pegawai	162.640.587.588,00
	b. Belanja Barang	25.924.690.280,00
	c. Belanja Pemeliharaan	8.714.380.800,00
	d. Belanja Perjalanan	1.999.420.000,00
	e. Belanja Lain-lain	39.718.673.589,00
	f. Angsuran Pinjaman	665.000.000,00
	g. Bantuan Keuangan	549.697.027,00
	h. Pengeluaran Tidak Termasuk Bagian Lain	3.167.159.000,00
	i. Pengeluaran Tidak Tersangka	3.065.813.560,87
2	Belanja Pembangunan	195.593.376.939,00
	a. Sektor Industri	350.000.000,00
	b. Sektor Pertanian dan Kehutanan	1.200.000.000,00
	c. Sektor Sumber Daya Air dan Irigasi	-
	d. Sektor Tenaga Kerja	450.000.000,00
	e. Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah, Keuangan Daerah dan Koperasi	3.473.210.000,00
	f. Sektor Transportasi	50.982.960.160,00
	g. Sektor Pertambangan dan Energi	150.000.000,00
	h. Sektor Pariwisata dan Telekomunikasi Daerah	890.000.000,00
	i. Sektor Pembangunan Daerah dan Permukiman	4.480.588.900,00
	j. Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	30.860.681.100,00
	k. Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Pemuda dan Olah Raga	28.494.232.541,00
	l. Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	1.030.000.000,00
	m. Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak dan Remaja	9.528.250.000,00
	n. Sektor Perumahan dan Permukiman	29.903.299.998,00
	o. Sektor Agama	1.375.000.000,00
	p. Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	3.313.278.240,00
	q. Sektor Hukum	760.000.000,00
	r. Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan	27.776.876.000,00
	s. Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi dan Media Massa	100.000.000,00
	t. Sektor Keamanan dan Ketertiban Umum	475.000.000,00
	Jumlah Pengeluaran	442.038.798.783,87

Sumber: APBD Kota Bekasi 2002

2.2 Kota Tasikmalaya

2.2.1. Luas Wilayah

Luas wilayah Kota Tasikmalaya berkembang dengan pesat seiring dengan perluasan wilayah fungsional kota atau wilayah yang menunjukkan karakteristik wilayah perkotaan. Di awal terbentuknya Kota Administratif tahun 1976, luas wilayah fungsional kota sebesar 1.912,5 ha. Selang waktu 12 tahun sampai tahun 1988 pertumbuhan wilayah fungsionalnya telah jauh diluar wilayah Kota Administratif dengan penambahan luas wilayah menjadi 5.553 ha. Pada tahun 1995 saat dilakukan evaluasi Tata Ruang Kabupaten Tasikmalaya, wilayah fungsional kota bertambah menjadi 17.156,20 ha atau 171,56 km² yang selanjutnya merupakan luas resmi wilayah administrasi Kota Tasikmalaya yang disahkan menurut UU No. 10 tahun 2001 tentang Pembentukan Pemerintah Kota Tasikmalaya.

2.2.2. Wilayah Administratif

Secara Administrasi Kota Tasikmalaya meliputi 8 wilayah kecamatan, yaitu Kecamatan Cipedes, Kecamatan Cihideung, Kecamatan Tawang, Kecamatan Tamansari, Kecamatan Mangkubumi, Kecamatan Kawalu, Kecamatan Indihiang dan Kecamatan Cibeureum yang mencakup 15 kelurahan dan 54 desa, yaitu sebagaimana Tabel 2-5 di bawah ini :

Tabel 2-5 Luas Wilayah Administratif Kecamatan dan Jumlah Wilayah Administratif Desa/Kelurahan

No	Kecamatan	Luas Wilayah (km2)	Jumlah Desa/ Kelurahan
1	Cihideung	5,30	6 Kelurahan
2	Cipedes	8,10	4 Kelurahan
3	Tawang	5,33	5 Kelurahan
4	Indihiang	30,10	13 Desa
5	Kawalu	41,12	10 Desa
6	Cibeureum	29,41	15 Desa
7	Tamansari	28,52	8 Desa
8	Mangkubumi	23,68	8 Desa
	Jumlah	171,56	65 Desa / Kelurahan

Sumber : BAPEDA Kota Tasikmalaya, 2002

2.2.3 Letak Geografis

Kota Tasikmalaya secara geografis terletak pada 108° 08'38" – 108°24'02" BT dan 7°10' – 7°26'32" LS dibagian tenggara wilayah Propinsi Jawa Barat. Kedudukan atau jarak dari ibukota Propinsi Bandung ± 105 km dan dari ibukota negara Jakarta ± 255 km.

Sedangkan batas wilayah Kota Tasikmalaya adalah sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara : Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Ciamis (dibatasi oleh Sungai Citanduy)
- b. Sebelah Barat : Kecamatan Leuwisari dan Kecamatan Singaparna Kabupaten Tasikmalaya.

- c. Sebelah Timur : Kecamatan Manonjaya Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Ciamis
- d. Sebelah Selatan : Kecamatan Sukaraja dan Kecamatan Salopa Kabupaten Tasikmalaya

2.2.4. Kependudukan

Jumlah penduduk Kota Tasikmalaya tercatat sebanyak 584.169 jiwa pada tahun 2001, dengan rata-rata kepadatan penduduk 3.405 jiwa/km². Kepadatan tertinggi Kecamatan Cihideung dengan 13.515 penduduk/km² dan Kecamatan Tawang 12.246 jiwa/km², sedangkan yang terendah Kecamatan Tamansari 2.049 jiwa/km². Kepadatan penduduk Kota Tasikmalaya per kecamatan ditunjukkan pada Tabel 2-6 di bawah ini.

Tabel 2-6 Persebaran dan Kepadatan Penduduk per Wilayah Kecamatan Di Kota Tasikmalaya

No	Kecamatan	Luas Wilayah (km ²)	Jumlah Penduduk Tahun 2001	Kepadatan (Jiwa/km ²)
1	Cihideung	5,30	71.630	13.515
2	Cipedes	8,10	70.686	8.727
3	Tawang	5,33	65.271	12.246
4	Indihiang	30,10	74.547	2.477
5	Kawalu	41,12	75.928	1.846
6	Cibeureum	29,41	94.759	3.222
7	Tamansari	28,52	72.922	3.079
8	Mangkubumi	23,68	58.426	2.049
	Jumlah	171,56	584.169	3.405

Sumber : BAPEDA Kota Tasikmalaya, 2002

Penduduk usia di atas 15 tahun yang terserap pada berbagai lapangan usaha sebanyak 234.419 jiwa atau 40,13% dari jumlah penduduk Kota Tasikmalaya. Dalam Tabel 2-7 di bawah ini dapat disimak bahwa sektor jasa merupakan mata pencaharian yang mendominasi masyarakat di Kota Tasikmalaya, yaitu sebesar 35,55% dan yang terkecil adalah di sektor perkebunan sebesar 0,13%.

Tabel 2-7 Jumlah Penduduk Usia > 15 tahun Menurut Lapangan Usaha di Kota Tasikmalaya

No	Lapangan Usaha	Luas Wilayah (km ²)	Jumlah Penduduk Tahun 2001 (%)
1	Pertanian Tanaman Pangan	14.231	6,07
2	Perkebunan	299	0,13
3	Perikanan	484	0,21
4	Peternakan	704	0,30
5	Pertanian Lainnya	4.183	1,78
6	Industri Pengolahan	30.134	12,85
7	Perdagangan	36.796	15,70
8	Jasa	81.298	34,68
9	Angkutan	8.337	3,56
10	Lain-lain	57.953	24,72
	Jumlah		100,00

Sumber : BPS Tasikmalaya, 2001

2.2.5. Perekonomian

Kondisi makro suatu daerah berkaitan erat dengan kondisi perekonomian yang tengah berlangsung saat dan proyeksinya beberapa tahun ke depan. Beberapa indikator yang menunjukkan kondisi ekonomi makro suatu daerah adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Jumlah Penduduk, Laju Pertumbuhan Penduduk, Jumlah Penduduk Miskin, Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) Daerah, PDRB per Kapita, Laju Inflasi dan Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE). Berdasarkan perhitungan tahun 2000 s/d 2003 indikator makro Kota Tasikmalaya dapat ditunjukkan pada Tabel 2-8 berikut :

Tabel 2-8 Indikator Makro Kota Tasikmalaya Tahun 2002

No	Indikator Makro	2000	2001	2002	2003
1	Indeks Pembangunan Manusia	59,30	61,80	62,30	63,00
2	Jumlah Penduduk	531.681	538.586	545.588	552.680
3	Laju Pertumbuhan Penduduk	1,301	1,305	1,307	1,302
4	Jumlah Penduduk Miskin (jiwa)	85.500			
5	PDRB (berlaku) (Rp trilyun)	1,568	1,785	1,998	2,239
6	Inflasi (%)	4,570 *)	16,710 *)	15,730 *)	16,710
7	Laju Pertumbuhan Ekonomi (Konstan 1993) (%)	1,650	2,800	3,100	3,250
8	PDRB per kapita (berlaku) (Rp)	2.967.757,340	3.335.050,130	3.663.333,000	4.050.284,000

Desember 2000 terhadap

*) Desember 1999

Desember 2001 terhadap

**) Desember 2000

Desember 2002 terhadap

***) Desember 2001

PDRB dapat menggambarkan pertumbuhan produk yang dihasilkan oleh seluruh kegiatan ekonomi. Berdasarkan data pertumbuhan PDRB atas dasar harga konstan di Kota Tasikmalaya tahun 1997 s/d 2000 menunjukkan, bahwa pada 1997-1998 laju pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan dari 1,83% menjadi -12,06%. Keadaan tersebut terjadi sebagai dampak krisis ekonomi yang melanda negara kita secara keseluruhan. Akan tetapi pada tahun 1999 laju pertumbuhan ekonomi mulai membaik lagi menjadi 1,64% dan tahun 2000 meningkat menjadi 3,46%. Lengkapnya perkembangan indikator makro ekonomi di Kota Tasikmalaya dalam 5 (lima) tahun terakhir dapat dilihat pada Tabel 2-9 berikut ini

Tabel 2-9 Produk Domestik Regional Bruto, Kabupaten Tasikmalaya 1998-2000

Lapangan Usaha		1998		1999		2000	
		Berlaku	Konstan	Berlaku	Konstan	Berlaku	Konstan
1.	Pertanian, Peternakan, Kehutanan dan Perikanan	1.170.549,59	451.171,02	1.278.193,26	453.900,93	1.380.291,00	477.126,07
a.	Tanaman Bahan Makanan	929.937,58	353.574,99	991.248,88	354.496,64	1.070.462,27	372.221,47
b.	Tanaman Perkebunan	64.817,77	29.869,94	103.104,16	31.383,89	110.321,45	32.953,08
c.	Peternakan dan hasil-hasilnya	77.827,58	32.354,37	80.752,58	32.516,14	90.785,68	35.117,43
d.	Kehutanan	8.484,33	3.276,30	11.714,00	3.280,46	12.596,53	3.350,14
e.	Perikanan	89.482,33	32.095,42	91.373,64	32.223,80	96.125,07	33.483,95
2.	Pertambangan dan Penggalian	6.074,43	2.962,98	6.319,86	3.043,20	7.357,14	3.240,77
a.	Minyak dan Gas Bumi	-	-	-	-	-	-
b.	Pertambangan tanpa Migas	20,77	6,37	24,05	5,94	27,12	6,09
c.	Penggalian	6.053,66	2.956,61	6.295,81	3.037,26	7.330,02	3.234,68
3.	Industri Pengolahan	363.230,25	149.170,52	381.337,28	152.153,93	440.063,22	163.565,48
a.	Industri Migas	-	-	-	-	-	-
b.	Industri Non-Migas	363.230,25	149.170,52	381.337,28	152.153,93	440.063,22	163.565,48
4.	Listrik, Gas dan Air Bersih	36.686,39	22.055,06	38.369,90	19.665,47	42.739,03	20.429,15
a.	Listrik	32.649,25	19.933,60	34.323,82	17.650,84	37.175,67	17.718,73
b.	Gas kota	-	-	-	-	-	-
c.	Air Bersih	4.037,14	2.121,46	4.046,08	2.014,63	5.563,36	2.710,42
5.	Bangunan/Konstruksi	385.988,96	174.442,52	420.727,97	180.024,68	474.903,95	190.106,06
6.	Perdagangan, Hotel dan Restoran	1.178.576,20	491.304,24	1.260.241,55	499.642,68	1.372.442,76	505.103,51
a.	Perdagangan besar dan eceran	769.927,14	335.925,90	832.925,20	342.644,42	907.081,79	346.113,46
b.	Hotel	4.981,96	3.056,88	6.111,73	3.142,92	7.334,08	3.626,93
c.	Restoran	403.667,10	152.321,46	421.204,62	153.855,34	458.026,89	155.363,12

Lapangan Usaha		1998		1999		2000	
		Berlaku	Konstan	Berlaku	Konstan	Berlaku	Konstan
7.	Pengangkutan dan Komunikasi	285.530,53	144.824,73	290.281,45	145.266,36	324.634,68	148.061,55
a.	Pengangkutan	232.031,10	122.613,91	233.869,91	122.788,30	261.759,08	125.403,67
	1) Angkutan rel	8.718,46	4.581,43	8.770,77	4.590,59	11.887,53	4.637,12
	2) Angkutan jalan raya	195.812,67	102.896,83	197.379,17	103.092,33	221.854,19	105.601,34
	3) Angkutan laut	-					
	4) Angkutan sungai & penyeberangan	-					
	5) Angkutan udara	-					
	6) Jasa penunjang angkutan	27.499,97	15.135,65	27.719,97	15.105,38	28.017,36	15.165,21
b.	Komunikasi	53.499,43	22.210,82	56.411,54	22.478,06	62.875,60	22.657,88
8.	Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	207.334,81	127.126,24	229.957,39	132.462,84	226.398,10	119.550,94
a.	Bank	30.649,00	16.105,62	40.962,07	21.064,52	11.182,33	5.236,74
b.	Lembaga Keuangan lainnya	12.023,87	5.305,74	13.707,22	5.353,49	15.694,77	5.492,14
c.	Sewa Bangunan	116.819,50	85.961,19	125.531,96	86.133,11	144.863,88	88.512,11
d.	Jasa Perusahaan	47.842,44	19.753,69	49.756,14	19.911,72	54.657,12	20.309,95
9.	Jasa-jasa	624.108,70	348.338,57	723.657,79	351.016,81	765.976,41	355.663,00
a.	Pemerintahan Umum	310.254,80	208.996,16	331.567,71	209.205,16	346.488,26	210.533,12
b.	Swasta	313.853,90	139.342,41	392.090,08	141.811,65	419.488,15	145.129,88
	1) Sosial Kemasyarakatan	34.864,64	17.914,21	37.789,59	17.950,04	42.164,06	18.176,32
	2) Hiburan dan Rekreasi	4.536,37	2.245,95	4.921,96	2.295,71	5.096,20	2.348,51
	3) Perorangan dan Rumah Tangga	274.452,89	119.182,25	349.378,53	121.565,90	372.227,89	124.605,05
	Jumlah	4.258.079,86	1.911.395,88	4.629.086,45	1.937.176,90	5.034.806,29	1.982.846,53

Sumber: Tasikmalaya dalam Angka, 2000

Tabel 2-10 Perkembangan Laju Pertumbuhan PDRB Kota Tasikmalaya Per Kecamatan Tahun 1996-2000

Kecamatan	Tahun 1996		Tahun 1997			Tahun 1998			Tahun 1999			Tahun 2000		
	PDRB		PDRB			PDRB			PDRB			PDRB		
	Konstan	Berlaku	Konstan	Berlaku	LPE	Konstan	Berlaku	LPE	Konstan	Berlaku	LPE	Konstan	Berlaku	LPE
Cihideung	126.978	162.106	127.049	175.722	0,06	111.418	255.351	(12,30)	113.295	266.297	1,69	117.163	295.183	3,41
Cipedes	113.286	143.657	105.349	141.090	(7,01)	95.926	219.845	(8,94)	97.487	229.139	1,63	100.383	253.995	2,97
Tawang	107.356	135.888	126.021	170.343	17,39	105.284	241.294	(16,45)	106.972	251.434	1,60	110.713	278.708	3,50
Indihiang	109.560	141.217	133.831	184.740	22,15	108.385	248.400	(19,01)	110.134	258.865	1,61	113.974	286.946	3,49
Cibeureum	125.381	163.336	97.424	133.967	(22,30)	98.982	226.850	1,60	100.649	236.571	1,68	104.086	262.233	3,42
Kawalu	112.227	143.614	117.804	165.400	4,97	102.152	234.115	(13,29)	103.810	244.002	1,62	107.419	270.470	3,48
Mangkubumi	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Tamansari	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
JUMLAH	694.788	889.818	707.478	971.262	1,83	622.147	1.425.855	(12,06)	632.347	1.486.308	1,64	653.738	1.647.535	3,46

Selain indikator makro, kegiatan ekonomi suatu daerah juga di dapat dilihat oleh sarana dan prasarana serta potensi industri. Pada Tabel 2-11 dapat disimak bahwa fasilitas perdagangan di Kota Tasikmalaya terdiri atas pasar tradisional dan pasar swalayan yang mencapai 6 buah. Selain itu ditunjang oleh berbagai fasilitas perekonomian lain seperti Bank Pemerintah, Bank Swasta dan Koperasi Pondok Pesantren (Kopontren). Perusahaan besar dan menengah dominan berada di daerah kota, sehingga dapat dikatakan frekuensi kegiatan perdagangan di kota cukup tinggi dan uang yang beredar cukup besar.

Tabel 2-11 Sarana dan Prasarana Perekonomian Daerah Kota Tasikmalaya

No	Keterangan	Jumlah (buah)
1.	Fasilitas Perdagangan	
	- Jumlah Pasar Tradisional	6
	- Jumlah Pasar Swalayan	6
2.	Lembaga Keuangan	
	- Bank Pemerintah	6
	- Bank Swasta	11
	- PD BPR BKPD	4
	- PD BPR Bank Pasar	3
	- KUD	9
	- BMT	8
	- Kopontren	64
3.	Pengusaha/perusahaan	
	- Besar	105
	- Menengah	488
	- Kecil	6.718
4.	Eksportir	5

Pada Tabel 2-12 dapat disimak bahwa di Kota Tasikmalaya telah tumbuh sentra-sentra industri terutama sentra industri hasil pertanian dan kehutanan, usaha industri logam, mesin dan kimia, industri aneka, menunjukkan produktivitas industri di kota cukup besar.

Tabel 2-12 Potensi Industri di Daerah Kota Tasikmalaya

No	Potensi Industri	Jumlah
1.	Jumlah Sentra (buah)	89
	- Industri hasil pertanian dan kehutanan	39
	- Industri logam, mesin dan kimia	14
	- Industri aneka	36
2.	Jumlah Unit Usaha (buah)	5.131
	- Industri hasil pertanian dan kehutanan	2.679
	- Industri logam, mesin dan kimia	259
	- Industri Aneka	2.193
3.	Jumlah Tenaga Kerja (orang)	55.449
	- Industri hasil pertanian dan kehutanan	30.346
	- Industri logam, mesin dan kimia	3.015
	- Industri Aneka	22.088
4.	Nilai Produksi (Rp juta)	834.305,046
	- Industri hasil pertanian dan kehutanan	308.847,510
	- Industri logam, mesin dan kimia	45.265,931
	- Industri Aneka	480.191,605
5.	Nilai Investasi (Rp juta)	33.579,201

No	Potensi Industri	Jumlah
6.	- Industri hasil pertanian dan kehutanan	10.728,100
	- Industri logam, mesin dan kimia	2.025,152
	- Industri Aneka	20.825,949
	Sarana dan Prasarana	Rumah Tasik UPI LIK
7.	Komoditi Unggulan	Bordir, Anyaman, Mendong, Pandan, Bambu, Batik, Payung Geulis, Meubel, Alas kaki

Sumber: tasikmalaya dalam angka, 2000

2.2.6. Pendapatan dan Belanja Pemerintah Kota Tasikmalaya

Pendapatan Asli Daerah (PAD) diproyeksikan mencapai Rp 20.343.944.000,00 atau sekitar 11,2% dari jumlah keseluruhan Anggaran Pendapatan pada APBD Kota Tasikmalaya Tahun Anggaran 2002. Adapun rincian Anggaran Pendapatan pada APBD Kota Tasikmalaya Tahun Anggaran 2002 adalah sebagaimana pada Tabel 2-13 di bawah ini.

Tabel 2-13 Anggaran Pendapatan pada APBD Kota Tasikmalaya Tahun Anggaran 2002

No	Jenis Penerimaan	Jumlah Anggaran
I	Bagian sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu	310.478.000,00
II	Pendapatan asli daerah	20.343.944.000,00
	Uraian:	
	Pos pajak daerah	2.822.762.000,00
	Pos retribusi daerah	16.502.031.000,00
	Pos bagi laba usaha daerah	-
	Pos lain-lain pendapatan	1.019.151.000,00
III	Dana perimbangan	152.411.678.000,00
	Uraian:	
	Pos bagi hasil pajak	16.146.824.000,00
	Dana alokasi umum (dau)	129.090.000
	Pos bagi hasil bukan pajak	
IV	Bagian lain-lain penerimaan yang syah	8.565.646.000,00
	Pos penerimaan dari pemerintah	1.090.858.000,00
	Pos penerimaan dari propinsi	7.474.788.000,00
	Jumlah	181.631.746.000,00

Sumber : Kapenda Kota Tasikmalaya, 2002

Anggaran pendapatan sangat mempengaruhi kemampuan belanja. Pada tahun Anggaran 2002 besarnya Anggaran Belanja adalah sebesar Rp 181.631.746.000,00 terdiri dari Belanja Rutin sebesar Rp 161.753.738.000,00 (89,06%) dan Belanja Pembangunan sebesar Rp 19.878.008.000,00 (10,94%). Anggaran Belanja Rutin dialokasikan ke Dinas/Instansi/Unit kerja. Sedangkan Anggaran Belanja Pembangunan dialokasikan kepada 20 sektor pembangunan, sebagaimana Tabel 2-14 berikut:

Tabel 2-14 Anggaran Belanja Rutin Kota Tasikmalaya

No	Jenis Belanja	Jumlah Anggaran
1.	DPRD	2.641.342.000,00
2.	Sekretariat Dewan	794.865.000,00
3.	Walikota/Wakil Walikota	920.006.000,00
4.	Sekretariat Daerah	35.012.084.000,00
5.	Kantor Pendapatan	1.454.980.000,00
6.	Badan Pengawas Daerah	445.878.000,00
7.	Badan Perencana Daerah	504.178.000,00
8.	Kantor Kesatuan Bangsa	209.785.000,00
9.	Kecamatan/Kelurahan	3.546.736.000,00
10.	Kantor Arsip Daerah	118.164.000,00
11.	Kantor Lingkungan Hidup dan Pelayanan Kebersihan	1.499.981.000,00
12.	Kantor Pelayanan Terpadu Satu Atap	305.356.000,00
13.	Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah	985.532.000,00
14.	Kantor L L A J	1.962.715.000,00
15.	Dinas Kesehatan Kota	4.752.560.000,00
16.	Rumah Sakit Umum	17.219.841.000,00
17.	Dinas Pendidikan	73.851.507.000,00
18.	Kantor Ketertiban dan Perlindungan Sosial	982.258.000,00
19.	Dinas Kependudukan dan Tenaga Kerja	569.394.000,00
20.	Dinas Perekonomian	2.297.498.000,00
	J U M L A H I	150.074.660.000,00
1.	Bagian Angsuran Hutang Bunga	45.247.000,00
2.	Bagian Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan	3.141.047.000,00
3.	Pengeluaran Tidak Termasuk Bagian Lain	5.887.420.000,00
4.	Pengeluaran Tidak Tersangka	2.605.364.000,00
	J U M L A H II	11.679.078.000,00
	JUMLAH (I + II)	161.753.738.000,00

Sumber : Kapenda Kota Tasikmalaya, 2002

Tabel 2-15 Anggaran Belanja Pembangunan Berdasarkan Sektor Pembangunan pada APBD Tahun Anggaran 2002

No	Jenis Belanja	Jumlah Anggaran
1.	Sektor Industri	85.000.000,00
2.	Sektor Pertanian dan Kehutanan	85.000.000,00
3.	Sektor Sumber Daya Air dan Irigasi	860.000.000,00
4.	Sektor Tenaga Kerja	40.000.000,00
5.	Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah. Keuangan Daerah dan Koperasi	385.000.000,00
6.	Sektor Transportasi	2.170.202.000,00
7.	Sektor Pertambangan dan Energi	-
8.	Sektor Pariwisata dan Telekomunikasi Daerah	33.000.000,00
9.	Sektor Pembangunan Daerah dan Pemukiman	200.000.000,00
10.	Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	234.781.000,00
11.	Sektor Pendidikan, Kebudayaan, Kepercayaan terhadap Tuhan YME, dan Olahraga	1.835.000.000,00
12.	Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	10.000.000,00
13.	Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak dan Remaja	1.270.000.000,00
14.	Sektor Perumahan dan Permukiman	725.410.000,00
15.	Sektor Agama	285.000.000,00
16.	Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	910.000.000,00
17.	Sektor Hukum	140.000.000,00
18.	Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan	10.499.615.000,00
19.	Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi dan Media Massa	10.000.000,00
20.	Sektor Keamanan dan Ketertiban Umum	100.000.000,00
	J U M L A H	19.878.008.000,00

Sumber : Kapenda Kota Tasikmalaya, 2002

3 PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI DUA KOTA

3.1 Konsep

Dalam perspektif pemerintahan, desentralisasi –yang di Indonesia lazim disebut otonomi– adalah mendekatkan pemerintah kepada rakyatnya. Lebih jauh –dalam masyarakat yang majemuk secara etnis, regional, agama, dan sejarah– desentralisasi diharapkan dapat menghilangkan kendala dalam pengambilan keputusan, penerimaan publik atas keputusan pemerintah, dan memfasilitasi tindakan dan kerja sama kolektif. Ini terjadi karena kepercayaan yang besar, tindakan kolektif, dan keputusan yang memiliki legitimasi akan diperoleh dalam lingkungan yang lebih homogen (Meagher, 1999). Dalam lingkungan yang benar –misalnya dalam situasi pemerintah transparan dan masyarakat sipil memiliki keleluasaan untuk beroperasi– desentralisasi akan meningkatkan akuntabilitas pegawai pemerintah dan mencegah berbagai bentuk korupsi.

Lebih lebih, Ormar Azfar (1999) menyatakan bahwa desentralisasi dalam pelayanan umum dan pendanaan dipercaya oleh para penganjurnya akan meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya, mendorong akuntabilitas dan mengurangi korupsi, serta dapat menutup biaya pelayanan (*cost recovery*). Efisiensi alokasi sumber daya terjadi karena dua hal. *Pertama*, pemerintah daerah lebih dekat kepada rakyatnya daripada pemerintah pusat, sehingga pemerintah daerah memiliki informasi yang lebih baik mengenai preferensi masyarakat ketimbang pemerintah pusat (Hayek 1945, Musgrave 1959). *Kedua*, pemerintah daerah juga dianggap lebih responsif terhadap variasi permintaan dan biaya untuk menyediakan barang publik. Desentralisasi dianggap dapat meningkatkan keinginan pemerintah untuk merespon permintaan masyarakat lokal dengan mempromosikan kompetisi antar pemerintah daerah (Tiebout 1956). Kompetisi antara pemerintah daerah juga dianggap dapat mendorong variasi barang publik yang diproduksi, dan individu dapat bergerak dari satu wilayah ke wilayah lain yang sesuai dengan kebutuhannya. Ini tampaknya dapat mendorong pemerintah lokal untuk memberikan perhatian pada preferensi konstituennya dan menyelenggarakan pelayanan umum dan kebijakan fiskal (pajak dan retribusi) untuk memenuhi kebutuhan warga (Oates 1968, 1972, 1999; Salmon 1987; Breton 1996; Qian and Weingast 1997).

Desentralisasi juga dianggap dapat mendorong akuntabilitas dan mengurangi korupsi dalam pemerintahan. Karena pemerintah lokal lebih dekat dengan warganya, maka warga dianggap akan lebih hirau dengan tindakan pemerintah daerah (Ostrom, Schroeder, and Wynne 1993). Juga, sebagai dampak dari persaingan antar pemerintah daerah dalam menyediakan barang publik, akan mendorong disiplin dari aparatur pemerintah daerah, karena warga dapat memilih pelayanan publik yang lain.

Pelayanan umum yang lebih responsif melalui dianggap akan meningkatkan keinginan rumah tangga untuk membayar lebih. Rumah tangga dianggap ingin membayar pelayanan lebih untuk memelihara pelayanan yang cocok dengan permintaannya (Briscoe and Garn 1995, Litvack and Seddon 1999). Lebih lanjut, kecocokan antara penawaran dan permintaan, jika digandengkan dengan transparansi dan berbagi pendanaan (*cost recovery*), akan menjadi dasar bagi insentif dan informasi untuk monitoring yang efektif di tingkat lokal. Monitoring di tingkat lokal merupakan salah satu strategi anti-korupsi yang penting dan dalam beberapa kasus dapat mencegah asimetri informasi dan kebocoran yang dapat mengganggu alokasi yang efisien.

Desentralisasi tidak serta merta dapat meningkatkan kinerja pemerintahan daerah. Ormar Azfar (1999) merinci enam faktor yang mempengaruhi kinerja desentralisasi yaitu: 1) kerangka kerja

hukum dan politik, 2) kebijakan fiskal, 3) transparansi dalam tindakan pemerintah, 4) partisipasi warga dalam penyediaan jasa publik, 5) masyarakat sipil dan struktur sosial, 6) kapasitas pemerintah daerah. Dengan kata lain desentralisasi harus di dukung oleh instrumen hukum dan politik yang demokratis, kebijakan fiskal yang jelas dan tidak distortif, pemerintahan yang transparan, partisipasi warga (sosialmaupun politik), masyarakat sipil yang kuat dan independen, serta kapasitas pemerintah yang memadai. Semakin lengkap faktor pendukung dimiliki oleh suatu daerah, maka semakin mungkin kebijakan desentralisasi mencapai tujuan yang diharapkan. Sebaliknya, semakin sedikit faktor pendukung desentralisasi dimiliki oleh suatu daerah maka semakin besar peluang kebijakan desentralisasi terdistorsi.

3.2 Praktek Otonomi Daerah

Sebagaimana daerah lain, kebijakan otonomi daerah juga telah mendorong pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat sipil Kota Bekasi dan Kota Tasikmalaya untuk berbenah. Dari survey lapangan di dua kota, otonomi daerah diikuti oleh: 1) reorganisasi birokrasi pemerintahan, 2) semangat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), 3) semangat membuat regulasi, 4) redefinisi sektor usaha, 5) semangat membentuk organisasi di tingkat lokal.

3.2.1 Reorganisasi Birokrasi

Setelah memberikan kewenangan yang besar kepada daerah -terutama daerah kota dan kabupaten- sebagaimana digariskan dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Pemerintahan Daerah, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Dalam PP No. 25/2000 dirinci kewenangan pemerintah dan pemerintah propinsi. Dengan perincian tersebut dapat disimpulkan secara implisit bahwa kewenangan pemerintah daerah kota/kabupaten merupakan residu (sis) dari dua kewenangan tersebut. Dengan demikian maka kewenangan pemerintah kota dan kabupaten menjadi sangat besar yaitu: 1) kewenangan di bidang pekerjaan umum, 2) kewenangan di bidang kesehatan, 3) kewenangan di bidang pendidikan dan kebudayaan, 4) kewenangan di bidang pertanian, 5) kewenangan di bidang perhubungan, 6) kewenangan di bidang perindustrian dan perdagangan, 7) kewenangan di bidang penanaman modal, 8) kewenangan di bidang lingkungan hidup, 9) kewenangan di bidang pertanahan, 10) kewenangan di bidang perkoperasian, dan 11) kewenangan di bidang ketenagakerjaan. Selain sebelas kewenangan yang bersifat wajib, pemerintah kota dan kabupaten juga memiliki kewenangan tambahan yaitu: 1) kewenangan di bidang pertambangan dan energi, 2) kewenangan di bidang kepariwisataan, 3) kewenangan di bidang sosial, 4) kewenangan di bidang penataan ruang, 5) kewenangan di bidang permukiman, 6) kewenangan di bidang politik dalam negeri dan administrasi publik, 7) kewenangan di bidang pengembangan otonomi daerah, 8) kewenangan di bidang perimbangan keuangan, 9) kewenangan di bidang kependudukan, 10) kewenangan di bidang olah raga, 11) kewenangan di bidang hukum dan perundang-undangan, dan 12) kewenangan di bidang penerangan.

Untuk menjalankan semua kewenangan yang dimiliki maka daerah harus mengembangkan instrumen kelembagaan. Di Kota Bekasi penataan organisasi daerah dilakukan dengan mengeluarkan Peraturan Daerah No. 9, No. 10, dan No. 12 tahun 2000. Peraturan daerah No. 9/2000 mengatur organisasi sekretariat daerah. Berdasarkan Perda No. 9/2000 organisasi Sekretariat Daerah terdiri dari:

- a. Dua (2) Asisten Sekda dengan peningkatan eseloning III/b ke II/b
- b. Delapan (8) Kepala Bagian dengan peningkatan eseloning dari IV/a ke III/a
- c. Dua puluh tujuh (27) Kepala Sub Bagian dengan peningkatan eseloning V/a ke IV/

Organisasi Sekretariat DPRD, sesuai Perda 09/2000 terdiri dari:

- a. Sekwan dari eselon III/b menjadi II/b
- b. Dibantu oleh 2 Kepala Bagian dengan eselon III/a

Organisasi Kecamatan sebagai unsur perangkat daerah bertugas menyelenggarakan pemerintahan di wilayah kerjanya dari 8 kecamatan dikembangkan menjadi 10 kecamatan, sesuai dengan Perda 09/2000 dengan mengemban tugas yang meliputi:

- a. Ketentraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat
- b. Kependudukan
- c. Pendapatan daerah
- d. Pekerjaan umum
- e. Kesejahteraan sosial

Sebagai konsekuensi tugas yang bertambah, maka eselon camat dinaikan dari eselon IV/a menjadi III/b. Organisasi kelurahan yang berjumlah 52 juga ditingkatkan perannya dengan tugas yang sama dengan kecamatan, 17 diantaranya dalam proses perubahan dari desa menjadi kelurahan.

Peraturan daerah No. 10/2000 berisi pembentukan 10 dinas dari yang sebelumnya 16 dinas daerah yaitu:

- a. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pariwisata
- b. Dinas Pertanahan
- c. Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
- d. Dinas Kependudukan
- e. Dinas Tata Kota dan Pemukiman
- f. Dinas Kesehatan
- g. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan
- h. Dinas Tenaga Kerja
- i. Dinas Perekonomian Rakyat
- j. Dinas Pekerjaan Umum

Sedangkan Perda No. 11/2000 berisi pembentukan Lembaga Teknis Daerah (Lemtekda) Untuk yang bertugas mengembangkan pemberdayaan dan pembangunan yaitu:

- a. Badan Perencanaan Daerah
- b. Badan Pengawas Daerah

- c. Badan Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat
- d. Badan Keuangan dan Kekayaan Daerah
- e. Rumah sakit Umum Daerah
- f. Kantor Arsip dan Perpustakaan Daerah
- g. Kantor Satuan Polisi Pamong Praja
- h. Kantor Pengolah Data elektronik
- i. Kantor Penerangan Jalan Umum
- j. Kantor Kas Daerah

Sebagai konsekwensi dari berkembangnya birokrasi, maka dibutuhkan tenaga yang harus menjalankan birokrasi tersebut. Ketika survey ini dilakukan Pemerintah Daerah Kota Bekasi tengah membuka lowongan kerja besar-besaran untuk mengisi birokrasi pemerintahan. Tenaga kerja yang dibutuhkan mulai dari sarjana dari berbagai bidang keahlian hingga SMP.

Berbeda dengan Kota Bekasi yang dibentuk lebih awal, untuk menjalankan kewenangan Kota Tasikmalaya yang baru terbentuk pada 17 Oktober 2001 Pj. Walikota Tasikmalaya mengeluarkan Surat Keputusan Pj. Walikota Nomor 188.3/Kep.09 – Huk/2001 tentang Pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya di Lingkungan Yurisdiksi Pemerintahan Kota Tasikmalaya. Berdasarkan surat keputusan tersebut maka seluruh instrumen hukum Kabupaten Tasikmalaya (termasuk di dalamnya ketentuan tentang Pajak dan Retribusi) diberlakukan di Kota Tasikmalaya.

Untuk menjalankan roda pemerintahan, termasuk di dalamnya berbagai kewenangan, Pj. Walikota juga mengeluarkan Keputusan No. 1 tahun 2001 tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah (SOTK). Berdasarkan surat keputusan tersebut, birokrasi Kota Tasikmalaya terdiri atas:

1. Sekretariat Daerah. Dipimpin seorang Sekretaris Daerah membawahi 2 Asisten Sekretaris Daerah dan 8 bagian.
2. Sekretariat Dewan. Dipimpin seorang Sekretaris Dewan membawahi 2 bagian.
3. Badan. Terdiri dari Badan Perencanaan Daerah (BAPEDA) dan Badan Pengawasan Daerah (BAWASDA).
4. Dinas 6 Dinas, terdiri dari Dinas Perekonomian, Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Kependudukan dan Tenaga Kerja, Dinas Ketertiban dan Perlindungan Sosial
5. Kantor 6 Kantor, terdiri dari Kantor Kesatuan Bangsa, Kantor Lingkungan Hidup dan Pelayanan Kebersihan, Kantor Pelayanan Satu Atap (KPTSA), Kantor LLAJ, Kantor Pendapatan dan Kantor Arsip Daerah.
6. Kecamatan (8 Kecamatan)
7. Kelurahan (15 Kelurahan)
8. Desa (54 Desa)

9. Instansi Vertikal : Saat ini wilayah kerjanya meliputi Kabupaten dan Kota Tasikmalaya, terdiri dari
- Kantor Departemen Agama
 - Kantor BKKBN
 - PT Telkom
 - PLN
 - KODIM
 - Polres

Pada saat survey dilakukan, Kota Tasikmalaya sedang memproses pemilihan walikota definitif. Bila walikota definitif telah terpilih, maka dapat dipastikan akan terjadi reorganisasi besar-besaran yang membawa konsekuensi terhadap pertumbuhan pegawai pemerintah kota.

Reorganisasi di Kota Bekasi dan Tasikmalaya tampaknya selain di dorong oleh perluasan kewenangan juga di dorong oleh kenyataan bahwa dua kota ini masih baru berdiri sehingga memerlukan organisasi yang baru. Berkaitan dengan reorganisasi pemerintahan, ada dua hal yang tampaknya perlu segera diantisipasi yaitu:

1. **Re-organisasi harus dicegah jangan sampai menjurus pada birokratisasi.** Ada dua hal yang harus dilakukan untuk mencegah proses ini yaitu: 1) mencegah ekspansi monopoli birokrasi dan 2) mencegah perumitan prosedur birokrasi. Dalam reorganisasi birokrasi pemerintah hendaknya lebih berorientasi pada efektivitas dan efisiensi birokrasi. Kedua hal tersebut dapat dicapai bila birokrasi lebih ramping.

Pencegahan ekspansi monopoli birokrasi dapat dilakukan dengan cara melakukan penilaian terhadap kegiatan birokrasi yang sebenarnya dapat dilakukan oleh masyarakat dan swasta. Salah satu prinsip yang harus dipegang dalam proses ini adalah pemerintah bukan penyedia barang publik (provider) melainkan sebagai pemberdaya (*enabler*) serta pengatur (*regulator*) untuk mencegah konflik kepentingan menjurus pada persaingan yang tidak sehat. Barang publik yang dapat disediakan sektor swasta hendaknya tetap diberikan pada sektor swasta. Kalaupun pemerintah masuk dalam penyediaan jasa publik tersebut hendaklah tidak melanggar prinsip persaingan yang sehat. Termasuk dalam perijinan harus dipisahkan antara memberi ijin dengan proses mendapatkan ijin. Pemberian ijin merupakan hak eksklusif pemerintah. Sedangkan proses pengurusan ijin, misalnya perivikasi lahan, ujian kondisi kendaraan, pemeriksaan perlengkapan keamanan pabrik, dapat dilakukan oleh swasta. Pemerintah cukup memegang peran sebagai regulator dan pemberi lisensi bagi usaha yang bergerak di sektor tersebut. Kalaupun pemerintah juga menyelenggarakan jasa untuk pemrosesan ijin, maka kegiatan dan harga hendaklah ada dalam kerangka persaingan dengan sektor usaha privat.

Perumitan prosedur birokrasi dapat menyebabkan pengeluaran biaya yang tidak perlu.. Prosedur birokrasi yang panjang juga dapat memberi peluang lebih besar untuk terjadinya kolusi dan korupsi. Kedua hal ini pada akhirnya dapat mendorong persaingan usaha yang tidak sehat dan ekonomi biaya tinggi. Untuk mencegah hal ini terjadi maka pemerintah perlu segera melakukan penilaian mengenai prosedur berbagai urusan pemerintahan dan pelayanan umum. Kegiatan yang sejenis hendaknya disatukan dalam satu unit sehingga masyarakat dan sektor usaha tidak perlu mondar-mandir antar instansi untuk mengurus satu urusan yang hampir sama.

2. **Rekrutmen pegawai hendaknya selektif.** Rekrutmen pegawai merupakan konsekuensi logis dari reorganisasi birokrasi. Yang perlu dicatat adalah bahwa setiap penambahan pegawai maka

akan berdampak pada beban anggaran rutin daerah. Karena anggaran bersifat *trade-off* maka penambahan anggaran rutin akan berdampak pada anggaran pembangunan.

Dalam rekrutmen pegawai, Kota Bekasi dan Kota Tasikmalaya hendaknya belajar dari pengalaman Kota lain. Sebagai bandingan, berdasarkan studi yang dilakukan oleh *Bandung Institute of Governance Studies* (Dedi Haryadi, 2002), komposisi anggaran Kota Bandung saat ini didominasi oleh anggaran rutin (70%). Ini berarti anggaran pembangunan hanya berkisar pada (25 – 30 %). Dari 70% anggaran rutin tersebut, sebagian besar diserap untuk menggaji pegawai. Berdasarkan wawancara dengan Pejabat Bappeda Kota Bandung, saat ini pegawai Bappeda tercatat lebih dari 80 orang. Dari 80 orang tersebut yang efektif bekerja tidak lebih dari 17 orang. Dengan demikian maka, sebenarnya Bappeda Kota Bandung telah banyak mengeluarkan dana untuk menggaji orang-orang yang dari sisi output pekerjaan sebenarnya tidak efektif.

Dari pengalaman Kota Bandung, maka Kota Bekasi dan Tasikmalaya hendaklah selektif dalam merekrut pegawai baik dari sisi jumlah maupun keahlian. Perekrutan pegawai hendaknya didasarkan pada kebutuhan nyata, dan jangan sampai perekrutan pegawai lebih di dasarkan pada pengisian formasi jabatan (bahkan kalau perlu formasi jabatan ini diperkecil). Dengan jumlah pegawai yang kecil dan memiliki spesifikasi yang memadai maka kontrol organisasi dan personalia akan lebih mudah dilakukan. Pada akhirnya ini dapat mengakselerasi tujuan yang telah ditetapkan oleh kota.

3.2.2 Semangat Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

“*Secara jujur perijinan ini dirancang untuk meningkatkan perolehan retribusi*” begitulah pengakuan jujur seorang responden, pegawai daerah Kota Bekasi, yang diwawancarai. Kata-kata yang kurang lebih sama selalu keluar baik dari pejabat eksekutif, legislatif, maupun staf administrasi biasa yang berhasil diwawancarai dalam survey. Atmosfir untuk meningkatkan PAD juga tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dalam APBD penerimaan dari sektor pajak dan retribusi daerah selalu ditingkatkan. Demikian juga pemenuhan target pemasukan pajak dan retribusi telah dianggap sebagai indikator keberhasilan pemimpin dinas/instansi daerah.

Adalah wajar bila peningkatan PAD dijadikan salah satu indikator kesiapan daerah dalam menjalankan kebijakan otonomi. Apalagi otonomi telah memberikan keleluasaan dalam kewenangan, penataan organisasi, dan pengelolaan keuangan. Yang harus diperhatikan adalah bahwa pengenaan pajak dan retribusi hendaknya seiring dengan tingkat pendapatan masyarakat serta pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah. Selain itu peningkatan PAD juga secara agregat harus seiring dengan Pertumbuhan Domestik Regional Bruto (PDRB). Dalam upaya untuk meningkatkan PAD maka hendaknya langkah-langkah berikut diperhatikan:

1. **Intensifkan pemungutan pajak daerah.** Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.⁴ Pajak merupakan instrumen pendapatan yang memiliki fungsi luas yaitu redistribusi pendapatan, alokasi, dan insentif/

⁴ Pasal 1 No. 6 Undang-undang No. 34 Tahun 2000.

disinsentif kegiatan ekonomi. Kebijakan pemerintah tercermin dalam kebijakan pajak, baik dari sisi penarikan maupun belanja pemerintah. Sebagai kebijakan yang penting, instrumen kebijakan pajak daerah seyogyanya melibatkan publik yang diwakili oleh DPRD. Dengan demikian maka kebijakan intensifikasi pajak selalu berada dalam kontrol publik. Karena fungsi yang sangat strategis dan prosesnya yang memungkinkan ada kontrol publik maka intensifikasi pendapatan dari sektor pajak merupakan langkah yang dapat dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.

2. **Retribusi diarahkan pada pelayanan pemerintah yang bersifat final (*final good*) dan bukan pada pelayanan yang sifatnya intermediary (*intermediary service*).** Secara normatif retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.⁵ Yang harus diperhatikan adalah bahwa tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya, tetapi hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi. Jasa tertentu tersebut dikelompokkan ke dalam tiga golongan, yaitu jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu. Jasa Umum, antara lain adalah pelayanan kesehatan dan pelayanan persampahan. Yang tidak termasuk Jasa Umum adalah jasa urusan umum pemerintahan. Jasa Usaha, antara lain adalah penyediaan tempat penginapan, usaha bengkel kendaraan, tempat pencucian mobil, dan penjualan bibit. Undang-undang No. 34/2000 juga menegaskan bahwa “mengingat bahwa fungsi perizinan dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan, maka pada dasarnya pemberian izin oleh Pemerintah Daerah tidak harus dipungut Retribusi. Akan tetapi, untuk melaksanakan fungsi tersebut, Pemerintah Daerah mungkin masih mengalami kekurangan biaya yang tidak selalu dapat dicukupi dari sumber-sumber penerimaan daerah, sehingga terhadap perizinan tertentu masih dipungut retribusi”.⁶

Dari pernyataan dalam UU No. 34/2000 dapat disimpulkan bahwa secara prinsip retribusi perijinan hendaklah dihindari dan tidak dijadikan target bagi pemasukan daerah. Retribusi perijinan hanya dapat dilakukan bila pemerintah ternyata tidak memiliki alternatif sumber pendapatan lain. Dalam penggunaannya pun hendaklah digunakan sebagai biaya pengganti bagi pengurusan perijinan.

3. **Tingkatkan akuntabilitas pengelolaan pendapatan asli daerah.** Dari hasil diskusi dengan responden (pengusaha dan pekerja di Kota Bekasi dan para pengusaha kecil di Kota Tasikmalaya) diperoleh kesimpulan bahwa mereka pada dasarnya memahami kecenderungan pemerintah untuk meningkatkan atau mengadakan pungutan pajak dan retribusi. Tetapi banyak diantara mereka yang belum faham bagaimana dan rasionalitas apa yang digunakan pemerintah untuk mengalokasikan pajak dan retribusi. Dalam diskusi di Kota Bekasi, misalnya serikat pekerja menanyakan pemanfaatan retribusi di sektor ketenagakerjaan terhadap pengembangan ketenagakerjaan. Menurut mereka retribusi merupakan pungutan yang harus dikembalikan pemerintah dalam bentuk pemberian jasa pelayanan. Sampai saat ini pemerintah belum melakukan tindakan berarti dalam peningkatan tenaga kerja, sementara pendapatan dari sektor ini cukup signifikan. Beberapa pengusaha dan serikat pekerja yang diwawancarai menyatakan bahwa seandainya pemerintah

⁵ Pasal 1 No. 26 Undang-undang No. 34 Tahun 2000.

⁶ Penjelasan pasal 18 Undang-undang No. 34 Tahun 2000.

transfaran dan dapat menjelaskan dana retribusi yang mereka serahkan, maka mereka sebenarnya tidak akan keberatan dengan retribusi yang ditawarkan.

3.2.3 Semangat membuat regulasi

Reorganisasi birokrasi serta penetapan pajak dan retribusi daerah hanya absah bila ditetapkan melalui peraturan daerah. Dengan banyaknya retribusi yang akan dikenakan oleh pemerintah terhadap masyarakat, maka semakin banyak diproduksi peraturan mengenai pajak dan retribusi daerah.

Sampai saat ini pedoman yang dirujuk oleh pemerintah daerah untuk menyusun peraturan daerah adalah UU No. 4 tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Peraturan Pemerintah No. 1/2000 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD. Di tingkat daerah kedua instrumen hukum tersebut dioperasional melalui peraturan daerah. Di Kota Bekasi, proses pembuatan peraturan daerah di dasarkan pada Peraturan Daerah No. 27 tahun 1999 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bekasi dan Peraturan Daerah No. 6 tahun 2000 tentang Tata Cara dan Teknik Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

Berdasarkan peraturan daerah tersebut maka proses penyusunan peraturan daerah ada tiga tahap yaitu proses pengajuan usulan, proses pembahasan di dewan, dan proses pengundangan serta sosialisasi perda (*bagian proses penyusunan peraturan daerah lihat Lampiran 1*).

Pengajuan usulan perda dapat dilakukan oleh eksekutif dan legislatif. Pengajuan melalui eksekutif dimulai dengan usulan dari dinas teknis yang berkepentingan dengan pembuatan peraturan. Usulan dari dinas teknis dibahas di biro/bagian hukum untuk diberi pertimbangan-pertimbangan hukum. Jika secara yuridis dianggap tidak ada masalah maka bagian hukum akan memberikan usulan kepada sekretariat daerah (setda). Selanjutnya sekretariat daerah akan membentuk tim asistensi untuk membahas usulan peraturan daerah. Dalam pembahasan tim asistensi dapat melakukan konsultasi dengan staf ahli dan diskusi dengan melibatkan para pihak yang berkepentingan atau yang akan terkena dampak peraturan. Jika sekretariat daerah melalui tim asistensi menganggap peraturan daerah layak untuk diajukan maka sekretariat akan mengajukan usul kepada bupati/walikota untuk mengajukan rancangan peraturan daerah kepada pimpinan DPRD.

Selain melalui eksekutif, pengajuan rancangan peraturan daerah juga dapat diajukan oleh anggota legislatif melalui hak inisiatif dewan. Hak inisiatif dewan untuk mengajukan peraturan daerah dapat melalui jalur komisi, jalur fraksi, atau mengumpulkan dukungan dari anggota DPRD secara perseorangan. Apabila syarat untuk pengajuan melalui komisi, fraksi, atau perseorangan telah terpenuhi maka pengusul dapat mengajukan kepada pimpinan DPRD untuk membahas usul rancangan peraturan daerah.

Setelah usulan masuk ke pimpinan DPRD maka ada dua kemungkinan nasib usulan. Kemungkinan pertama adalah usulan dibiarkan. Kemungkinan kedua, jika ada desakan yang cukup dari partai dan konstituen melalui fraksi-fraksi maka pimpinan DPRD akan menyusun panitia musyawarah (panmus). Di panitia musyawarah, usulan masih ada kemungkinan untuk dikembalikan ke pengusul atau diputuskan untuk dibahas. Jika panitia musyawarah memutuskan untuk membahas usulan peraturan daerah maka panita akan menyusun penjadwalan tahap-tahap pembahasan rancangan perda dan membentuk panitia khusus.

Setelah jadwal ditetapkan dan panitia dipilih maka usulan peraturan daerah secara formal mulai dibahas di DPRD. Pembahasan usulan peraturan daerah di DPRD melalui empat tahap. Tahap pertama kepala daerah (bila usul dilakukan oleh eksekutif) atau pengusul (bila disampaikan oleh anggota DPRD) menyampaikan nota pengantar untuk menjelaskan mengapa peraturan daerah perlu ditetapkan. Nota pengantar atau penjelasan pengusul disampaikan dalam sidang pleno DPRD.

Tahap kedua adalah pembahasan nota pengantar dalam fraksi-fraksi. Setelah fraksi-fraksi selesai membahas, maka diselenggarakan kembali rapat pleno untuk membahas pandangan umum anggota melalui fraksi. Dalam pertemuan tersebut juga dapat didengar jawaban dari kepala daerah/pengusul atas berbagai komentar yang dikemukakan oleh fraksi. Berdasarkan pembahasan dalam sidang pleno maka dua kemungkinan nasib usulan yaitu pertama usulan rancangan peraturan daerah dapat ditarik kembali oleh pengusul atau dilanjutkan ke dalam tahap berikutnya.

Jika usulan peraturan daerah diputuskan untuk dibahas dalam tahap berikutnya maka mulailah usulan masuk ke tahap ke tiga. Dalam tahap ini maka dibentuk panitia khusus (pansus) yang anggotanya merupakan anggota DPRD lintas komisi. Setelah pansus dibentuk maka pansus akan melakukan pembahasan usulan rancangan peraturan daerah. Dalam pembahasan usulan peraturan daerah pansus dapat melakukan kegiatan konsultasi dengan para ahli, rapat kerja dengan dinas terkait, kunjungan kerja, rapat kerja dengan masyarakat/stakeholders, studi banding, dan sosialisasi dengan berbagai merdia masa. Hasil pembahasan pansus dapat menghasilkan tiga hal. Pertama, usulan peraturan daerah ditarik kembali oleh eksekutif lewat forum diskusi antara pansus dengan tim asistensi eksekutif. Kedua, atas inisiatif dari pansus pembahasan usulan peraturan daerah ditunda. Ketiga, pansus dapat mengusulkan agar usulan dibahas dalam rapat pleno dewan untuk ditetapkan.

Pada rapat pleno, yang merupakan tahap empat atau tahap akhir pembahasan usulan peraturan daerah dalam DPRD, pansus menyampaikan laporan hasil pembahasan usulan rancangan peraturan daerah di dalam pansus. Dalam forum ini juga dikemukakan pendapat akhir fraksi-fraksi atas laporan pansus. Jika fraksi-fraksi tidak keberatan, maka dewan menetapkan usulan peraturan daerah sebagai peraturan daerah. Berdasarkan wawancara dengan beberapa pejabat Kota Bekasi, keseluruhan proses pembuatan perda di DPRD dari tahap satu hingga tahap ini, jika lancar, rata-rata tiga bulan. Untuk peraturan daerah yang berkaitan dengan anggaran dan penetapan retribusi proses ini bisa dipercepat hingga tiga minggu.

Setelah ditetapkan oleh DPRD, dalam jangka waktu maksimal tiga bulan sekretariat daerah sduah harus mencantumkan ketetapan peraturan daerah dalam lembaran daerah. Selanjutnya sekretariat daerah melakukan dua hal yaitu mengirimkan tembusan ke departemen dalam negeri dan menyampaikan ke dinas terkait dan bagian hukum mengenai keputusan dewan. Jika tidak ada keberatan dari departemen dalam negeri maka peraturan daerah sudah dapat dilaksanakan oleh dinas terkait. Dalam pelaksanaannya peraturan daerah yang telah disahkan dapat disertai oleh surat keputusan dan surat edaran kepala daerah dan atau surat edaran kepala dinas terkait.

Berkaitan dengan proses pembuatan peraturan daerah, ada beberapa fenomena menarik yang ditemui oleh tim peneliti di lokasi penelitian, khususnya Kota Bekasi:

1. **Hampir semua usulan peraturan daerah berasal dari eksekutif.** Alasan yang dikemukakan oleh anggota dewan adalah bahwa eksekutiflah-melalui dinas- yang memahami persoalan nyata di lapangan. Untuk itu dewan menganggap wajar bila usulan dari berasal dari eksekutif. Alasan ini tampaknya masuk akal. Tetapi juga dapat ditafsirkan sebagai masih lemahnya hubungan dewan

dengan konstituen sehingga tidak cukup informasi untuk mengagregasikan kepentingan konstituen dalam formulasi kebijakan yang berupa usulan peraturan daerah.

2. **Penyerapan partisipasi masyarakat masih belum optimal.** Beberapa stakeholders menganggap mereka tidak dilibatkan dalam proses penyusunan peraturan daerah. Padahal, secara normatif kemungkinan untuk melibatkan masyarakat sangat luas terutama dalam proses pengajuan usulan (jika diusulkan oleh anggota dewan), dalam pembahasan fraksi, dan dalam pembahasan di pansus. Dalam proses penyusunan peraturan daerah, walaupun diundang seringkali usulan mereka tidak terakomodasi dalam peraturan daerah yang telah ditetapkan. Bahkan seorang peserta dalam diskusi kelompok menganggap pertemuan dengan dewan hanya merupakan ajang untuk melegitimasi pendapat dewan. Proses ini dapat dilihat dari dua sisi. Dari sisi dewan ada masalah kapasitas anggota dewan dalam berhubungan dengan konstituen serta mengagregasikan kepentingan konstituenya. Dari sisi masyarakat sipil ini menunjukkan bahwa masyarakat sipil belum mampu mengagregasikan kepentingan baik dalam bentuk gagasan maupun organisasi kepentingan.
3. **Terputusnya hubungan komisi dengan pansus dalam perancangan instrumen hukum.** Dalam instrumen hukum (UU, PP, dan Perda) dikemukakan bahwa komisi merupakan badan kelengkapan dewan yang berfungsi untuk menggali aspirasi masyarakat. Sedangkan pansus adalah panitia yang memproses peraturan daerah. Dalam proses penyusunan komisi secara formal tidak dilibatkan. Kondisi ini memungkinkan aspirasi masyarakat yang disampaikan ke komisi tidak nyambung dengan kegiatan pansus yang memproses instrumen hukum.

3.2.4 Semangat berasosiasi di tingkat lokal

Semangat otonomi di tingkat daerah nampaknya diikuti oleh masyarakat. Di lokasi studi, saat ini berkembang banyak asosiasi kelompok bisnis, asosiasi profesi, LSM, dan organisasi rakyat. Pertumbuhan organisasi di tingkat masyarakat ini perlu disambut dengan baik. Hal ini disebabkan pemerintahan yang baik hanya mungkin terjadi bila ditopang oleh masyarakat sipil yang berfungsi baik sebagai pendukung kebijakan maupun penentang.

Yang harus diperhatikan dalam perkembangan ini –terutama di lokasi penelitian- adalah

1. Pejabat pemerintah hendaknya mulai meningkatkan kapasitas dalam memediasi kepentingan antar kelompok yang berbeda atau bahkan saling bertentangan. Kemampuan di masa lampau nampaknya belum begitu dikembangkan.
2. Menghindari kooptasi terhadap masyarakat sipil yang sedang tumbuh. Kooptasi dilakukan dengan dua cara yaitu menjadikan kelompok masyarakat sipil sebagai satelit atau alat untuk mencapai kepentingannya atau pejabat pemerintah sendiri yang menginisiasi pembentukan masyarakat sipil untuk mendukung kepentingan pribadinya. Kooptasi terhadap masyarakat sipil sangat berbahaya bagi kelangsungan demokrasi dan tatanan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik.
3. Hindari kelompok masyarakat sipil yang dibentuk untuk kepentingan sesaat. Saat ini banyak kelompok yang dibentuk oleh masyarakat dengan kepentingan sesaat misalnya: untuk mendapatkan kucuran kredit dan penyerapan dana pembangunan. Kelompok kepentingan sesaat ini sulit diharapkan untuk dapat menyumbang pada penyelenggaraan tatanan kemasyarakatan dalam jangka panjang.

4 PROFILE PERIJINAN DAERAH

4.1 Formulasi Kebijakan Perijinan di Daerah

Kebijakan perijinan di daerah diformulasikan dalam beberapa bentuk yaitu:

1. **Melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.** Dalam hal ini pemerintah daerah tidak menetapkan kebijakan, melainkan melaksanakan kebijakan yang berasal dari pemerintah pusat. Ijin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat yang diberlakukan di tasik misalnya merupakan pelaksanaan dari KEPMENAKER No. 608/MEN/1989 tentang Pemberian ijin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat bagi perusahaan-perusahaan yang mempekerjakan pekerja 9 jam dan 54 jam seminggu.
2. **Menetapkan peraturan daerah yang berdasarkan pada peraturan yang lebih tinggi.** Dalam hal ini peraturan pemerintah pusat tidak dilaksanakan begitu saja, melainkan melalui proses memformulasikan ke dalam bentuk perda. Dengan demikian maka kebijakan tersebut, walaupun merupakan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi, telah resmi menjadi kebijakan dan tanggung jawab pemerintah daerah. Model ini dapat dilihat dalam Peraturan Daerah Kota Bekasi No. 5 tahun 2001 tentang Pelayanan dan Retribusi Bidang Ketenagakerjaan. Peraturan daerah ini merupakan formulasi ulang dari berbagai kebijakan ketenagakerjaan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Keputusan Menteri.
3. **Pemberlakuan peraturan daerah kota lain.** Dalam hal ini pemerintah daerah menyatakan, untuk sementara, bahwa peraturan daerah kota/kabupaten lain diberlakukan di kotanya selama belum dibuat peraturan daerah yang baru. Contoh untuk kasus ini adalah Surat Keputusan Pj. Walikota Nomor 188.3/Kep.09 – Huk/2001 tentang Pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya di Lingkungan Yurisdiksi Pemerintahan Kota Tasikmalaya. Berdasarkan surat keputusan tersebut maka seluruh instrumen hukum Kabupaten Tasikmalaya (termasuk di dalamnya ketentuan tentang Pajak dan Retribusi) diberlakukan di Kota Tasikmalaya.
4. **Mengeluarkan peraturan daerah berdasarkan pada inisiatif lokal.** Berdasarkan kewenangan yang dimiliki, pemerintah daerah dapat menetapkan kebijakan dalam peraturan daerah. Penetapan kebijakan yang berorientasi pada daerah hendaknya di dukung karena merupakan langkah yang baik dan sesuai dengan semangat otonomi daerah. Namun seringkali penetapan kebijakan ini – khususnya di bidang retribusi– bukannya mendorong otonomi, malah sebaliknya dapat membebani masyarakat. Sebagai contoh adalah retribusi ijin reklami dan retribusi administrasi pengelolaan kayu milik di Kota Tasikmalaya yang sempat diberlakukan namun kemudian dihentikan.

4.2 Profile Kebijakan Perijinan di Kota Bekasi

Kebijakan perijinan di Kota Bekasi ditetapkan berdasarkan peraturan daerah. Peraturan daerah tersebut bisa berupa implementasi dari kebijakan yang lebih tinggi, dapat juga berasal dari inisiatif lokal. Berdasarkan data yang dihimpun oleh Tim Survey, sejak berdiri tahun 1996 sampai tahun 2002 (selama 4 tahun) telah dikeluarkan 22 peraturan daerah yang berisi kebijakan tentang perijinan.

Berdasarkan pada 22 peraturan daerah tersebut dapat diidentifikasi ada 74 jenis perijinan sebagaimana dapat disimak pada Tabel 4-1 berikut (*rincian perijinan dapat disimak dalam Lampiran 2*):

4-1 Perijinan di Kota Bekasi 2002

No	Dasar Hukum	Jumlah Ijin	Instansi
1.	Perda 06/2001 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan dan Pemberian Izin Penyelenggaraan sarana Kesehatan;	30	Dinas Kesehatan
2.	Perda 07/2001 tentang Pedoman Penyelenggaraan sarana Pelayanan Kesehatan Swasta;		
3.	Perda 16/2002 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Izin Gangguan atau Izin Tempat Usaha	1	Dinas Indagpar
4.	Perda 17/2001 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Tanda Daftar Perusahaan	1	Dinas Indagpar
5.	Perda 13/ 2002 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Izin Usaha Perdagangan	1	Dinas Indagpar
6.	Peraturan Daerah No. Tentang Izin Usaha Kepariwisataaan	1	Dinas Indagpar
7.	Perda 14/2002 tentang Retribusi Izin Usaha Industri	2	Dinas Indagpar
8.	Perda 15/2002 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Tanda Daftar Gudang dan atau Surat Keterangan Tempat Penyimpanan Barang	2	Dinas Indagpar
9.	Perda No. 05/2001 tentang Pelayanan dan Retribusi Bidang Ketenagakerjaan	14	Disnaker
10.	Perda No 43 Tahun 1998 tentang Pajak Reklame	1	Dinas P.U.
11.	Perda No 20 Tahun 1998 tentang Retribusi Sewa Panggung Reklame	1	Dinas P.U.
12.	Perda No 72 Tahun 1999 tentang Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat	1	Dinas P.U.
13.	Perda 61/1999 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	1	Dinas Tata Kota
14.	Perda 74/1999 tentang Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah	2	Dinas Tata Kota
15.	Perda 05/2000 tentang Penyelenggaraan lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Bekasi	7	DLLAJ
16.	Perda No 18 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Usaha Angkutan Kendaraan Bermotor		
17.	Perda 04/2001 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Uji Berkala Kendaraan Bermotor		
18.	Perda 19/2001 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Parkir Serta Terminal		
19.	Perda 09/2001 tentang Perubahan Pertama Perda 73/1999 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	1	Bakukeda
20.	Perda 10/2002 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah	5	Bakukeda
21.	Perda 46/1998 tentang Retribusi Pasar	1	UPTD Pasar
22.	Perda 63/1999 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan	1	Dinas Pertanian
Jumlah ijin		74	

Diolah dari berbagai sumber

Untuk melaksanakan beberapa peraturan daerah yang telah ditetapkan, walikota telah mengeluarkan surat keputusan yaitu:

1. SK Walikota 17/2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Kota Bekasi 06/2001
2. SK Walikotamadya 21/1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Kota Bekasi 61/1999
3. SK Walikota 18/2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Kota Bekasi 07/2001

Melihat banyaknya jumlah perijinan yang dimuat dalam berbagai perda, maka dapat diindikasikan bahwa pemerintah Kota Bekasi telah menggunakan retribusi sebagai instrumen untuk meningkatkan pendapatan daerah. Ini tercermin dari meningkatnya pendapatan dari pos retribusi. Pada

tahun 2002 pendapatan dari pos retribusi ini bahkan dari sisi sumbangan terhadap PAD telah melebihi pendapatan pajak daerah. Pada tahun 2000 pendapatan dari pos retribusi sebesar 47,71% dari total PAD. Kemudian sempat menurun menjadi 45,64 pada tahun 2001, dan meningkat menjadi 50,90% pada tahun 2002.

Tabel 4-2 Retribusi Daerah Kota Bekasi 2000-2002 (dalam rupiah)

Kode Anggaran	Komponen Belanja	Tahun Anggaran		
		2000	2001	2002*)
1.2.2.	Pos Retribusi Daerah	13.909.790.000,00	23.630.793.000,00	33.444.122.550,00
	Prosentase Retribusi Daerah Terhadap PAD	47,71%	45,64%	50,90%
1.2.2. 001	Retribusi Pelayanan Kesehatan	6.390.550.000,00	11.370.871.000,00	17.730.000.000,00
1.2.2. 002	Retribusi Pelayanan Persampahan / Kebersihan	956.689.000,00	1.600.000.000,00	1.600.000.000,00
1.2.2. 003	Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil	1.106.360.000,00	1.940.675.000,00	2.054.005.250,00
1.2.2. 004	Retribusi Pelayanan dan Pengabuan Mayat	22.680.000,00	35.000.000,00	38.500.000,00
1.2.2. 005	Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum	505.925.000,00	752.520.000,00	716.134.100,00
1.2.2. 006	Retribusi Pasar	1.189.390.000,00	1.462.455.000,00	1.535.577.750,00
1.2.2. 008	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	0,00	300.000.000,00	750.000.000,00
1.2.2. 009	Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	20.000.000,00	42.500.000,00	45.000.000,00
1.2.2. 012	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	238.109.500,00	598.966.000,00	722.694.200,00
1.2.2. 014	Retribusi Terminal	643.500.000,00	1.297.000.000,00	1.297.000.000,00
1.2.2. 015	Retribusi Tempat Khusus Parkir	227.394.000,00	355.511.000,00	0,00
1.2.2. 018	Retribusi Penyedotan Kakus	141.750.000,00	190.000.000,00	300.000.000,00
1.2.2. 019	Retribusi Rumah Potong Hewan	10.842.500,00	12.818.750,00	17.435.000,00
1.2.2. 025	Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah	10.000.000,00	150.000.000,00	250.000.000,00
1.2.2. 026	Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	2.130.000.000,00	3.050.000.000,00	3.850.000.000,00
1.2.2. 028	Retribusi Izin Gangguan	198.000.000,00	300.000.000,00	385.000.000,00
1.2.2. 029	Retribusi Izin Trayek	118.600.000,00	172.476.250,00	172.476.250,00
1.2.2. 031	Retribusi Pemberian Hak Atas Tanah Negara	-	-	325.000.000,00
1.2.2. 032	Retribusi Izin Ketenagakerjaan	-	-	1.470.000.000,00
1.2.2. 033	Retribusi Peron Masuk Terminal	-	-	100.300.000,00
1.2.2. 034	Retribusi Ijin Pengusaha Angkutan	-	-	85.000.000,00
1.2	BAGIAN PENDAPATAN ASLI DAERAH SENDIRI	9.153.647.047,48	51.771.761.053,00	65.700.264.730,37

Sumber: Bakukeda Kota Bekasi, 2002

*) Angka realisasi sampai dengan bulan September 2002

Secara kelembagaan, Kota Bekasi telah membentuk Satuan Pelayanan Satu Atap (SPSA) melalui Surat Keputusan Walikota Bekasi No. 9 Tahun 2001 tentang Pembentukan Satuan Pelayanan Satu Atap dan Satuan Penindakan pada Lembaga Tehnis Daerah Pemerintah Kota Bekasi. Sampai saat ini SPSA telah melaksanakan 19 jenis pelayanan yang terdiri atas pelayanan perijinan (14 jenis) dan non perijinan (5 jenis). Melihat jumlah pelayanan yang diselenggarakan oleh SPSA maka dapat

disimpulkan bahwa pengurusan ijin di Kota Bekasi sampai saat ini lebih banyak yang dikelola oleh masing-masing dinas terkait.

4.3 Profile Kebijakan Perijinan di Kota Tasikmalaya

Berdasarkan survey lapangan, pada tahun 2002 ada 71 jenis perijinan di Kota Tasikmalaya. Kebijakan perijinan ada yang ditetapkan oleh Peraturan Daerah, melaksanakan Peraturan yang lebih tinggi dan kebijakan propinsi (*rincian perijinan dapat disimak dalam Lampiran 3*).

Tabel 4-3 Perijinan di Kota Tasikmalaya Tahun 2002

	Dasar Hukum	Jumlah Ijin	Instansi Pemroses Ijin
1.	Perda No. 2/1992 yang diubah menjadi Perda No. 7./1999 tentang Ijin Gangguan dan ijin Tempat usaha.	2	KPTSA
2.	Perda No. 2/1999 tentang retribusi ijin gangguan.		
3.	Perda. No. 7/1997. tentang Pemberian Fatwa Rencana Pengarahan Lokasi Di Kabupaten Daerah Tingkat II Tasikmalaya.	1	KPTSA
4.	Perda No. tentang Ijin Mendirikan Bangunan	1	KPTSA
5.	Kepmen Perindag No. 289/MPP/Kep/10/2001 tentang Ketentuan Pemberian Surat Izin Usaha Perdagangan	1	Dinas Perekonomian
6.	PP No.44 Th. 1997 tentang Kemitraan	1	Dinas Perekonomian
7.	Keputusan bersama Memperindag dan mendagri No. 145/ MPP/Kep/5/97 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan.		
8.	SK Memperindag No. 420/MPP/Kep/10/97 Tentang Pedoman Penetaan dan Pembinaan Pasar dan Pertokoan.		
9.	Kep Memperindag No. 107/MPP/ Kep/2/98 Tentang ketentuan dan tata cara pemberian izin Usaha Pasar Modern.		
10.	Perda Kab. Tasikmalaya No.5 Tahun 2002 tentang Izin Usaha Industri dan Izin Perluasan	2	Dinas Perekonomian
11.	Perda No. tentang Ijin Usaha Kepariwisataaan	1	Dinas Perekonomian
12.	UU No.25 th 1992 tentang Koperasi. PP No. 9 Th 1999. PP 14 Th 1995. Kepmen KUKM No. 24 th 2001.	5	Dinas Perekonomian
13.	Perda No. tentang Tanda Daftar Industri (TDI)	1	Dinas Perekonomian
14.	Perda No. tentang Tanda Daftar Gudang (TDG)	1	Dinas Perekonomian
15.	Keputusan Kakanwil Depdikbud Jawa Barat No. 1050/102/Kep/MS/1995 tentang Petunjuk Peklaksanaan Pendaftaran dan Perijinan Penyelenggaraan Kursus Pendidikan Luar Sekolah yang diselenggarakan oleh Masyarakat (DIKLUSEMAS) Dilingkungan Kanwil DEPDIKBUD Propinsi Jawa Barat	1	Dinas Pendidikan
16.	Kebijakan mengenai Pendirian Sekolah*)	1	Dinas Pendidikan
17.	Perda No. 42 Tahun 2000 Tentang Ijin Usaha Angkutan.	1	Kantor LLAJ
18.	Perda No. 43 Th. 2000 Tentang Ijin Bongkar Muat.	1	Kantor LLAJ
19.	Perda No. 20 th 1998 Tentang Retribusi Ijin Trayek.	1	Kantor LLAJ
20.	Perda No. tentang Uji Kelayakan Kendaraan	1	Kantor LLAJ
21.	Perda Kabupaten Tasikmalaya No. 20 Th 1998.	2	Kantor LLAJ
22.	Perda Kabupaten Tasikmalaya No. 9 Th 2001.	1	Kantor LLAJ
23.	Keputusan Wali Kota Tasikmalaya No. 2/2002	1	Bagian Ekonomi
24.	Undang-undang No. 22 tahun 1954 tentang Undian	1	Dinas Ketertiban dan Sosial
25.	Undang-Undang No. 9 Tahun 1961 Tentang Pengumpulan Uang atau Barang.	1	Dinas Ketertiban dan Sosial
26.	Berbagai Kebijakan Pemerintah Pusat (UU, PP, Kepmenaker) di Bidang Ketenagakerjaan.	11	Dinas Kependudukan dan Tenaga Kerja
27.	Berbagai Kebijakan Pemerintah Pusat (UU, PP, Kepmenaker) di Bidang Kesehatan	29	Dinas Kesehatan
28.	Perda tentang Perijinan yang Dikeluarkan oleh Kapenda	4	Kapenda

Diolah dari berbagai sumber

Pendapatan pemerintah dari retribusi adalah Rp. 16.502.031.000,00 atau 85% dari total Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Tasikmalaya yang berjumlah Rp. 19.343.093.000,00. Dari pendapatan retribusi tersebut sebesar Rp. 457.928.000,00 berasal dari pos perijinan. Pendapatan ini sebenarnya lebih besar mengingat tidak seluruh pendapatan dari retribusi perijinan dimasukkan dalam pos retribusi perijinan melainkan retribusi untuk sektor/dinas terkait.

Yang menarik dari struktur pendapatan Kota Tasikmalaya adalah adanya pos pendapatan yang disebut sumbangan pihak ke tiga. Berdasarkan hasil survey, sumbangan pihak ketiga ini kebanyakan diperoleh dari orang atau badan hukum yang sedang mengurus ijin. Berdasarkan peraturan, orang/badan hukum tidak dikenai biaya pada waktu mengurus ijin. Tetapi mereka diminta untuk berpartisipasi dalam pembangunan daerah melalui sumbangan.

Tabel 4-4 Target Pendapatan Dari Pos Retribusi Kota Tasikmalaya 2002

Jenis Penerimaan	Target
Retribusi Pelayanan Kesehatan	
- BKK	702.306.000,00
- RSU	12.187.967.000,00
Retribusi Persampahan	560.175.000,00
Retribusi Biaya Cetak KTP/Akte Capil	230.002.000,00
Retribusi Pelayanan Pemakaman	720.000,00
Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum	518.266.000,00
Retribusi Pasar	954.274.000,00
Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	319.546.000,00
Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	20.000.000,00
Retribusi Terminal	361.415.000,00
Retribusi Penyedotan Kakus	7.656.000,00
Retribusi Rumah Potong Hewan	98.501.000,00
Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga	2.475.000,00
Retribusi Bongkar Muat	15.050.000,00
Retribusi Ijin Usaha Angkutan	19.705.000,00
Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan	260.559.000,00
Retribusi Ijin Gangguan	75.000.000,00
Retribusi Ijin Trayek	67.693.000,00
Retribusi Pasar Hewan	8.200.000,00
Retribusi Ijin Reklame	4.389.000,00
Retribusi Leges	25.750.000,00
Retribusi Dokumen Lelang	31.800.000,00
Retribusi Ijin Dispensasi Penggunaan Jalan	30.582.000,00
Jumlah Retribusi	16.502.031.000,00
SUMBANGAN PIHAK KETIGA	
Surat Ijin Usaha Kepariwisataaan	1.300.000,00
Penutupan Selokan	7.000.000,00
Ijin Tempat Usaha	10.000.000,00

Sumber : Kapenda Kota Tasikmalaya, 2002

5 STUDI KASUS: PERIJINAN SEKTOR KETENAGAKERJAAN, SEKTOR TRANSPORTASI, DAN SEKTOR USAHA KECIL

5.1 Perijinan Sektor Ketenagakerjaan

5.1.1 Kewenangan Daerah Kota dalam Sektor Ketenagakerjaan

Berdasarkan PP No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai daerah Otonom telah dibagi-bagi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi dalam bidang ketenagakerjaan yaitu:

1. Kewenangan Pemerintah Pusat terdiri atas:
 - a. Penetapan kebijakan hubungan industrial, perlindungan pekerja dan jaminan sosial pekerja.
 - b. Penetapan standar keselamatan kerja, kesehatan kerja, higiene perusahaan, lingkungan kerja dan ergonomi.
 - c. Penetapan pedoman penentuan kebutuhan fisik minimum.
2. Kewenangan Daerah Propinsi terdiri atas:
 - a. Penetapan pedoman jaminan kesejahteraan purnakerja.
 - b. Penetapan dan pengawasan atas pelaksanaan upah minimum.

Kewenangan pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di bidang ketenagakerjaan, berdasarkan konsep PP 25/2000, adalah sisa dari kewenangan yang telah ditetapkan untuk pemerintah pusat dan propinsi. Dengan demikian kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota di bidang ketenagakerjaan menjadi sangat luas meliputi:

- a. Pengembangan dalam bidang perluasan kerja, lembaga latihan swasta, hubungan industrial, kelembagaan ketenagakerjaan dan pengembangan usaha;
- d. Penyelenggaraan pelatihan produktivitas tenaga kerja, sertifikasi dan lisensi kerja serta pelatihan dan pemagangan;
- e. Pengurusan persyaratan kerja, penyelesaian permasalahan ketenagakerjaan dan informasi pasar kerja;
- f. Pengawasan norma kerja, jaminan sosial tenaga kerja, keselamatan tenaga kerja serta kesehatan kerja dan hygiene perusahaan;
- g. Pemberdayaan fasilitas kesejahteraan pekerja sektor formal dan informal;
- h. Pengawasan dan pengendalian dalam penempatan, penyaluran dan pengaturan pembatasan tenaga kerja serta penggunaan tenaga kerja warga negara asing;
- i. Penetapan UMR regional melalui mekanisme tripartite;
- j. Kerjasama dengan pihak ketiga dalam pelaksanaan kewenangan di bidang tenaga kerja;

Berdasarkan pada rincian kewenangan pemerintah kota/kabupaten dalam bidang ketenagakerjaan maka perijinan hanya merupakan bagian kecil saja dari tugas pemerintah daerah kota/kabupaten yaitu pengawasan norma kerja, jaminan sosial tenaga kerja, keselamatan tenaga kerja serta kesehatan kerja dan hygiene perusahaan (point d) dan Pengawasan dan pengendalian dalam penempatan, penyaluran dan pengaturan pembatasan tenaga kerja serta penggunaan tenaga kerja warga negara asing (point f). Selain itu masih banyak peran pemerintah di bidang ketenagakerjaan, terutama yang menuntut pemerintah untuk berperan secara aktif dalam peningkatan kuantitas dan kualitas lapangan kerja serta kesejahteraan pekerja.

5.1.2 Profile Ketenagakerjaan di Kota Bekasi

Pada tahun 2000, jumlah penduduk berumur 15 tahun ke atas tercatat sebanyak 1.181.718 jiwa. Dari jumlah tersebut yang termasuk kedalam kelompok angkatan kerja berjumlah 723.439 jiwa atau 61,22%, dimana 710.741 jiwa diantaranya adalah mereka yang bekerja dan 12.698 jiwa yang mencari pekerjaan. Sementara itu, jumlah penduduk yang termasuk kelompok bukan angkatan kerja sebanyak 458.279 jiwa atau 38,78%. Sebagian besar kelompok bukan angkatan kerja tersebut melakukan kegiatan bersekolah yaitu sebanyak 30.623 jiwa (2,59%). Sedangkan penduduk yang melakukan kegiatan lain seperti mengurus rumah tangga sebanyak 427.656 jiwa (36,19%).

Penduduk yang termasuk dalam angkatan kerja, jika dilihat dari tingkat pendidikan yang ditamatkan, sebagian besar tamatan SLTA yaitu sebesar 296.419 jiwa (40,89%), sementara mereka yang belum atau tidak tamat SD sebanyak 50.098 jiwa (7,05%).

Lapangan usaha yang mendominasi sektor usaha di Kota Bekasi adalah sektor jasa yang menyerap tenaga kerja terbanyak yaitu sebanyak 36,71%, disusul kemudian oleh sektor industri sebesar 19,47% dan sektor perdagangan, hotel dan restoran dengan menyerap 14,94% tenaga kerja. Sedangkan sektor yang paling sedikit menyerap tenaga kerja adalah sektor pertanian yaitu sebanyak 2,37%.

Berdasarkan data dari Dinas Tenaga Kerja tahun 2000 jumlah pencari kerja di Kota Bekasi menurun dibandingkan jumlah pencari kerja pada tahun 1999 yaitu dari 75.108 jiwa menjadi 31.488 jiwa. Sebagian besar pencari kerja tersebut berpendidikan SLTA (20.683 jiwa) dan perguruan tinggi (1.961 jiwa).

Dari sekitar 31.488 jiwa pencari kerja pada tahun 2000 yang berhasil ditempatkan hanya 2.048 jiwa. Dari jumlah tersebut sebagian besar adalah mereka yang berpendidikan SLTA sebanyak 1.755 jiwa, sementara mereka yang berpendidikan tinggi hanya sekitar 39 jiwa yang memperoleh pekerjaan.

5.1.3 Profile Perijinan

Untuk menjalankan kewenangan di bidang ketenagakerjaan Pemerintah Daerah Kota Bekasi membentuk Dinas Ketenagakerjaan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bekasi No. 10 Tahun 2000 tentang Pembentukan Dinas Daerah Pemerintah Kota Bekasi. Untuk mendefinisikan kewenangan Dinas Ketenagakerjaan maka pemerintah daerah menetapkan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2001

tentang Pelayanan dan Perijinan di Bidang Ketenagakerjaan. Berdasarkan Perda No. 5/2001 maka tugas pelayanan dan perijinan ada di bidang ketenagakerjaan ada 22 yaitu:

1. Perpanjangan Ijin Kerja Tenaga Asing
2. Pembinaan TKI
3. Pengawasan peralatan
4. Pemberian ijin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat
5. Pemberian ijin kerja malam wanita
6. Pengesahan PP
7. Pendaftaran KKB
8. Pemberian ijin LLS
9. Akreditasi dan sertifikasi LLS
10. Pelayanan legalisasi sertifikat uji ketrampilan
11. Pemberian rekomendasi ijin pendirian PJTKI
12. Pemberian ijin BKK
13. Pemberian ijin Perwada
14. Pemberian ijin penampungan calon TKI
15. Pendaftaran pencari kerja
16. Penempatan tenaga kerja
17. Informasi lowongan kerja
18. Pelatihan tenaga kerja
19. Penyaluran tenaga kerja
20. Pelayanan pemasaran program hasil produksi jasa dan hasil pelatihan
21. Pelayanan informasi pelatihan
22. Pelayanan penyelesaian perselisihan hubungan industrial dan pemutusan hubungan kerja (PHK)

Dari 22 jenis pelayanan Dinas Ketenagakerjaan sebanyak 14 merupakan pelayanan perijinan. Secara kelembagaan, pemrosesan ijin ketenagakerjaan ada yang diserahkan ke Satuan Pelayanan Satu Atap (SPSA) dan ada yang langsung ditangani oleh Dinas Tenaga Kerja. Yang ditangani oleh SPSA adalah Ijin tenaga kerja asing (IKTA), Ijin penyimpangan waktu kerja, Ijin kerja malam wanita. Sisanya langsung ditangani oleh Dinas Tenaga Kerja.

Pada Tabel 5-1 dapat disimak Perijinan ketenagakerjaan berdasarkan Perda No. 05/2001.

Tabel 5-1 Perijinan di Bidang Ketenagakerjaan Berdasarkan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2001

No.	Jenis Ijin	Rasionalitas	Pemroses Ijin	Waktu Pengurusan	Besar Retribusi Berdasarkan Perda	Rasionalitas Retribusi menurut Perda	Besar Retribusi berdasarkan Ketentuan Sebelumnya	Izin Keluar Th. 2002
1	Perpanjangan Ijin Kerja Tenaga Asing	Pengaturan penggunaan tenaga kerja asing dan rencana pengantiannya oleh tenaga kerja Indonesia	SPSA	2 - 12 hari kerja	USD 100/orang/bulan	menutup biaya penyelenggaraan pelayanan ketenagakerjaan	USD 100/orang/bulan	102
2	Pembinaan TKI	pembinaan dan perlindungan TKI ke luar negeri	Dinas Tenaga Kerja	n/a	USD 15/orang	biaya pembekalan akhir, penyuluhan hak dan kewajiban, monitoring penerbitan KITKI serta pengawasan terhadap operasionalisasi PJTKI	tdk ada biaya	n/a
3	Pengawasan peralatan	pengawasan atas penggunaan barang atau prasarana atau sarana atau fasilitas kerja tertentu untuk mencegah terjadinya kecelakaan, kebakaran, peledakan dan penyakit akibat kerja	Dinas Tenaga Kerja	n/a	300.000 - 250.000	pelatihan, pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atau penggunaan barang atau prasarana atau sarana atau fasilitas tertentu	tdk ada biaya	n/a
4	Pemberian ijin penyimpanan waktu kerja dan waktu istirahat	melindungi pekerja yang bekerja melebihi 9 jam sehari dan 54 jam seminggu	SPSA	2 - 12 hari kerja	200.000/badan/tahun	menutup biaya penyelenggaraan pelayanan ketenagakerjaan	tdk ada biaya	105
5	Pemberian ijin kerja malam wanita	menjamin terpenuhinya syarat-syarat kondisi kerja untuk wanita yang bekerja antara pukul 22.00 s/d 05.00	SPSA	2 - 12 hari kerja	200.000/badan/tahun	menutup biaya penyelenggaraan pelayanan ketenagakerjaan	tdk ada biaya	24
6	Pengesahan PP	menjamin terpenuhinya hal-hal yang bersifat normatif ketenagakerjaan	Dinas Tenaga Kerja	n/a	200.000 - 400.000	menutup biaya penyelenggaraan pelayanan ketenagakerjaan	tdk ada biaya	n/a
7	Pendaftaran KKB	mengawasi terpenuhinya hal-hal yang bersifat normatif ketenagakerjaan dan hal-hal lain yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan	Dinas Tenaga Kerja	n/a	100.000 - 300.000	menutup biaya penyelenggaraan pelayanan ketenagakerjaan	tdk ada biaya	n/a

No.	Jenis Ijin	Rasionalitas	Pemroses Ijin	Waktu Pengurusan	Besar Retribusi Berdasarkan Perda	Rasionalitas Retribusi menurut Perda	Besar Retribusi berdasarkan Ketentuan Sebelumnya	Izin Keluar Th. 2002
8	Pemberian ijin LLS	menjamin kelengkapan administrasi dan kelengkapan fisik pendirian LLS	Dinas Tenaga Kerja	n/a	100.000 - 1.000.000	menutup biaya penyelenggaraan pelayanan ketenagakerjaan	n/a	n/a
9	Akreditasi dan sertifikasi LLS	penetapan status terhadap penyelenggaraan lembaga latihan kerja	Dinas Tenaga Kerja	n/a	100.000	menutup biaya penyelenggaraan pelayanan ketenagakerjaan	n/a	n/a
10	Pelayanan legalisasi sertifikat uji ketrampilan	pendaftaran, peoerporasian dan pelegallisian sertifikat uji ketrampilan yang diterbitkan LLS	Dinas Tenaga Kerja	n/a	1% seluruh biaya kursus yang dipungut LLS terhadap setiap peserta	menutup biaya penyelenggaraan pelayanan ketenagakerjaan	tdk ada biaya	n/a
11	Pemberian rekomendasi ijin pendirian PJTKI	menjamin kelengkapan dokumen, administrasi dan fisik pendirian PJTKI	Dinas Tenaga Kerja	n/a	500.000	menutup biaya penyelenggaraan pelayanan ketenagakerjaan	tdk ada biaya	n/a
12	Pemberian ijin BKK	menjamin kelengkapan dokumen, administrasi dan fisik pendirian BKK	Dinas Tenaga Kerja	n/a	500,000/2 tahun	menutup biaya penyelenggaraan pelayanan ketenagakerjaan	tdk ada biaya	n/a
13	Pemberian ijin Perwada	menjamin kelengkapan dokumen, administrasi dan fisik pendirian Perwada	Dinas Tenaga Kerja	n/a	1,000,000/2 tahun	menutup biaya penyelenggaraan pelayanan ketenagakerjaan	tdk ada biaya	n/a
14	Pemberian ijin penampungan calon TKI	memberikan perlindungan bagi TKI yang ditampung oleh PJTKI dalam rangka penyiapan untuk penempatan ke luar negeri	Dinas Tenaga Kerja	n/a	1,000,000/2 tahun	menutup biaya penyelenggaraan pelayanan ketenagakerjaan	tdk ada biaya	n/a

Yang menarik dari kebijakan ini adalah bahwa kebijakan perijinan ini, diakui oleh pemerintah daerah, sebagai tindakan mengambil peran yang sebelumnya dilakukan oleh Kantor Tenaga Kerja (instansi vertikal). Tetapi ketika kebijakan ini ditangani oleh instansi vertikal banyak perijinan di bidang ketenagakerjaan yang tidak dipungut bayaran. Saat ini seluruh pengurusan perijinan, bahkan hanya sekedar mengisi blanko dikenai biaya retribusi. Ini menunjukkan bahwa kebijakan perijinan perburuhan yang tadinya hanya berorientasi pada pengawasan telah terkontaminasi menjadi pendapatan.

Pada Tabel 5-2 dapat disimak kontribusi pendapatan dari retribusi ketenagakerjaan. Pada tabel tersebut dapat dilihat bahwa retribusi ketenagakerjaan adalah sebesar Rp. 1.413.321.021,00. Dari total retribusi tersebut sebanyak Rp. 1.351.000.000,00 (92%) diperoleh dari perpanjangan ijin tenaga kerja asing. Sisanya sebanyak 8% tersebar di berbagai jenis ijin. Ini menunjukkan bahwa pengenaan retribusi terhadap ijin yang sebelumnya tidak dikenai retribusi, tidak berpengaruh signifikan pada pendapatan daerah.

Tabel 5-2 Retribusi Izin Ketenagakerjaan

No	Jenis Izin	Target 2002	Realisasi s/d bulan September 2002
1	Pembinaan TKI	-	-
2	Perpanjangan izin IKTA	1.351.000.000,00	1.301.814.095,00
3	Pengawasan Keselamatan Kerja	50.000.000,00	45.306.926,00
4	Izin Penyimpangan Waktu Kerja dan Waktu Istirahat	21.000.000,00	21.000.000,00
5	Izin Kerja Malam Wanita	4.800.000,00	4.800.000,00
6	Pengesahan Peraturan Perusahaan	16.700.000,00	15.600.000,00
7	Pendaftaran Kesepakatan Kerja Bersama (KKB)	9.000.000,00	6.700.000,00
8	Izin Pendirian Lembaga Latihan Swasta	5.000.000,00	4.600.000,00
9	Pemberian Izin Bursa Kerja Khusus	1.500.000,00	1.500.000,00
10	Pemberian Izin Penampungan	10.000.000,00	11.000.000,00
11	Pemberian Izin Perwada	1.000.000,00	1.000.000,00
	Jumlah	1.470.000.000,00	1.413.321.021,00

Sumber: Bakukeda, Oktober 2002

5.1.4 Analisis Masalah

Penelusuran kepada kehidupan buruh⁷ akan menemukan hari-hari melelahkan, dengan beban kerja yang tinggi, jam kerja yang panjang, upah yang belum menjawab kebutuhan riil, sampai kepada tiadanya perlindungan keamanan dan kesehatan yang memadai. Pada kondisi yang demikian, buruh dipaksa untuk tetap bekerja dalam rangka mengatasi beban hidup yang makin berat.

Salah satu sendi dasar yang mengakibatkan terjadinya ketidakadilan ini adalah tidak terbangunnya suatu relasi produksi yang simetri antara pengusaha⁸ dan buruh. Yang sangat menonjol adalah suatu hubungan produksi dimana buruh lebih ditempatkan sebagai faktor

⁷ Buruh adalah orang yang bekerja dan mendapatkan upah, sama halnya dengan istilah lainnya; pekerja, karyawan, pegawai, dsb.

⁸ Pengusaha adalah orang yang memberi upah, sama halnya dengan istilah lain; majikan, juragan, dsb.

produksi, yang kedudukannya setara dengan mesin. Dalam hubungan tersebut, pihak pengusaha menjadi penentu utama. Sementara buruh, menjadi penerima kebijakan, tanpa pernah bisa melakukan negosiasi secara damai dan adil.

Di sisi yang lain, dampak negatif desentralisasi telah menempatkan pengusaha sebagai sumber pendapatan daerah melalui berbagai kebijakan pajak dan retribusi. Cara ini jauh lebih mudah dan cepat daripada mengundang investor baru ke daerah. Akibatnya, kondisi dunia usaha yang sebenarnya belum pulih dari keterpurukan krisis ekonomi, menjadi sulit untuk berkembang. Bahkan beberapa perusahaan di Bekasi terpaksa harus ‘gulung tikar’ dan sekian perusahaan lainnya terancam mengalami kondisi serupa. Selanjutnya, langsung terlintas di pikiran, buruh-buruh yang menjadi pengangguran. Korban akhirnya tetap jatuh di pihak yang terlemah, buruh.

Salah satu kebijakan ketenagakerjaan yang memuat kepentingan buruh, pengusaha dan pemerintah adalah perijinan ketenagakerjaan. Perijinan merupakan instrumen pemerintah untuk mengatur kepentingan masyarakat secara umum. Perijinan ketenagakerjaan merupakan instrumen bagi pengusaha untuk melegalkan berbagai aktivitasnya berkaitan dengan hubungan kerja dan kondisi kerja. Perijinan ketenagakerjaan merupakan instrumen bagi buruh untuk melindungi dirinya dari eksploitasi pengusaha dan kondisi kerja yang tidak memadai.

Perijinan bidang ketenagakerjaan, sebagaimana diatur dalam Perda Kota Bekasi No. 05/2000 tentang Pelayanan dan Retribusi Bidang Ketenagakerjaan, belum mampu memberikan perlindungan dan kesejahteraan bagi buruh dan pengembangan dunia usaha bagi pengusaha. Inilah masalah utama yang mengemuka dalam *Focus Group Discussion* pelaku (*stakeholders*) perijinan bidang ketenagakerjaan kerjasama BIGS – UNISMA di Bekasi, tanggal 2 Oktober 2002.

Perijinan beranjak dari ketentuan yang membolehkan seseorang untuk melakukan tindakan setelah memenuhi syarat dan prosedur yang telah ditetapkan. Perijinan bidang ketenagakerjaan mengatur syarat dan prosedur bagi pengusaha dalam melakukan tindakan yang berkaitan dengan kondisi kerja dan hubungan kerja dengan buruh. Misalnya, penggunaan peralatan kerja, penggunaan tenaga kerja asing, penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat, kerja malam buruh wanita, dsb. Tindakan-tindakan tersebut memerlukan kontrol dari pemerintah agar pengusaha tidak sewenang-wenang dan merugikan buruh. Inilah yang sebenarnya menjadi tujuan diadakannya Perda No. 05/2001, memberikan perlindungan dan kesejahteraan bagi tenaga kerja.⁹

Namun nyatanya selama satu tahun sejak ditetapkannya perda ini, menurut buruh dan juga pengusaha, instrumen hukum ini gagal memenuhi tujuannya. Jangankan meningkatkan kesejahteraan, memberikan perlindungan bagi terpenuhinya hak-hak normatif buruh pun seringkali gagal. Dari pengusaha, berbagai penyimpangan dalam pengurusan ijin (waktu dan biaya) menciptakan kondisi yang tidak kondusif bagi perkembangan usaha. Beberapa indikasi berikut ini menunjukkan kegagalan tersebut.

Pertama, penyimpangan fungsi BKK menjadi majikan yang mempekerjakan buruhnya di perusahaan lain (*outsourcing*). Semestinya, BKK adalah lembaga yang melaksanakan antar kerja pada satuan pendidikan menengah kejuruan dan lembaga latihan swasta. Namun pada prakteknya, BKK menjadi “germo” bagi buruh yang “dipaksa” bekerja di satu perusahaan. Perusahaan tempat

⁹ Lihat Perda No. 5/2001 pada konsideran menimbang

bekerja hanya membayar upah kepada BKK, dipotong oleh BKK kemudian diteruskan ke buruh, tanpa memberikan hak-hak normatif lainnya. Pola ini tentu saja sangat merugikan buruh. Lemahnya pengawasan oleh Disnaker, sebagai pihak yang mengeluarkan ijin BKK, menjadi titik krusial penyimpangan ini.

Kedua, meningkatnya jumlah perusahaan yang melakukan penyimpangan waktu kerja, waktu istirahat dan mempekerjakan wanita di malam hari. Dalam triwulan ketiga tahun 2002, SPSA telah mengeluarkan ijin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat sebanyak 105 ijin dan ijin kerja malam wanita 24. Jauh meningkat dibandingkan tahun sebelumnya sejumlah 6 ijin untuk penyimpangan waktu kerja dan 2 ijin untuk kerja malam wanita. Pengajuan ijin ini sah-sah saja asalkan prasyarat penyimpangan terpenuhi dengan benar. Misalnya, kesediaan buruh, tambahan gizi, penyesuaian upah, perlindungan keamanan, dsb. Prakteknya, buruh seringkali dipaksa bekerja lembur melebihi batas kemampuannya, upah lembur tidak sesuai peraturan, fasilitas kerja malam tidak terpenuhi, dsb. Pengawasan Disnaker sekali lagi menjadi titik krusial perlindungan buruh.

Ketiga, pengawasan peralatan yang dilakukan oleh pihak swasta dilakukan secara asal-asalan dan dikenakan biaya yang lebih tinggi dari peraturan. Pemerasan terhadap pengusaha ini tentu saja membahayakan buruh yang bekerja dalam fasilitas kerja yang tidak aman.

Keempat, proses pengurusan ijin mahal dan kurang transparan. Berdasarkan informasi yang disampaikan oleh pengusaha seringkali biaya yang dikeluarkan lebih besar dari yang tercantum di perda. Pungutan-pungutan liar ditambah biaya resmi tentu memberatkan dunia usaha.

Kondisi-kondisi tersebut tentu saja memprihatinkan. Perlindungan dan peningkatan kesejahteraan buruh ternyata hanya sebatas retorika. Perijinan ternyata menjadi instrumen hukum yang hanya memberatkan buruh dan pengusaha. Penyelenggaraan pelayanan bidang ketenagakerjaan seringkali ternyata hanya melayani satu pihak (pengusaha) dan tanpa memperhatikan aspirasi pihak lainnya (buruh). Pertanyaannya kemudian, faktor-faktor apakah yang menyebabkan penyimpangan ini? Mengapa perda yang dimaksudkan melindungi dan mensejahterakan buruh malah menjadi bumerang yang merugikan buruh? Mengapa pengusaha juga merasa dirugikan?

Berbagai masalah yang menjadi faktor penyebab ketidakadilan ini berhasil dirumuskan dalam *focus group discussion* yang diikuti pihak-pihak pengusaha, buruh, eksekutif dan legislatif.

Masalah pertama yang diidentifikasi adalah **Perda No. 05/2001 tidak mampu mengakomodasi kepentingan buruh dan pengusaha**. Apakah kepentingan buruh? Kepentingan adalah sesuatu yang ingin didapatkan dan melebihi hak-hak normatif. Kepentingan buruh adalah mendapatkan kesejahteraan. Upah yang layak dan adil menjadi titik awal kesejahteraan buruh. Dengan upah yang layak dan adil akan memungkinkan buruh dan keluarganya hidup secara layak dan manusiawi. Selain itu buruh berkepentingan untuk mendapatkan tunjangan sosial, bonus, dan kepentingan-kepentingan lain di luar hak normatif.

Apakah kepentingan pengusaha? Kepentingan pengusaha adalah kemajuan usaha. Peraturan yang mampu mendorong iklim usaha yang sehat bagi industri dapat menjamin keberlangsungan usaha. Pertalian dari kedua kepentingan dapat ditemukan, diantaranya, dalam perda tentang perijinan.

Dalam konteks perijinan, kepentingan buruh adalah perijinan yang diberikan ke pengusaha harus mampu memaksa pengusaha untuk meningkatkan kesejahteraan buruh, di dalam dan di luar tempat kerja. Dengan kata lain perijinan menjadi instrumen hukum pengawasan dalam penegakan hak-hak normatif buruh sebagai standar minimal yang harus dipenuhi oleh pengusaha. Fungsi inilah yang kurang berjalan dalam perijinan yang berlangsung.

Di sisi lain, pengusaha juga mengeluh dengan biaya tinggi yang harus dikeluarkan dalam pengurusan ijin. Di luar retribusi resmi, terjadi pungutan-pungutan liar yang bahkan kadangkala lebih besar dari tarif resminya.

Pertanyaannya kemudian adalah kalau kepentingan buruh terabaikan, pengusaha pun mengeluh, perda ini dibuat untuk kepentingan siapa? Beberapa kelemahan Perda No. 05/2001 diuraikan sebagai berikut.

Pertama, terbatasnya ruang partisipasi untuk penyaluran aspirasi yang diberikan kepada Pihak-pihak yang menjadi sasaran (target group) perijinan dalam proses pembuatan Perda No. 05/2001. Jangankan buruh, pengusaha pun merasa tidak cukup optimal dilibatkan dalam proses pembuatan peraturan daerah ini. Padahal secara jelas dinyatakan bahwa pengusaha adalah subyek perijinan ini. Aspirasi yang dilontarkan juga tidak ketahuan kemana terbuangnya. Dampaknya umumnya adalah ketidakmengertian pengusaha (dunia usaha) terhadap rasionalitas perijinan tertentu. Mengapa, misalnya, untuk membina TKI harus ada ijin, atau PP harus disahkan atau KKB harus didaftarkan. Ketidapahaman ini tentu saja akan membawa konsekuensi dalam pelaksanaan perda. Kecilnya pengajuan ijin dibandingkan aktivitas real, yang seharusnya meminta ijin, bukan tidak mungkin banyak terjadi.

Terlebih lagi buruh. Keterlibatan buruh sangat minim dalam proses pembuatan perda ini. Sekalipun perda ini ditujukan bagi pengusaha, relasi pengusaha dan buruh tidak boleh begitu saja diabaikan. Sebagaimana dipahami, biaya-biaya birokrasi – pungutan resmi dan ‘siluman’ – seringkali ditimpakan kepada buruh dengan mengurangi biaya kesejahteraan buruh. Buruh hanya menjadi pihak yang terkena dampak kebijakan.

Kedua, substansi perda tidak cukup kuat dan lengkap memberikan perlindungan kepada buruh dan kelangsungan usaha pengusaha. Satu hal penting yang tidak diatur dalam perda ini adalah mekanisme sanksi terhadap pengusaha yang tidak mengajukan ijin dan atau melakukan penyimpangan terhadap ijin yang diberikan. Bagaimana sistem pengawasan yang dilakukan terhadap perusahaan yang seharusnya mengajukan berbagai ijin? Bagaimana sistem pengawasan terhadap ijin yang dikeluarkan? Apa sanksinya jika ada yang melanggar? Hal-hal tersebut tidak cukup jelas diatur dalam perda ini.

Begitu pun sanksi terhadap institusi dan pegawai Disnaker yang tidak menjalankan tugasnya. Apa indikatornya bahwa dinas telah melakukan pelayanan guna melindungi dan mensejahterakan buruh? Apa konsekuensi yang harus ditanggung dinas jika pengurusan ijin menjadi jasa yang mahal dan lama? Dan sederet pertanyaan lain untuk menjamin terlindunginya buruh dan terlaksananya pelayanan perijinan.

Satu-satunya sanksi yang diatur dalam perda ini adalah sanksi terhadap penyimpangan retribusi perijinan dengan klasifikasi tindak pidana. Sanksi yang tentu saja diperuntukkan bagi terjaminnya pendapatan daerah dari retribusi perijinan ketenagakerjaan.

Substansi lainnya yang tidak cukup jelas adalah masalah rasionalitas perijinan. Misalnya mengapa penggunaan tenaga kerja asing harus menggunakan ijin, atau KKB harus didaftarkan. Rasionalitas ijin-ijin tidak dikemukakan secara jelas sehingga pengusaha, buruh dan masyarakat lainnya sulit memahami untuk apa ada ijin tertentu. Ini sepatutnya menjadi bagian dari sosialisasi perda. Namun efektifitas sosialisasi sendiri juga menjadi bagian lain yang dipertanyakan.

Rasionalitas besaran retribusi juga banyak dipertanyakan. Mengapa, misalnya, biaya ijin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat setiap badan dikenakan sebesar Rp. 200.000,- per tahun. Mengapa tidak Rp. 1.000.000,-? sehingga tidak banyak pengusaha yang mengajukan penyimpangan waktu kerja! Atau mengapa tidak gratis saja? Hal-hal tersebut merupakan bagian yang semestinya terdapat dalam perda agar mudah dipahami oleh pengguna dan pelaksana perijinan.

Ketiga, adalah soal **pengaturan keterlibatan pihak-pihak swasta dalam proses perijinan**. Perijinan jelas merupakan fungsi regulasi yang harus dipegang oleh pemerintah. Namun dalam pemrosesannya, tidak menutup kemungkinan dilimpahkan kepada swasta. Pendelegasian ini tentu saja harus diikuti kontrol oleh pemerintah agar tidak terjadi eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan. Cara ini semestinya dilakukan selama pemerintah masih beranggapan bahwa pengurusan ijin merupakan pelayanan umum yang jasa pelayanannya dikenakan kepada pemohon. Dengan demikian pasar akan menjadi kompetitif sehingga dapat menyediakan barang dan jasa terbaik kepada publik dengan harga terendah (*competitive neutrality principle*).

Keterlibatan swasta dalam perijinan ketenagakerjaan sudah mulai dilakukan dalam hal pengawasan peralatan yang berkaitan keselamatan dan kesehatan kerja. Masalah muncul ketika pemeriksaan yang dilakukan tidak dijalankan sebagaimana mestinya dan biaya yang dikeluarkan lebih tinggi dari yang ditetapkan. Kontrol pemerintah mutlak dilakukan untuk melindungi buruh dari kecelakaan kerja yang mungkin terjadi.

Masalah kedua yang mengakibatkan ketidakmampuan perijinan ketenagakerjaan melindungi buruh dan menjamin kemajuan usaha adalah **lemahnya pengawasan terhadap ijin-ijin yang dikeluarkan oleh Disnaker**. Kalangan Disnaker sendiri mengakui kelemahan ini. **Keterbatasan jumlah pegawai pengawas** (tujuh orang) dibandingkan dengan 600-an industri yang harus diawasi memaksa institusi ini menggunakan pola prioritas. Maka dapat dibayangkan besarnya tingkat kebocoran pengawasan yang diakibatkan keterbatasan ini.

Selain itu, **penyimpangan perilaku petugas baik dalam proses pemberian ijin maupun pengawasan ijin** menjadi masalah krusial lainnya yang makin mengecilkan perlindungan terhadap buruh. Pengusaha mengeluh akan biaya-biaya tak resmi yang harus mereka keluarkan dalam pengurusan ijin. 'Calo', baik berseragam maupun tidak, menjadi aktor dominan dalam pengurusan ijin. Pelayanan perijinan pun menjadi jasa yang mahal atau lama. Celaknya, pembengkakan biaya birokrasi ini seringkali ditimpakan pengusaha kepada buruh. Kesejahteraan buruh akhirnya menjadi terhambat.

Masalah lain, yang menurut buruh sangat penting, adalah **berubahnya fungsi BKK dari pendaftaran dan penyaluran tenaga kerja menjadi majikan yang memberi upah**. Istilah umum yang sering digunakan adalah "outsourcing". Polanya adalah buruh secara fisik bekerja di satu perusahaan, namun ia tidak mempunyai hubungan (kontrak) kerja dengan perusahaan tersebut. Kontrak kerja yang terjadi adalah antara BKK dengan buruh. Pola ini seringkali mengakibatkan

pelanggaran hak-hak normatif buruh. Dalam hal upah misalnya, jumlah upah yang diberikan perusahaan kepada BKK tentu akan berkurang jumlahnya ketika sampai ke tangan buruh. Begitu juga dengan tunjangan-tunjangan kesejahteraan lainnya. Pengawasan terhadap penyimpangan ini mutlak dilakukan oleh Disnaker. Selain menggunakan perangkat sanksi berkaitan dengan pelanggaran hak-hak normatif, pencabutan ijin BKK menjadi keputusan yang layak dilakukan.

Belum lagi masalah terlantarnya para TKI di luar negeri akibat ulah PJTKI yang tidak bertanggung jawab. Ijin pembinaan TKI, rekomendasi ijin pendirian PJTKI, ijin pendirian perwada dan ijin penampungan calon TKI menjadi instrumen hukum yang tidak bertujuan jika kita melihat kondisi TKI di luar negeri. Perlindungan TKI di luar negeri menjadi cita-cita yang pupus seketika TKI tersebut melampaui batas wilayah Indonesia.

Masalah ketiga adalah tidak optimalnya pelayanan ketenagakerjaan yang dilakukan oleh Disnaker. Penyelenggaraan pelayanan ketenagakerjaan dirumuskan sebagai memberikan pembinaan, penempatan, pelatihan dan pengawasan dalam rangka peningkatan perlindungan dan kesejahteraan tenaga kerja. Salah satu fakta yang menggambarkan tidak optimalnya pelayanan adalah kecilnya jumlah pencari kerja yang berhasil ditempatkan. Tahun 2000, dari 31.488 orang pencari kerja, yang berhasil ditempatkan dalam berbagai sektor industri hanya sejumlah 2.048 orang. Dari jumlah tersebut, hanya 30 orang lulusan perguruan tinggi dan 1.755 lulusan SLTA. Lebih tingginya daya serap terhadap pencari kerja lulusan SLTA ke bawah mengindikasikan bahwa industri yang berkembang di Bekasi adalah industri padat karya. Industri seperti ini umumnya ditandai dengan produksi yang masif, pembagian kerja dengan tugas yang sangat spesifik, tingkat ketrampilan dan keahlian buruh yang rendah, dan kesejahteraan buruh yang rendah.

Tidak transparannya pengelolaan dana retribusi diindikasikan sebagai satu penyebab kurangnya pelayanan Disnaker. Mengingat fungsi perijinan dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan, maka pada dasarnya pemberian ijin oleh pemerintah daerah tidak harus dipungut retribusi. Akan tetapi untuk melaksanakan fungsi tersebut, pemerintah daerah mungkin masih kekurangan biaya yang tidak selalu dapat dicukupi dari sumber-sumber penerimaan daerah, sehingga terhadap perijinan tertentu masih dipungut retribusi.

Pengguna perijinan menyatakan bahwa mereka tidak keberatan dengan retribusi yang dipungut dengan syarat jelas rasionalitasnya dan pengelolaannya dilakukan secara transparan. Pengguna mengharapkan agar masyarakat dapat dengan mudah mengetahui berapa ijin yang dikeluarkan, berapa retribusi yang dipungut dan untuk pelayanan ketenagakerjaan apa saja dana tersebut dikeluarkan.

Berkaitan dengan masalah transparansi pengelolaan dana retribusi, pengguna juga mengidentifikasi bahwa telah terjadi **misalokasi dana retribusi perijinan untuk kepentingan di luar pelayanan ketenagakerjaan.** Data anggaran Disnaker menunjukkan bahwa dari sekitar Rp. 1,4 milyar dana hasil retribusi yang masuk ke kas daerah, yang kembali ke Disnaker hanya sejumlah Rp. 500 juta. Artinya sekitar 65% dana hasil retribusi ketenagakerjaan masuk ke kas PAD dan digunakan untuk kepentingan lain di luar kepentingan pelayanan ketenagakerjaan. Hal ini tentu saja bertentangan dengan prinsip umum dana retribusi.

Meskipun dalam konsep ijin sebagai instrumen pengendalian diterima, tetapi ternyata dalam praktek, ijin lebih dilihat sebagai instrumen pendapatan. Konsekuensinya dinas-dinas akan berlomba mengeluarkan ijin untuk mengejar target PAD yang dibebankan. Bila kecenderungan ini

dibiarkan, maka jumlah ijin yang dikeluarkan besar, retribusi yang didapat menggiurkan tetapi perlindungan dan kesejahteraan buruh semakin rendah.

5.1.5 Analisis Stakeholders

Salah satu fungsi pemerintahan adalah menjembatani konflik antar pihak yang berkepentingan dengan sumber daya. Karena itu salah satu keberhasilan pemerintahan adalah apabila ia mampu mengagregasikan berbagai kepentingan yang saling berlawanan menjadi satu kebijakan yang saling menguntungkan. Untuk itu pada saat merancang kebijakan hendaknya memperhatikan kelompok kepentingan terhadap kebijakan, kepentingan berbagai kelompok, mandat yang dimiliki, serta masalah yang dihadapi. Pada Tabel 5-3 dapat disimak para pihak yang berkepentingan dengan kebijakan perijinan ketenagakerjaan di Kota Bekasi Berdasarkan hasil kelompok diskusi terfokus:

Tabel 5-3 Analisis Stakeholders Pada Perijinan Ketenagakerjaan

Kelompok Pelaku	Kepentingan thd Perijinan	Mandat	Masalah
A	Pengguna		
a.1	Pengusaha	<input type="checkbox"/> Syarat sah hukum melakukan perbuatan yang berkaitan dengan kondisi kerja dan hubungan kerja dengan pekerja <input type="checkbox"/> Proses perijinan cepat dan biaya murah <input type="checkbox"/> Kontribusi balik penggunaan dana hasil retribusi perijinan	Pengguna perijinan <input type="checkbox"/> Ruang partisipasi dan penerimaan aspirasi pengusaha dalam proses pembuatan peraturan daerah <input type="checkbox"/> Transparansi pengelolaan dana retribusi <input type="checkbox"/> Pengawasan terhadap ijin-ijin yang dikeluarkan <input type="checkbox"/> Rasionalitas retribusi dan besarnya <input type="checkbox"/> Adanya biaya-biaya pungutan liar <input type="checkbox"/> Peningkatan sumber daya manusia di perusahaan sesuai peruntukan retribusi IKTA <input type="checkbox"/> Pemeriksaan peralatan dilakukan oleh pihak ketiga (swasta) dengan biaya lebih tinggi dari peraturan
a.2	Pekerja	<input type="checkbox"/> Perlindungan pemerintah terhadap perbuatan pengusaha yang berkaitan dengan kondisi kerja dan hubungan kerja <input type="checkbox"/> Biaya perijinan tidak ditimpakan ke pekerja atau menjadi alasan pengusaha untuk tidak meningkatkan kesejahteraan pekerja <input type="checkbox"/> Peningkatan kualitas pekerja melalui berbagai pendidikan, pelatihan dengan dana retribusi ketenagakerjaan <input type="checkbox"/> Dampak ijin-ijin yang dikeluarkan tidak merugikan pekerja	Penerima dampak perijinan <input type="checkbox"/> Ruang partisipasi dan penerimaan aspirasi pekerja dalam proses pembuatan peraturan daerah <input type="checkbox"/> Transparansi pengelolaan dana retribusi khususnya untuk peningkatan kualitas pekerja <input type="checkbox"/> Pengawasan terhadap ijin-ijin yang dikeluarkan <input type="checkbox"/> Biaya perijinan yang dikenakan terhadap pengusaha, pada akhirnya ditimpakan ke pekerja. Sehingga pekerjalah yang sebenarnya menanggung biaya perijinan <input type="checkbox"/> Minimnya pelibatan orang-orang yang mempunyai kapabilitas di bidang ketenagakerjaan <input type="checkbox"/> Tidak jelasnya realisasi penggunaan peruntukan retribusi sebagai dana pengembangan kualitas tenaga kerja Indonesia sehingga dapat menggantikan tenaga kerja asing

Kelompok Pelaku		Kepentingan thd Perijinan	Mandat	Masalah
a.3	Pencari kerja	<input type="checkbox"/> Pendidikan, pelatihan, penyaluran tenaga kerja <input type="checkbox"/> Perlindungan pemerintah terhadap penyalur tenaga kerja swasta	Pengguna perijinan	<input type="checkbox"/> Perlindungan PJTKI terhadap TKI lemah <input type="checkbox"/> Kesejahteraan pekerja yang bekerja melalui BKK rendah
B. Penyedia				
b.1	Legislatif (DPRD)	<input type="checkbox"/> Sumber pendapatan asli daerah <input type="checkbox"/> Perda tentang perijinan diterima semua pihak dan dapat diimplementasikan dengan benar <input type="checkbox"/> Instrumen hukum untuk menjaga kepentingan masyarakat luas	Pembuat kebijakan	<input type="checkbox"/> Pelaksanaan tugas dan fungsi Disnaker tidak optimal <input type="checkbox"/> Lemahnya kemampuan Disnaker menciptakan peluang kerja guna mengurangi pengangguran <input type="checkbox"/> Kurangnya pemahaman masyarakat bahwa peraturan dibuat untuk melindungi kepentingan masyarakat luas <input type="checkbox"/> Banyaknya biaya, pungutan liar diluar retribusi yang telah ditetapkan dalam peraturan
b.2	Eksekutif	Sumber pendapatan retribusi Peningkatan anggaran operasional Mengejar target retribusi	Pelaksana/ penyedia perijinan	<input type="checkbox"/> Tidak adanya feed back, komentar terhadap Perda 05/2001, baik dari masyarakat maupun instansi pemerintah lainnya <input type="checkbox"/> Belum optimalnya pengawasan yang dilakukan oleh Disnaker terhadap pelaksanaan hak-hak normatif pekerja <input type="checkbox"/> Terbatasnya jumlah pegawai pengawas Disnaker <input type="checkbox"/> Minimnya jumlah perusahaan (pengusaha) yang menghadiri acara sosialisasi Perda 5/2001

Sumber: Data Primer Hasil FGD

5.1.6 Analisis Tujuan

“Kalau perusahaan bangkrut karena biaya-biaya birokrasi, termasuk di dalamnya perijinan, yang rugi kan buruh juga!” Ungkapan seorang buruh peserta FGD. “Kesejahteraan buruh” dan “keberlangsungan usaha”, inilah benang merah tujuan perijinan yang disepakati peserta focus group discussion perijinan ketenagakerjaan di Bekasi. Untuk mewujudkan kondisi tersebut, peserta sepakat bahwa perijinan harus mampu menjadi instrumen hukum pengendalian berbagai penyimpangan yang mungkin ditimbulkan oleh pengusaha maupun birokrat. Ijin juga harus menjadi instrumen pelayanan, pelatihan, penempatan dan pengawasan untuk meningkatkan perlindungan dan kesejahteraan buruh, dan juga keberlangsungan usaha.

Perijinan ketenagakerjaan seperti apakah yang mampu melindungi buruh sekaligus menjamin keberlangsungan usaha?

Beberapa prasyarat yang harus dipenuhi dirumuskan sebagai berikut.

Pertama, Perda No. 05/2001 harus mampu mengakomodasi kepentingan buruh dan kepentingan pengusaha. Kepentingan buruh adalah mendapatkan kesejahteraan. Kepentingan pengusaha adalah kemajuan usaha. Upah yang adil dan layak menjadi titik awal kesejahteraan buruh. Peraturan yang mampu mendorong iklim usaha yang sehat bagi industri dapat menjamin

keberlangsungan usaha. Pertalian dari kedua kepentingan dapat ditemukan, diantaranya, dalam perda tentang perijinan.

Bagaimana perda perijinan mampu mempertalikan kepentingan buruh dan pengusaha? Pengusaha, dan pekerja, mengungkapkan ketidakjelasan dasar rasionalitas berbagai perijinan dan besaran retribusi yang harus dibayarkan. Mengapa, misalnya, KKB harus didaftarkan? Dan mengapa harus bayar retribusi sebesar Rp. 100.000,- sampai Rp. 300.000,-? Mengapa tidak gratis saja karena pelayanan yang diberikan hanya sebatas pencatatan dan pengarsipan? Sekarang, kalau kita andaikan sebagian saja dari biaya retribusi, termasuk biaya 'siluman', dialokasikan ke anggaran tenaga kerja maka dapat dipastikan minimal upah buruh akan lebih besar dari yang diterima saat ini. Kesejahteraan buruh akan lebih meningkat.

Pihak-pihak yang menjadi sasaran (target group) perijinan harus dilibatkan dan diakomodir aspirasinya dalam perumusan (kembali) dan pengambilan keputusan Perda No. 05/2001 (*transparency and participation principle*). Dengan cara ini, hak dan aspirasi buruh, pengusaha dan masyarakat luas (*civil society*) akan mengemuka dan terartikulasikan dalam perda. Masalah-masalah yang berkaitan dengan rasionalitas perijinan, rasionalitas retribusi, dan pengaturan lainnya akan mendapat input yang sangat berharga dari pelaku langsung bidang ketenagakerjaan. Ketidakpercayaan publik akan ketrampilan dan kepekaan pembuat kebijakan (pemerintah dan atau anggota parlemen) dapat segera terjawab.

Dari sisi pelaksanaan perijinan, keterlibatan target group sejak awal akan membentuk budaya hukum yang kuat. Ketidaktaatan masyarakat (*civil disobedience*) akan berkurang. Pengusaha dengan serta merta akan mengajukan ijin agar buruh bersedia bekerja melebihi waktu kerja. Buruh yang paham hak dan kewajiban pengusaha akan mendorong pengusaha untuk meminta ijin yang diperlukan sebelum melakukan aktivitas-aktivitas yang berkaitan dengan hubungan kerja dan kondisi kerja.

Yang penting adalah buruh tidak lagi hanya sebagai pihak yang terkena dampak perijinan. Pengusaha tidak lagi menjadi penentu utama. Tapi akan terjadi negosiasi secara damai dan adil.

Dengan partisipasi ini, substansi perda juga akan lebih kuat dan lengkap memberikan perlindungan kepada buruh dan kelangsungan usaha pengusaha. Penyedia perijinan (pemerintah dan atau anggota parlemen) dan pengguna perijinan (pengusaha dan buruh) mempunyai ruang bersama untuk menegosiasikan kepentingan masing-masing. Setiap pihak akan dapat mengontrol hak dan kewajiban dirinya dan pihak lain. Ini tentu akan memperkaya substansi perda. Dengan demikian, semua pihak terkait dapat urun rembug membangun sistem perijinan ketenagakerjaan.

Sistem yang terbangun akan dapat mengakomodasi kebutuhan perijinan, rasionalitas (kepentingan), proses pengurusan, keterlibatan swasta dalam pengurusan, proses pengambilan keputusan, pembiayaan, mekanisme pengawasan dan sanksi perijinan.

Pengawasan, misalnya, tidak hanya menjadi otoritas dan kewajiban pemerintah. Buruh juga dapat mengawasi pengusaha, sebagaimana dicetuskan seorang wakil serikat buruh. Karena segala keterbatasan pemerintah, serikat buruh bersedia membantu mengawasi pengusaha. Yang penting tersedia mekanisme kerjasama yang efektif dalam hal pengawasan. Di sisi yang lain, pengusaha dan buruh juga dapat menuntut pemerintah yang tidak mampu menjalankan fungsi dan tugasnya.

Proses pengurusan ijin juga dapat tidak hanya menjadi monopoli birokrasi. Perijinan jelas merupakan fungsi regulasi yang harus dipegang oleh pemerintah. Namun dalam pemrosesannya, tidak menutup kemungkinan dilimpahkan kepada swasta. Pendelegasian ini tentu saja harus diikuti kontrol oleh pemerintah agar tidak terjadi eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan. Cara ini semestinya dilakukan selama pemerintah masih bertanggung jawab bahwa pengurusan ijin merupakan pelayanan umum yang jasa pelayanannya dikenakan kepada pemohon. Dengan demikian pasar akan menjadi kompetitif sehingga dapat menyediakan barang dan jasa terbaik kepada publik dengan harga terendah (*competitive neutrality principle*).

Dengan demikian, pelibatan pihak-pihak yang menjadi sasaran (*target group*) perijinan setidaknya akan menghasilkan: 1) kepentingan buruh, pengusaha, masyarakat luas (*civil society*), pemerintah dan parlemen akan mengemuka dan terartikulasikan dalam perda; 2) sosialisasi perda akan lebih cepat dipahami; 3) penegakan perda akan mendapat dukungan dari penyedia dan pengguna perijinan; 4) tujuan diadakannya perijinan ketenagakerjaan dapat lebih mudah dicapai.

Untuk mencapai kondisi tersebut, terhadap perda 05/2001, perlu dilakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Melakukan perubahan terhadap Perda No. 05/2001 tentang Pelayanan dan Retribusi Bidang Ketenagakerjaan, yang dilakukan secara partisipatif.
2. Memetakan dan membuat standarisasi lembaga-lembaga swasta yang mengurus hal-hal teknis perijinan.

Kedua, Memperkuat pengawasan terhadap ijin-ijin yang dikeluarkan oleh pemerintah. Jalan kebijakan perijinan tidak berhenti sampai dikeluarkannya ijin dan terkumpulnya retribusi. Pekerjaan lebih berat dan penting adalah mengawal pelaksanaan ijin tersebut agar sesuai dengan peruntukannya. Apakah pelaksanaan ijin berdampak negatif bagi pihak lain? Menyebabkan terampasnya hak orang lain? Dan sebagainya.

Terbatasnya jumlah dan kemampuan pegawai pengawas Disnaker semestinya tidak boleh mengurangi kemampuan Disnaker mengawasi ijin-ijin yang dikeluarkannya. **Penambahan jumlah dan peningkatan kapasitas pengawas** mungkin dapat menjadi salah satu solusi. Namun ada satu cara strategis lainnya, yaitu **pengawasan oleh pihak yang terkena dampak**. Salah satunya adalah serikat buruh. Lainnya adalah pencari kerja (untuk ijin LLS, BKK atau PJTKI). Tentu saja disyaratkan adanya sistem informasi pengawasan yang efektif yang dirancang secara bersama-sama. Kotak saran saja terbukti tidak mampu menjawab kebutuhan itu.

Pengawasan yang efektif juga mensyaratkan **prilaku pegawai pemerintah yang jujur dan taat aturan, baik dalam proses pemberian maupun pengawasan ijin**. Pemberian sanksi kepada pegawai yang melakukan penyimpangan dan *reward* kepada pegawai yang jujur dan taat aturan merupakan satu metode yang dapat dilakukan. Keinginan baik (*political will*) dari atasan, yang didukung oleh bawahan, menjadi landasan pembersihan ini. Pengawasan internal masih tetap diperlukan walaupun hasilnya selama ini tidak begitu efektif.

Dalam prakteknya, pegawai pemerintah yang benar tidak cukup menjamin proses perijinan berlangsung sesuai aturan. Diperlukan juga keinginan baik pengguna perijinan. Toleransi terpakainya waktu, tenaga dan biaya tertentu untuk mengurus ijin merupakan konsekuensi yang mesti diterima.

Dengan pengawasan yang efektif dan perilaku pegawai pemerintah yang baik, akan dicapai kondisi-kondisi: 1) penyimpangan penggunaan izin oleh pengusaha, BKK, PJTKI, dan lembaga swasta pengguna perijinan lainnya dapat diminimalisir; 2) buruh, pencari kerja dan masyarakat umum sebagai pihak penerima dampak semakin terlindungi hak-haknya; 3) mitos pelayanan perijinan sebagai jasa yang mahal dan lama sedikit demi sedikit akan pupus.

Untuk mencapai ke arah kondisi tersebut, diperlukan upaya-upaya:

1. Rekrutmen dan pelatihan pegawai pengawas Disnaker.
2. Membangun sistem pengawasan bersama penyedia, pengguna dan pihak terkena dampak perijinan. Sistem ini menjadi bagian perda perijinan ketenagakerjaan.
3. Menempatkan staf sesuai dengan keahlian dan prestasinya
4. Melakukan perubahan Perda No. 05/2001 dengan memuat pengaturan sistem pengawasan terhadap pelaku, mekanisme dan dampak perijinan ketenagakerjaan.

Ketiga, optimalisasi pelayanan ketenagakerjaan yang dilakukan disnaker. Pelayanan ketenagakerjaan, termasuk di dalamnya perijinan, pada dasarnya ditujukan untuk memberikan perlindungan dan kesejahteraan tenaga kerja. Pemberian izin kepada pengusaha pada hakikatnya ditujukan untuk melindungi tenaga kerja. Persepsi tenaga kerja tentang dampak perijinan karenanya menjadi indikator utama keberhasilan pelayanan ketenagakerjaan.

Kemampuan pemerintah menciptakan lapangan kerja guna menyerap pengangguran dapat menjadi salah satu indikator keberhasilan pelayanan. Pengembangan kemampuan melalui berbagai pelatihan akan meningkatkan daya tarik dunia usaha terhadap tenaga kerja. Lembaga-lembaga latihan swasta diawasi dan difasilitasi agar dapat menghasilkan tenaga kerja yang berkeahlian dan berkecakupan.

Sesuai dengan konsep retribusi, peruntukan dana retribusi ketenagakerjaan seyogyanya digunakan untuk membiayai pelayanan bidang ketenagakerjaan. Ini dilakukan agar **tidak terjadi misalokasi retribusi ketenagakerjaan**. Retribusi juga hanya dilakukan jika pemerintah daerah masih kekurangan dana untuk membiayai administrasi pemerintahannya. Konsekuensinya, sebagai dana publik, **pengelolaan retribusi harus dilakukan secara transparan**. Masyarakat harus diberi akses untuk secara mudah dapat mengetahui berapa izin yang dikeluarkan, berapa retribusi yang dipungut dan untuk pelayanan ketenagakerjaan apa saja dana tersebut dikeluarkan.

Beberapa aktivitas yang dapat dilakukan:

1. Membangun sistem informasi pengurusan izin dan pengelolaan retribusi yang *accountable*.
2. Melakukan perubahan Perda No. 05/2001 dengan memuat pengaturan sistem informasi pengurusan izin dan pengelolaan retribusi secara partisipatif.

5.1.7 Rekomendasi dan Rencana Tindak Lanjut (LFA)

Berdasarkan pada analisis masalah dan tujuan, maka telah disusun rencana tindak lanjut sebagaimana dapat disimak pada Tabel 5-4.

Tabel 5-4 Rencana Tindak Lanjut Merancang Kebijakan di Sektor Ketenagakerjaan

		Indikator	Ovi	Asumsi
Tujuan Umum	<ul style="list-style-type: none"> Kesejahteraan buruh Keberlangsungan usaha 	<ul style="list-style-type: none"> Upah layak dan adil Hak normatif buruh terpenuhi Daya serap tenaga kerja meningkat 	<ul style="list-style-type: none"> Survei kondisi buruh Survei dunia usaha 	Faktor pendorong lain berfungsi dengan baik
Sasaran Antara	Perijinan ketenagakerjaan di kota Bekasi mampu memberikan perlindungan dan kesejahteraan buruh sekaligus menjamin keberlangsungan usaha?	<ul style="list-style-type: none"> Cepat Murah Akuntabel Berdampak positif 	<ul style="list-style-type: none"> Survei pelayanan perijinan 	
Hasil 1	Revisi Perda No. 05/2001 mampu mengakomodasi kepentingan buruh dan kepentingan pengusaha.	<ul style="list-style-type: none"> Kepentingan buruh, pengusaha, masyarakat luas (<i>civil society</i>), pemerintah dan parlemen terartikulasikan dalam revisi perda Substansi perda memuat rasionalitas, proses pengurusan, keterlibatan swasta, proses pengambilan keputusan, pembiayaan, mekanisme pengawasan dan sanksi. Sosialisasi perda akan lebih cepat dipahami Penegakan perda akan mendapat dukungan dari penyedia dan pengguna perijinan Tujuan diadakannya perijinan ketenagakerjaan dapat lebih mudah dicapai. 	<ul style="list-style-type: none"> Kajian terhadap perda hasil revisi Survei statistik pelaksanaan perijinan 	
Kegiatan	<ul style="list-style-type: none"> Revisi Perda No. 05/2001 dilakukan secara partisipatif 	<ul style="list-style-type: none"> Pelibatan buruh dan pengusaha Aspirasi buruh dan pengusaha diakomodir 	<ul style="list-style-type: none"> Daftar hadir dan notulensi rapat pansus Draft perda hasil revisi 	
	<ul style="list-style-type: none"> Memetakan dan membuat standarisasi lembaga-lembaga swasta yang mengurus hal-hal teknis perijinan 	<ul style="list-style-type: none"> Data lembaga swasta yang mengurus perijinan Konsep standarisasi lembaga swasta 	<ul style="list-style-type: none"> Survei lembaga swasta 	

Hasil 2	Memperkuat pengawasan terhadap ijin-ijin yang dikeluarkan oleh pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> • Penyimpangan penggunaan ijin oleh pengusaha, BKK, PJTKI, dan lembaga swasta pengguna perijinan lainnya berkurang • Buruh, pencari kerja dan masyarakat umum sebagai pihak penerima dampak semakin terlindungi hak-haknya • Pelayanan perijinan merupakan jasa yang murah dan cepat 	<ul style="list-style-type: none"> • Wawancara pengguna perijinan 	
Kegiatan	<ul style="list-style-type: none"> • Rekrutmen & pelatihan pegawai pengawas Disnaker. • Menempatkan staf sesuai dengan keahlian dan prestasinya • Melakukan perubahan Perda No. 05/2001 dengan memuat pengaturan sistem pengawasan bersama penyedia, pengguna dan pihak yg terkena dampak perijinan terhadap pelaku, mekanisme dan dampak perijinan ketenagakerjaan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Jumlah & kualitas pegawai pengawas Disnaker meningkat • Sanksi dan reward bagi pegawai Disnaker • Sistem pengawasan oleh serikat buruh 	<ul style="list-style-type: none"> • Data kepegawaian • Data disiplin pegawai 	
Hasil 3	Optimalisasi pelayanan ketenagakerjaan yang dilakukan Disnaker	<ul style="list-style-type: none"> • Berkurangnya jumlah pengangguran • Akses masyarakat terhadap informasi jumlah ijin yang dikeluarkan, retribusi yang dipungut dan alokasi dana retribusi 	<ul style="list-style-type: none"> • Data jumlah pengangguran • Informasi perijinan 	
Kegiatan	<ul style="list-style-type: none"> • Membangun sistem informasi pengurusan ijin dan pengelolaan retribusi yang <i>accountable</i>. • Merevisi Perda No. 05/2001 dengan memuat pengaturan sistem informasi pengurusan ijin dan pengelolaan retribusi secara partisipatif. 	<ul style="list-style-type: none"> • Terbangunnya sistem informasi perijinan • Revisi Perda 05/2001 	<ul style="list-style-type: none"> • Perda perijinan hasil revisi 	

5.2 Perijinan Sektor Transportasi

5.2.1 Kewenangan Daerah Kota dalam Sektor Transportasi

Berdasarkan PP No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai daerah Otonom telah dibagi-bagi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi dalam bidang transportasi dan perhubungan adalah:

1. Kewenangan Pemerintah Pusat

- a. Penetapan standar rambu-rambu jalan dan pedoman penentuan lokasi pemasangan perlengkapan jalan dan jembatan timbang.
- k. Penetapan standar laik jalan dan persyaratan pengujian kendaraan bermotor serta standar pendaftaran kendaraan bermotor.
- l. Penetapan standar teknis dan sertifikasi sarana Kereta Api serta sarana dan prasarana angkutan laut, sungai, danau, darat dan udara.
- m. Penetapan persyaratan pemberian Surat Izin Mengemudi kendaraan bermotor.
- n. Perencanaan umum dan pembangunan Jaringan Jalan Kereta Api nasional serta penetapan spesifikasi jaringan lintas dan klasifikasi jalur Kereta Api dan pengawasannya.
- o. Perencanaan makro jaringan jalan bebas hambatan.
- p. Penetapan tarif dasar angkutan penumpang kelas ekonomi.
- q. Penetapan pedoman lokasi pelabuhan penyeberangan lintas propinsi dan antar negara.
- r. Penetapan lokasi bandar udara lintas Propinsi dan antar negara.
- s. Penetapan lintas penyeberangan dan alur pelayaran internasional.
- t. Penetapan persyaratan pengangkutan bahan dan atau barang berbahaya lintas darat, laut dan udara.
- u. Penetapan rencana umum jaringan fasilitas kenavigasian, pemanduan dan penundaan kapal, sarana dan prasarana penjagaan dan penyelamatan serta penyediaan sarana dan prasarana di wilayah laut di luar 12 (dua belas) mil.
- v. Penetapan standar pengelolaan dermaga untuk kepentingan sendiri di pelabuhan antar propinsi/internasional.
- w. Penetapan standar penentuan daerah lingkungan kerja perairan atau daerah lingkungan kerja pelabuhan bagi pelabuhan-pelabuhan antar Propinsi dan internasional.
- x. Penerbitan izin kerja keruk dan reklamasi yang berada di wilayah laut di luar 12 (dua belas) mil.
- y. Pengaturan rute, jaringan dan kapasitas penerbangan.
- z. Pengaturan sistem pendukung penerbangan di Bandara.

- aa. Penetapan standar kawasan keselamatan operasi penerbangan dan penetapan kriteria batas kawasan kebisingan serta daerah lingkup kerja bandar udara.
 - bb. Pengaturan tata ruang udara nasional, jaringan pelayanan lalu lintas udara, batas yurisdiksi ruang udara nasional, dan pembagian pengendalian ruang udara dalam Upper Flight Information Region.
 - cc. Pelaksanaan pelayanan navigasi penerbangan.
 - dd. Sertifikasi peralatan dan fasilitasi penunjang operasi penerbangan.
 - ee. Penetapan standar teknis peralatan serta pelayanan meteorologi penerbangan dan maritim.
 - ff. Penerbitan lisensi dan peringkat tenaga teknis penerbangan.
 - gg. Pemberian izin usaha penerbangan.
 - hh. Penetapan standar laik laut dan laik udara serta pedoman keselamatan kapal dan pesawat udara, auditing manajemen keselamatan kapal dan pesawat udara, patroli laut, dan bantuan pencarian dan pertolongan (*Search and Rescue*), penyidikan, penanggulangan kecelakaan, bencana kapal dan pesawat udara.
 - ii. Pengaturan Pos Nasional.
 - jj. Pengaturan Sistem Pertelekomunikasian Nasional.
 - kk. Pengaturan sistem jaringan pengamatan meteorologi dan klimatologi.
 - ll. Pemberian izin orbit satelit dan frekuensi radio kecuali radio dan televisi lokal.
 - mm. Pemberian jasa meteorologi dan klimatologi.
 - nn. Pengaturan dan penetapan pedoman pengelolaan bantuan pencarian dan pertolongan (*Search and Rescue*) serta penyelenggaraan SAR Nasional.
2. Kewenangan Propinsi
- a. Penetapan alur penyeberangan lintas Kabupaten/Kota di wilayah Propinsi.
 - b. Penetapan tarif angkutan darat lintas Kabupaten/Kota untuk penumpang kelas ekonomi.
 - c. Penetapan lokasi pemasangan dan pemeliharaan alat pengawasan dan alat pengamanan
 - d. (rambu-rambu) lalu lintas jalan Propinsi, danau dan sungai lintas Kabupaten/kota serta
 - e. laut dalam wilayah diluar 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil.
 - f. Penetapan kebijakan tatanan dan perizinan pelabuhan Propinsi.
 - g. Pengelolaan pelabuhan dan bandar udara Propinsi yang dibangun atas prakarsa Propinsi dan atau pelabuhan dan bandar udara yang diserahkan oleh Pemerintah kepada Propinsi.
 - h. Penyusunan dan penetapan jaringan transportasi jalan propinsi.
 - i. Pengaturan dan pengelolaan SAR Propinsi.
 - j. Perizinan, pelayanan dan pengendalian kelebihan muatan dan tertib pemanfaatan jalan
 - k. propinsi.

- l. Perencanaan, pembangunan dan pemeliharaan jalan propinsi.
- m. Penetapan standar batas maksimum muatan dan berat kendaraan pengangkutan barang
- n. dan tertib pemanfaatan antar kabupaten/kota.
- o. Penetapan lintas penyeberangan antar Propinsi.
- p. Penetapan lokasi dan pengelolaan jembatan timbang.
- q. Perencanaan dan pembangunan Jaringan Jalan Kereta Api lintas Kabupaten/Kota.

Berdasarkan kewenangan yang telah diberikan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah maka kewenangan daerah kota adalah sebagai berikut:

- a. Perencanaan perluasan jaringan jalan;
- b. Penetapan kelas jaringan dan ruas jalan;
- c. Pengaturan dan pengendalian atas pemanfaatan ruas jalan;
- d. Pengembangan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan dan pemeliharaan ruas dan/atau jaringan jalan;
- e. Penyelenggaraan perparkiran kendaraan bermotor;
- f. Penetapan pengelolaan terminal tipe C;
- g. Penetapan pengelolaan rambu dan perlengkapan jalan;
- h. Penyelenggaraan pendaftaran dan pengujian kendaraan bermotor;
- i. Pengelolaan dan pemeliharaan fisik serta ketertiban terminal;
- j. Penetapan pembatasan pengangkutan orang dengan kendaraan tidak bermotor;
- k. Penunjukkan lokasi, pengelolaan dan pemeliharaan ketertiban tempat pemberhentian kendaraan umum;
- l. Pengaturan tentang kewajiban memberi bantuan kepada perkumpulan dan/atau badan hukum yang ditugaskan untuk menyelenggarakan penempatan dan pemeliharaan rambu dan tanda lalu lintas;
- m. Pemberian ijin pendirian perusahaan angkutan kendaraan bermotor, bengkel umum, dan jasa titipan;
- n. Pemberian ijin operasi angkutan jalan baik trayek maupun lintas;
- o. Penetapan jalan yang melarang pengemudi kendaraan memberikan tanda suara pada waktu-waktu tertentu;
- p. Penetapan manajemen dan rekayasa lalu-lintas;
- q. Penetapan tarif angkutan kendaraan umum;
- r. Pengawasan dan pengendalian batas kawasan kebisingan serta daerah lingkungan bandara sesuai standar yang berlaku;
- s. Pengelolaan terminal peti kemas dan bandara yang dibangun pemerintah kota;

- t. Menyelenggarakan sistem informasi kecelakaan lalu lintas;
- u. Pemberian ijin dispensasi angkutan alat berat di jalan;
- v. Pemberian ijin pendirian sekolah mengemudi;
- w. Penyelenggaraan urusan pajak kendaraan bermotor, bea balik mbama kendaraan bermotor dan pendaftaran ulang kendaraan bermotor;
- x. Kerjasama dengan pihak ketiga dalam rangka pelaksanaan kewenangan di bidang perhubungan;
- y. Pemeriksaan kendaraan bermotor di jalan.

Melihat lingkup kewenangannya, maka dapat disimpulkan bahwa Dinas Transportasi memiliki tugas dan fungsi yang luas.

5.2.2 Profile Sektor Transportasi

Permasalahan transportasi timbul karena keterkaitan yang sangat tinggi antara kota Bekasi dengan wilayah sekitarnya terutama DKI Jakarta, yang menimbulkan peningkatan pergerakan orang dan barang yang cukup besar, namun tidak diimbangi oleh kapasitas jalan yang memadai, sehingga menimbulkan kemacetan lalu lintas.

Sarana angkutan darat di kota Bekasi mengalami peningkatan yang cukup pesat. Pada tahun 2000 jumlah angkutan kota mencapai 12.999 unit meningkat 1,7 kali dari tahun sebelumnya yang berjumlah 6.945 unit. Sedangkan mikrobus dari 448 meningkat 4 kali lipat menjadi 1.773 unit, otobis dari 400 menjadi 505, taxi dari 1.155 meningkat lebih dari dua kali lipat menjadi 2.518 unit pada periode tahun yang sama.

Bertambahnya jumlah kendaraan umum yang beroperasi di Kota Bekasi juga terlihat semakin banyaknya bus antar kota yang masuk terminal Bekasi yaitu meningkat dua kali lipat dari tahun sebelumnya yaitu sebanyak 123.994 menjadi 236.789 unit di tahun 2000.

Sementara itu, dari panjang jalan di kota Bekasi sepanjang 504,43 km menunjukkan kapasitas jalan di kota Bekasi sepanjang 475,73 km (94,31%) berada dalam kondisi sedang. Hal ini menunjukkan menurunnya kapasitas jalan untuk menampung peningkatan jumlah kendaraan umum, terutama pada pusat-pusat kegiatan kota sudah melampaui kapasitas jalan karena tidak sebanding antara jumlah jaringan jalan dengan volume kendaraan yang melintas.

Keterkaitan perkembangan antara kota metropolitan dan Jabotabek membawa berbagai permasalahan khas perkotaan yang semakin serius, diantaranya adalah kurang memadainya prasarana teknis, khususnya penyediaan terminal penumpang yang sesuai dengan fungsi dan tipe pelayanan terminal.

Terminal yang ada saat ini sudah tidak memadai lagi untuk menampung arus kendaraan umum, baik angkutan kota, angkutan pedesaan, bus antar kota dalam propinsi (AKDP) dan bus

antar kota antar propinsi (AKAP). Daya tampung terminal seluas 1,3 ha adalah 523 bus, sedangkan angkutan penumpang yang masuk sekitar 499 kendaraan/jam, adapun jumlah kendaraan bus dan bus kota yang dilayani 696 bus dari 47 jurusan dan angkutan kota berjumlah 4.559 kendaraan dari 44 trayek.

Tabel 5-5 Banyaknya Kendaraan Umum dan Bukan Umum Menurut Jenis Kendaraan

No.	Uraian	1997	1998	1999	2000
1	Kendaraan Umum				
	a. Otolet	71	69	69	0
	b. Otobis	950	411	400	505
	c. Mikrobis	468	478	448	1773
	d. Mobil Gerobak	1376	1362	1225	373
	e. Pik up	28	28	18	0
	f. Tangki	19	19	19	0
	g. Kereta Gandengan	19	19	12	0
	h. Angkutan Kota	7038	7186	6945	12299
	i. Taxi	950	990	1155	2518
	j. Bak Tertutup	4	4	1	0
2	Kendaraan Bukan Umum				
	a. Otobus	34	35	0	353
	b. Mikrobis	64	65	39	208
	c. Mobil Gerobak	5337	5272	72	9434
	d. Pik up	10103	10136	4832	11518
	e. Bestel Wagon	1192	1248	9327	112
	f. Tangki	234	239	240	369
	g. Kereta Gandengan	71	72	71	0
	h. Kereta Tempel	71	71	0	190
	i. Traktor	5337	160	1254	15

Sumber: Bekasi Dalam Angka 2001

5.2.3 Profile Perijinan di Sektor Transportasi

Pemerintah Kota Bekasi melalui Dinas Perhubungan (*sebelumnya Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, DLLAJ*) berwenang mengeluarkan jenis perijinan di sektor transportasi, yang terdiri dari 5 jenis perijinan, sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 5-6.

Tabel 5-6 Jenis ijin sektor transportasi di Kota Bekasi

No	Jenis Izin	Dasar Hukum	Instansi
1.	Ijin Trayek	Perda 05/2000 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Bekasi	Dinas Perhubungan
2	Ijin Usaha Angkutan (SIPA)	<input type="checkbox"/> Perda 05/2000 <input type="checkbox"/> Perda No 18 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Usaha Angkutan Kendaraan Bermotor	Dinas Perhubungan
3.	Ijin Insidentil	Perda 05/2000	Dinas Perhubungan
4	Pengujian Kendaraan Bermotor	<input type="checkbox"/> Perda 05/2000 <input type="checkbox"/> Perda 04/2001 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Uji Berkala Kendaraan Bermotor	Dinas Perhubungan
5	Ijin Operasi	Perda 05/2000	Dinas Perhubungan

Sumber: Peraturan Daerah No. 05, 2000

Dari 5 jenis ijin tersebut, hanya 3 jenis ijin yang dipungut retribusinya yaitu Ijin Trayek, Ijin Usaha Angkutan dan Pengujian Kendaraan Bermotor, sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 5-7 di bawah ini.

Tabel 5-7 Retribusi Ijin Sektor Transportasi

No	Jenis Izin	Target 2002	Realisasi s/d bulan September 2002
1	Retribusi izin trayek	172.476.250,00	142.397.500,00
2	Retribusi izin Pengusaha Angkutan (SIPA)	85.000.000,00	84.532.500,00
3	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	750.000.000,00	727.926.750,00
	Jumlah	1.007.476.250,00	954.856.750,00

Sumber: Bakukeda, Kota Bekasi, Oktober 2002

Saat ini kebijakan perijinan sektor transportasi dilaksanakan oleh Dinas Perhubungan, dua jenis ijin yang dilakukan melalui Satuan Pelayanan Satu Atap (SPSA) yaitu ijin trayek dan ijin usaha angkutan, sebagaimana dapat dilihat pada 5-8.

Ijin trayek ditujukan untuk melakukan kegiatan operasional pelayanan penumpang angkutan umum, masa berlakunya selama 5 tahun dan setiap tahun pemegang ijin trayek diwajibkan memperpanjang kartu pengawasan ijin trayek setiap tahun. Saat ini jumlah lintasan trayek telah mencapai 44 trayek angkutan dalam kota dengan kapasitas 4.559 kendaraan.

Tabel 5-8 Realisasi Penerimaan Ijin Sektor Transportasi

No	Jenis Layanan	1999/2000	2000	2001	2002 ^{*)}
1	Ijin Trayek	2.417	1.803	2.317	1.520
2	Ijin Usaha Angkutan	4.848	1.656	2.265	1.165
	Jumlah	7.266	5.459	6.583	2.685

^{*)} sampai bulan September 2002

Sumber: SPSA, Oktober 2002

Penerbitan ijin trayek diperuntukan untuk angkutan kota bagi permohonan ijin trayek baru, permohonan perubahan dan atau perpanjangan masa berlakunya. Permohonan perubahan ijin trayek meliputi:

- a. Perpanjangan masa berlaku ijin
- b. Penambahan jumlah kendaraan bermotor
- c. Pengalihan kepemilikan perusahaan
- d. Perubahan lintasan trayek
- e. Penggantian kendaraan
- f. Perubahan domisili pemilik

Ijin usaha angkutan (*dikenal dengan Surat Ijin Pengusaha Angkutan, SIPA*) ditujukan untuk kegiatan usaha angkutan penumpang umum dan atau angkutan barang yang dilakukan oleh BUMN, BUMD, Koperasi, dan perorangan. Adapun jenis usaha angkutan yang dikenai ketentuan ini adalah:

- a. Angkutan antar kota
- b. Angkutan kota
- c. Angkutan taksi
- d. Angkutan pariwisata
- e. Angkutan sewa
- f. Angkutan khusus
- g. Angkutan barang

Terdapat ketentuan bahwa ijin usaha angkutan tidak dapat dipindahtangankan kepada pihak lain tanpa persetujuan pejabat pemberi ijin, dalam hal ini Walikota Kota Bekasi. Ijin usaha angkutan ini berlaku selama perusahaan dan atau perseorangan masih menjalankan usahanya. Terhadap kendaraan bermotor yang telah memperoleh ijin usaha angkutan, diberikan kartu ijin usaha angkutan dan berlaku untuk 1 tahun dan pemegang kartu ijin usaha angkutan melakukan registrasi setiap tahun.

Sementara pengujian kendaraan bermotor, ijin insidental dan ijin operasi masih dilakukan secara langsung di Dinas Perhubungan, hal ini dirasakan cukup efektif dan efisien bagi para pengguna ijin dalam mengurus pengujian kendaraan bermotor. Ijin operasi ditujukan untuk melakukan kegiatan pengangkutan (taksi, angkutan sewa, angkutan pariwisata, dan angkutan khusus), yang berlaku selama 5 tahun dengan kewajiban melakukan registrasi kartu pengawasan setiap tahun. Ijin insidental diberikan kepada kendaraan angkutan umum yang akan melakukan perjalanan ke daerah, yang diberikan hanya untuk 1 kali perjalanan pulang pergi dan berlaku paling lama 14 hari.

5.2.4 Analisis Masalah

Sektor transportasi di kota Bekasi memiliki peranan yang cukup penting dalam peningkatan mobilitas warga kota, baik dari segi kepentingan umum maupun pelayanan perdagangan dan jasa. Hal ini menarik, karena secara langsung sektor transportasi memberikan kontribusi signifikan terhadap terwujudnya visi kota Bekasi yaitu “Bekasi Kota Unggul Dalam Jasa dan Perdagangan Bernuansa Ihsan”.

Menemukanali permasalahan mendasar sektor transportasi merupakan salah satu upaya untuk menentukan posisi kota dalam merumuskan kebijakan sektor transportasi untuk senantiasa meningkatkan efisiensi dalam skala kota. Kesemarawutan, kemacetan dan polusi udara yang

terlihat dari kondisi lalu lintas mencerminkan belum sadarnya warga kota dan pemerintah kota dalam turut menciptakan iklim kota yang nyaman.

Permasalahan utama sektor transportasi adalah **perijinan di bidang transportasi belum mampu mencegah eksternalitas negatif di sektor transportasi**, hal ini disebabkan oleh beberapa hal.

Pertama, lemahnya koordinasi dan kewenangan yang dimiliki Pemerintah Kota Bekasi dalam menangani ruang lingkup sektor transportasi. Hal ini disebabkan proses transisi desentralisasi, dimana masih terdapatnya kewenangan pihak propinsi Jawa Barat dalam menentukan kebijakan perhubungan, terutama yang menyangkut aktivitas angkutan darat antar propinsi. Meskipun jarak tempuh angkutan darat dari kota Bekasi ke Propinsi DKI Jakarta cukup dekat, namun demikian segala proses kebijakan dan perijinan yang menyangkut kendaraan bermotor antar propinsi masih merupakan wewenang Dinas Pehubungan Propinsi Jawa Barat.

Koordinasi yang dimaksud adalah sampai sejauh mana baik Pemerintah Kota, Pemda Propinsi Jawa Barat dan Pemda Propinsi DKI Jakarta melakukan upaya-upaya yang strategis menyangkut kualitas layanan umum sektor transportasi. Lemahnya koordinasi ini terjadi akibat kesenjangan komunikasi yang berbenturan dengan kewenangan yang ada, hal ini dapat dieliminasi dengan menetapkan pendelegasian kewenangan tertentu dari Pemerintah Propinsi Jawa Barat kepada Pemerintah Kota untuk menyelesaikan masalah-masalah yang timbul akibat koordinasi, sehingga penyelesaian masalah dapat dilakukan secara efektif.

Untuk menciptakan tingkat efisiensi kota dalam sektor transportasi, diperlukan pula delegasi kewenangan bagi proses perijinan yang dapat dilakukan Pemerintah Kota Bekasi, terutama untuk angkutan darat dalam propinsi dan angkutan darat antar propinsi, khususnya jalur yang berhubungan dengan Propinsi DKI Jakarta.

Kedua, belum optimalnya organisasi sektor transportasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan sektor transportasi. Organisasi yang berperan dalam sektor transportasi di Kota Bekasi adalah Organda dan Koperasi Angkutan Bekasi (KOASI). Dua organisasi ini sangat berpengaruh terhadap wajah sektor transportasi, terutama angkutan dalam kota. Organda yang selama ini “cukup dekat” dengan birokrasi ternyata belum mampu merumuskan kepentingan para pengusaha angkutan yang tergabung dalam organisasi tersebut dalam meningkatkan kualitas pelayanan sektor transportasi terhadap masyarakat.

Peran Organda dalam kontribusinya terhadap layanan di sektor transportasi masih terfokus pada bagaimana kepentingan para pengusaha dapat melakukan negosiasi terhadap kebijakan tarif angkutan.

KOASI, sebagai wadah yang mengkhususkan diri bagi pengusaha angkutan dalam kota, pada dasarnya tidak merasakan adanya dualisme organisasi yang mengurus kepentingan pengusaha angkutan dalam kota, namun KOASI mencoba memfokuskan kegiatannya untuk memperkuat layanan di tingkat para pengusaha angkutan dalam kota. Dalam melaksanakan fungsinya itu, terdapat Kelompok Pelayanan Usaha (KPU) yang merupakan bagian dari KOASI untuk setiap trayek. Fokus utama KPU adalah menjaga “stabilitas trayek” dengan melakukan musyawarah

diantara para pengusaha angkutan untuk mengeluarkan kebijakan menambah atau mengurangi jumlah trayek.

Belum optimalnya organisasi sektor transportasi untuk bekerja sama meningkatkan kualitas pelayanan dapat difahami, karena dalam ruang lingkup yang sangat terbatas itu, hanya kepentingan para pengusaha angkutan yang menjadi tujuan. Hal ini disebabkan kebijakan yang dibangun Pemerintah Kota tidak cukup kondusif bagi partisipasi masyarakat transportasi, dimana Organda dan KOASI didalamnya baik dimulai dari sisi perencanaan, implementasi dan pengawasan.

Ketiga, lemahnya pengawasan Pemerintah Kota terhadap sektor transportasi. Peran Pemerintah Kota dalam turut mengawasi pelbagai praktek “pemindahtanganan” ijin trayek, menyebabkan terjadinya praktek “jual beli trayek” yang tidak wajar. Diakui oleh pihak Dinas Perhubungan, bahwa praktek-praktek itu memang ada di masyarakat, namun dijelaskan bahwa yang dimaksud adalah pemindahtanganan ijin dari satu pengusaha ke pengusaha lainnya, dimana seharusnya proses tersebut diketahui oleh pihak Dinas Perhubungan, dengan cara melaporkan untuk melakukan transaksi pemindahtanganan ijin trayek. Prosedur pemindahtanganan ijin trayek dapat dibenarkan, sepanjang diketahui oleh Dinas Perhubungan.

Memandang persoalan ini, KOASI tampaknya tidak dapat menahan terjadinya praktek tersebut, karena hal ini sudah menyangkut hak secara individual, namun diakui bahwa selama ini KOASI tidak pernah diikutsertakan dalam proses-proses tersebut. Sebagai contoh “harga jual” trayek untuk K-11 yang melayani rute Terminal Bekasi-Bantar Gebang pp sebesar Rp. 25.000.000, untuk trayek K-09B yang melayani rute Kayuringin – Wisma Asri pp sebesar Rp. 32.000.000 dan untuk trayek K-10 yang melayani rute Terminal Bekasi-Ujung Harapan pp sebesar Rp. 15.000.000.

Harga tersebut bukanlah kebijakan Pemerintah Kota, namun lebih didasarkan pada skala tingkat pendapatan harian. Inilah yang disebut sebagai eksternalitas negatif yang terjadi di masyarakat transportasi kota Bekasi.

5.2.5 Analisis Tujuan dan Rekomendasi

Beberapa prasyarat yang dibutuhkan untuk menumbuhkan perijinan transportasi yang sensitif kepentingan publik, namun disadari bahwa tidak mudah bagi Pemerintah Kota Bekasi untuk mendapatkan delegasi kewenangan tertentu dalam pemrosesan ijin yang menyangkut hubungan dengan Pemda Provinsi Jawa Barat, terutama yang berhubungan dengan kebijakan perijinan Pemda Provinsi DKI Jakarta, namun bukan berarti hal ini Pemerintah Kota Bekasi tidak melakukan upaya-upaya efektif dalam rangka membantu terselenggaranya kebijakan Pemda Propinsi Jawa Barat mengenai perijinan tertentu di sektor transportasi. Dengan demikian, **Pertama, perlu adanya proses dialog yang intensif secara tripartit** antara Pemda Propinsi Jawa Barat, Pemda Propinsi DKI Jakarta dan Pemerintah Kota Bekasi untuk merumuskan kebijakan bersama mengenai angkutan kota antar propinsi. Perubahan paradigma kebijakan ini diperlukan agar penyelesaian persoalan tidak menggunakan waktu yang cukup lama dalam implementasinya.

Kedua, meningkatkan tingkat partisipasi organisasi sektor transportasi dalam melakukan perencanaan dan pengawasan sektor transportasi. Keberadaan Organda dan KOASI perlu dipertahankan sebagai aset Pemerintah Kota Bekasi secara bersama melakukan advokasi peningkatan kualitas pelayanan, dengan bentuk partisipasi yang sehat dan sinergis. Perencanaan transportasi perlu disosialisasikan sebagai perangkat partisipatif yang memandang organisasi sektor transportasi sebagai mitra, dengan demikian tingkat pencapaian akan ditentukan oleh bagaimana interaksi yang sehat diantara stakeholders transportasi.

Selain itu, organisasi transportasi perlu turut serta melakukan pengawasan sektor transportasi, sebagai wujud dari tanggung jawab meningkatnya kualitas pelayanan di sektor transportasi. Akuntabilitas publik inilah yang kemudian mampu melakukan *check and balances* terhadap Pemerintah Kota untuk tidak melakukan hal-hal yang merugikan masyarakat pada umumnya, sehingga praktek-praktek terselubung yang mengakibatkan meningkatnya eksternalitas negatif dapat dikurangi.

Dalam pengurusan ijin, ada baiknya proses yang sifatnya teknis dan verifikasi (misalnya pemerintksaan kendaraan) diserahkan kepada pihak swasta. Proses ini disamping akan mempercepat ijin juga akan menghasilkan harga yang murah sebagai konsekwensi dari kompetisi.

Ketiga, Pemerintah Kota membuka ruang publik yang seluas-luasnya bagi peningkatan kualitas pelayanan sektor transportasi. Intinya adalah soal kesempatan yang diberikan kepada seluruh warga kota. Masyarakat transportasi harus diberi kesempatan untuk melakukan pelbagai bentuk keluhan dan pengaduan. Keluhan dan pengaduan ini harus direspon oleh Pemerintah Kota sebagai masukan bagi pengendalian dan pengawasan sektor transportasi. *Feedback* yang diterima dijadikan sebagai faktor penting dalam merumuskan kebijakan transportasi yang partisipatif.

5.3 Perijinan Sektor Usaha Kecil

5.3.1 Kewenangan Pemerintah Kota dalam Sektor Perdagangan dan Perindustrian

Berdasarkan PP No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai daerah Otonom telah dibagi-bagi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi dalam bidang perdagangan dan perindustrian adalah:

1. Pemerintah Pusat
 - a. Penetapan kebijakan fasilitasi, pengembangan dan pengawasan perdagangan berjangka
 - b. komoditi.
 - c. Penetapan standar nasional barang dan jasa di bidang industri dan perdagangan.
 - d. Pengaturan persaingan usaha.

- e. Penetapan pedoman perlindungan konsumen.
- f. Pengaturan lalu lintas barang dan jasa dalam negeri.
- g. Pengaturan kawasan berikat.
- h. Pengelolaan kemetrolgian.
- i. Penetapan standar industri dan produk tertentu yang berkaitan dengan keamanan, keselamatan umum, kesehatan, lingkungan dan moral.
- j. Penetapan pedoman pengembangan sistem pergudangan.
- k. Fasilitasi kegiatan distribusi bahan-bahan pokok.

2. Propinsi

- a. Penyediaan dukungan pengembangan industri dan perdagangan.
- b. Penyediaan dukungan kerjasama antar Kabupaten/Kota dalam bidang industri dan perdagangan.
- c. Pengelolaan laboratorium kemetrolgian.

Berdasarkan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah propinsi, maka kewenangan Kota dalam bidang perdagangan dan perindustrian adalah:

- a. Penyelenggaraan, pengawasan dan pengendalian kegiatan usaha perindustrian, perdagangan dan kemetrolgian;
- b. Pemberi ijin kegiatan usaha perindustrian dan perdagangan barang dan jasa;
- c. Mendorong penyelenggaraan kemitraan industri menengah, besar dan sektor ekonomi lainnya;
- d. Bimbingan teknis pengembangan kegiatan perindustrian, perdagangan barang dan jasa, termasuk pengembangan komoditi ekspor dan komoditi andalan daerah;
- e. Memfasilitasi permodalan manakemen kelambagaan, kemitraan dan perniagaan pemasaran untuk perkembangan perindustrian, perdagangan dan usaha menengah;
- f. Kerjasama dengan pihak ketiga dalam rangka pelaksanaan kewenangan di bidang industri dan perdagangan;
- g. Koordinasi dan promosi sentra-sentra indsutri dan perdagangan.
- h. Pengawasan/uji mutu produk industri dan perdangan.

5.3.2 Perkembangan Usaha Kecil di Kota Tasikmalaya dan Permasalahannya

Dilihat dari sejarah perkembangannya, usaha kecil dan menengah di Kota Tasikmalaya merupakan usaha yang telah tumbuh dan berkembang sejak lama, khususnya usaha kecil kerajinan anyaman, bordir dan kelom telah menjadi ciri khas Kota Tasikmalaya. Kerajinan bordir misalnya, telah berkembang sejak tahun 1925 di Kecamatan Kawalu yang kemudian berkembang juga di

kecamatan-kecamatan lain. Sementara kerajinan kelom berkembang sejak tahun 1936 yang merupakan perkembangan dari alas kaki terbuat dari kayu yang dimodifikasi dalam berbagai corak dan motifnya. Sedangkan kerajinan anyaman telah dikembangkan sejak tahun 1906 yang memproduksi tas, tikar, topi, dan lain-lain (Kadin Tasikmalaya 1983). Tumbuhnya usaha kecil kerajinan ini tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial, ekonomi dan budaya lokal karena keberadaan usaha kecil sudah menyatu dengan kehidupan sehari-hari masyarakat.

Ada beberapa ciri khas usaha kecil kerajinan di Kota Tasikmalaya, yaitu: 1) dapat menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar (*labour intensive*); 2) tidak memerlukan keahlian dan kualifikasi tinggi sebagai hasil pendidikan formal; 3) unsur seni, memegang peranan dominan; 4) tidak perlu menggunakan teknologi tinggi yang menggunakan energi listrik yang besar. Terutama dalam hal daya serap tenaga kerja, kontribusi usaha kecil kerajinan sangat besar. Pada tahun 2001 tercatat ada 28.695 usaha kecil yang tersebar di seluruh kecamatan yang ada di Kota Tasikmalaya (Bapeda Tasikmalaya 2002). Dari jumlah angkatan kerja sebanyak 234.419 jiwa, sebanyak 12, 85 persen bekerja di sektor industri pengolahan, perdagangan 15,70 persen dan jasa 34,68 persen. Ini berarti ketiga sektor tersebut memiliki peranan penting dalam perekonomian Kota Tasikmalaya. Walaupun demikian, masalah pengangguran dewasa ini masih merupakan persoalan yang perlu segera dipecahkan. Pada tahun 2001 jumlahnya mencapai 49.771 jiwa.

Berkaitan dengan besarnya peranan usaha kecil dalam perekonomian daerah, upaya mengarahkan tata ruang Tasikmalaya sebagai daerah untuk kegiatan ekonomi sudah dilakukan. Dalam sistem tata ruang nasional (PP 47/1997) Tasikmalaya ditetapkan sebagai kawasan andalan di Priangan Timur yaitu kawasan yang mampu berperan sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi bagi kawasan tersebut dan kawasan sekitarnya. Selain sebagai kawasan andalan, Kota Tasikmalaya merupakan Pusat Kegiatan Lokal dengan prioritas pengembangan adalah sektor perdagangan dan industri kecil/rumah tangga. Demikian pula dalam Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Barat 2010, Kota Tasikmalaya termasuk salah satu dari 6 Pusat Kegiatan Wilayah di Propinsi Jawa Barat yang berfungsi sebagai: 1) pusat jasa pelayanan keuangan/bank; 2) pusat pengolahan/pengumpulan barang; 3) simpul transportasi untuk beberapa kabupaten; 4) pusat pelayanan jasa lain untuk beberapa kabupaten. Akan tetapi, upaya ini belum sepenuhnya dikaitkan dengan pengembangan usaha kecil di Kota Tasikmalaya.

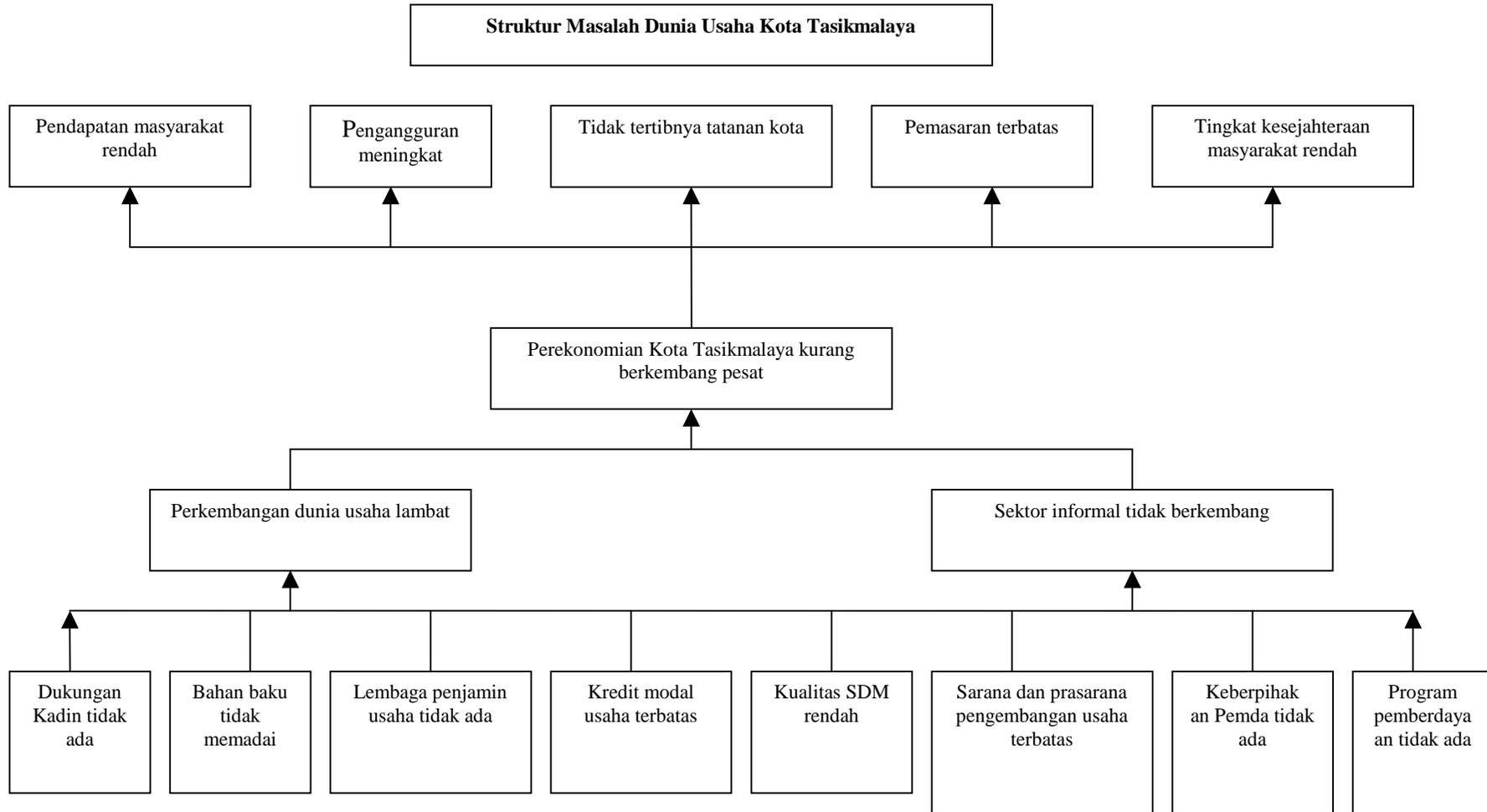
Di tengah kontribusinya yang cukup signifikan dengan perekonomian daerah, usaha kecil di Kota Tasikmalaya tidak terlepas dari berbagai persoalan yang mengungkungnya. Dalam dialog stakeholders “Kota Tasikmalaya 2030” yang diselenggarakan April 2002 terungkap bahwa dewasa ini dirasakan bahwa perekonomian Kota Tasikmalaya tidak berkembang dengan pesat. Sebagai akibat dari perekonomian Kota Tasikmalaya yang kurang berkembang adalah pendapatan masyarakat rendah, tingkat pengangguran tinggi, tatanan kota tidak tertib, pemasaran hasil produksi terbatas, dan tingkat kesejahteraan masyarakat menurun. Ada dua hal yang menyebabkannya yaitu perkembangan dunia usaha sangat lambat dan tidak berkembangnya sektor informal. Akar masalah yang menyebabkannya dapat dilihat dalam diagram 1. Beberapa masalah yang dihadapi oleh Kota Tasikmalaya adalah, *pertama*, kurangnya dukungan Kadin terhadap pengembangan usaha kecil. *Kedua*, terbatasnya persediaan bahan baku yang dibutuhkan usaha kecil di Kota Tasikmalaya. Memang pada awal perkembangannya, kebutuhan bahan baku untuk usaha kecil dapat dipenuhi oleh produksi di Tasikmalaya sendiri. Namun dalam perkembangannya, seiring dengan

berkembangnya usaha kecil maka bahan baku harus didatangkan dari daerah lain. Hal ini kemudian semakin memperbesar biaya produksi usaha kecil.

Ketiga, tidak adanya lembaga penjamin khususnya bagi usaha kecil. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu masalah bagi usaha kecil adalah terbatasnya modal usaha. Oleh karena itu, salah satu cara memenuhi modal tersebut adalah melalui pinjaman, terutama kepada lembaga keuangan formal. Oleh karena rata-rata usaha kecil tidak memiliki jaminan, maka usaha kecil sangat sulit untuk memperoleh pinjaman tersebut. *Keempat*, terbatasnya modal yang disediakan. Berkaitan dengan masalah ketiga yaitu bahwa keberpihakan terhadap usaha kecil melalui penyediaan dana sangat terbatas. Oleh karena itu sulit bagi usaha kecil untuk mengembangkan usahanya. *Kelima*, kualitas SDM dunia usaha masih rendah. Hal ini berkaitan dengan pengembangan-pengembangan usaha dan upaya menangkap peluang-peluang usaha sangat terbatas. *Keenam*, sarana dan prasarana pengembangan usaha sangat terbatas, terutama yang berkaitan dengan sarana pengembangan produksi, pemasaran dan sarana penunjang lainnya. *Ketujuh*, keberpihakan Pemerintah Kota terhadap pengembangan dunia usaha sangat rendah. Dalam dialog tersebut terungkap bahwa formalisasi usaha bagi sektor usaha kecil sangat sulit. Hal ini berkaitan dengan prosedur perizinan yang sangat sulit ditembus oleh usaha kecil. Pada akhirnya banyak usaha kecil tidak memiliki pengakuan formal, sehingga sulit bagi mereka untuk dapat mengakses sumber pendanaan. Sebenarnya dalam pasal 6 Undang-Undang No. 9/1995 tentang “Usaha Kecil” dikemukakan bahwa pemerintah harus menyederhanakan tata cara dan jenis perizinan dan memberikan kemudahan persyaratan untuk memperoleh perizinan tersebut. Akan tetapi, dalam prakteknya hal ini belum dapat diwujudkan. *Kedelapan*, terbatasnya program-program pemberdayaan untuk usaha kecil.

Kedelapan masalah tersebut sebenarnya berkaitan satu dengan yang lain, sehingga pemecahan masalahnya pun haruslah tidak secara parsial tetapi komprehensif. Oleh karena itu, dalam dialog terungkap bahwa jika perekonomian Kota Tasikmalaya dapat berkembang di masa yang akan datang maka upaya mengembangkan dunia usaha secara umum dan sektor informal secara khusus merupakan agenda yang penting dilakukan. Pada akhirnya diharapkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat dapat meningkat secara signifikan.

Gambar 5-1 Struktur Masalah Dunia Usaha Kota Tasikmalaya



Sumber: Hasil Dialog Stakeholders, April 2002

5.3.3 Profile Perijinan untuk Usaha Kecil di Kota Tasikmalaya

Pada Tabel 5-9 dapat disimak profile peijinan yang harus dimiliki oleh pengusaha Kota Tasikmalaya untuk dapat masuk ke sektor formal. Pada daftar tersebut dapat disimak bahwa untuk dapat masuk ke sektor formal maka pengusaha harus mengantongi ijin: IMB, TDP, TDI, SITU, HO, SIUP, IUI, Tanda Daftar Gudang, dan Fatwa Pengarahan Rencana Lokasi. Ijin-ijin tersebut ada yang langsung berkaitan ada juga yang merupakan pendukung kegiatan usaha.

Tabel 5-9 Profile Perijinan di Kota Tasikmalaya Tahun 2002

Nama Ijin	Dasar Hukum	Rasionalitas
Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)	Perda Kabupaten Tasikmalaya No. 1 tahun 1990 tentang IMB, Perda Kab. Tasikmalaya No. 3 tahun 1999 tentang Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan	Pembinaan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan mendirikan bangunan oleh orang atau badan hukum
Tanda Daftar Perusahaan (TDP)	UU No. 3/1982 tentang wajib daftar Perusahaan, UU No. 1/1995 tentang Perseroan Terbatas	Semua jenis kegiatan usaha kecuali : Perjan, Notaris, Perawatan/bedan, Kesehatan hewan. Rumah Sakit, Klinik Pengobatan
Surat Ijin Tempat Usaha (SITU)	Perda No. 2/1992 yang diubah menjadi Perda No. 7./1999. Tentang Ijin Gangguan dan ijin Tempat usaha.	Pemberian ijin tempat usaha yang ada didaerah.
Ijin Undang-undang Gangguan (HO)	Perda No. 2/1992 yang diubah menjadi Perda No. 7./1999. Tentang Ijin Gangguan dan ijin Tempat usaha. Perda No. 2/1999 tentang retribusi ijin gangguan.	Pemberian ijin tempat usaha kepada orang pribadi atau badan dilokasi tertentu yang menimbulkan bahaya kerugian dan gangguan.
Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP)	Kepmen Perindag No. 289/MPP/Kep/10/2001 Tgl 5 Oktober 2001 Tentang Ketentuan Pemberian Surat Izin Usaha Perdagangan	Perijinan yang bergerak di bidang Perdagangan Barang dan Jasa
Ijin Usaha Industri (IUI) dan Ijin Perluasan	Perda Kab. Tasikmalaya No.5 Tahun 2002 tentang Izin Usaha Industri dan Izin Perluasan	Tidak jelas
Pemberian Fatwa Rencana Pengarahan Lokasi	Perda. No. 7/1997. Tentang Pemberian Fatwa Rencana Pengarahan Lokasi Di Kabupaten Daerah Tingkat II Tasikmalaya. Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Tasikmalaya No.974/SK.286-Huk/1997.	Lokasai yang direncanakan untuk kegiatan pembangunan baik pemerintahan/ Perkantoran, Kegiatan Usaha, Industri, Pergudangan, Pertanian, Peternakan, Perkebunan, Perhutanan maupun Kepariwisataaan dan Sosial.
Tanda Daftar Gudang	SK Menperindag No. 105/MPP/Kep/2/1998 tgl 27 Pebruari 1998 tentang Penataan dan Pembinaan Pergudangan.	Semua Gudang penyimpanan barang perniagaan minimal ukuran 6 m2 kecuali : 1. Gudang yang dikelola oleh pelabuhan, 2. Kawasan berikat, 3. Gudang yang melekat dengan usaha industrinya

Sumber: Diolah dari berbagai peraturan

5.3.4 Analisis Masalah Perizinan

Dialog stakeholders perizinan¹⁰ menyimpulkan bahwa masalah utama perizinan di Kota Tasikmalaya adalah *tidak mempunya perizinan menjadi faktor pendorong tumbuhnya iklim usaha bagi UKM*, dan bahkan menjadi penghambat tumbuhnya UKM itu sendiri. Hal ini dapat dilihat dari karakter perizinan di Tasikmalaya yang ditandai oleh beberapa hal yaitu, *pertama*, banyaknya jumlah jenis perizinan yang harus dimiliki oleh suatu jenis usaha tertentu. Sebagai contoh pengusaha kecil kerajinan di Tasikmalaya harus memiliki beberapa izin di antaranya IMB, HO, ITU, TDP, TDI, SIUP, tanda lunas PBB, izin tetangga yang disahkan oleh kepala desa dan kecamatan, dan lain-lain. Perlu diketahui bahwa dalam tahap perkembangannya, usaha kecil tumbuh dari kegiatan-kegiatan yang pada awalnya tidak ditujukan untuk kepentingan komersial menjadi aktivitas yang hasilnya diperjualbelikan. Hal ini telah berlangsung dalam kurun waktu yang sangat lama dan selama periode tersebut usaha kecil tumbuh dengan sendirinya meski tidak memiliki perizinan atau terdaftar di instansi yang berwenang. Keharusan untuk memiliki sejumlah perizinan tersebut sangat tidak dipahami oleh mereka karena perizinan yang dimilikinya tidak memiliki hubungan yang signifikan dengan perkembangan usahanya, kecuali sebagai persyaratan untuk mengakses sumber dana yang disediakan lembaga keuangan formal yaitu bank.

Kedua, jumlah persyaratan yang harus dipenuhi untuk memperoleh izin tertentu, sangat banyak. Sebagai contoh untuk memperoleh SIUP maka pengusaha kecil harus melampirkan persyaratan sebagai berikut: fotocopy KTP pemilik, fotocopy NPWP, fotocopy SITU/HO, dan neraca usaha. Untuk memperoleh NPWP pengusaha kecil harus memiliki surat keterangan izin tetangga yang disahkan oleh kepala desa sebagai syarat untuk memperoleh surat keterangan domisili yang merupakan syarat untuk memperoleh NPWP. Demikian juga untuk memperoleh SITU maka yang bersangkutan harus memenuhi syarat berupa Surat Keterangan tidak berkeberatan dari tetangga, IMB/Siteplan/Pemeriksaan, Surat Keterangan status tanah, fotocopy Akta Pendirian Perusahaan bagi PT dan CV serta yang sejenis, fotocopy KTP Pemohon. Dalam hal ini, terjadi banyak pengulangan persyaratan untuk memperoleh izin tertentu.

Ketiga, proses pengurusan perizinan berbelit-belit. Banyaknya persyaratan yang diperlukan menyebabkan proses perizinan menjadi sangat birokratis dan memerlukan waktu yang panjang untuk memperolehnya. Akibat dari hal ini adalah munculnya calo dalam pengurusan perizinan tersebut, yang seringkali bekerja sama dengan petugas perizinan. Akibatnya biaya yang harus dikeluarkan oleh pengusaha kecil menjadi semakin membesar.

Keempat, biaya pengurusan perizinan mahal dan kurang transparan. Banyaknya persyaratan yang harus dipenuhi oleh UKM dalam mengurus perizinan menyebabkan besarnya biaya yang harus dikeluarkan pengusaha kecil. Hal ini ditambah dengan kurang transparannya biaya yang harus dikeluarkan oleh pengusaha kecil. Di Kota Tasikmalaya sendiri terdapat dua jenis tarif perizinan yaitu perizinan yang tarifnya telah ditetapkan pemerintah daerah dan perizinan yang tidak memiliki tarif dan seluruh biayanya diserahkan kepada pihak pemohon. Kedua jenis tarif perizinan tersebut memiliki masalah sendiri-sendiri. Untuk perizinan yang tarifnya telah ditetapkan, seringkali pemohon tidak diberitahukan berapa besar biaya sebenarnya dan akhirnya pemohon

¹⁰ Diselenggarakan pada tanggal 8 Oktober 2002 dihadiri oleh birokrat yang berkaitan dengan perizinan, anggota DPRD, akademisi, LSM, asosiasi usaha, dan pengusaha kecil.

membayar biaya lebih besar dari tarif standar. Sementara untuk perizinan yang tarifnya tidak ditetapkan seringkali menimbulkan ketidakjelasan bagi pemohon berapa besar biaya sebenarnya yang harus dibayar pemohon. Kedua jenis tarif tersebut pada akhirnya memberatkan pemohon.

Kelima, ruang lingkup izin sangat terbatas yaitu hanya mencakup satu wilayah administratif saja. Sebagai contoh pengusaha kecil yang berdomisili di Kota Tasikmalaya menjadi sulit untuk mengembangkan usaha di wilayah lain di sekitarnya seperti Kabupaten Tasikmalaya atau Kabupaten Ciamis karena harus memiliki izin baru dari pemerintah di kedua kabupaten tersebut. Pada akhirnya hal ini menimbulkan terbatasnya ruang gerak dan peluang usaha bagi pengusaha kecil. Fenomena ini tidak terlepas dari pengaruh otonomi daerah dimana masing-masing pemerintah daerah membuat aturan sendiri-sendiri, padahal ada banyak perizinan yang bisa dibuat bersama-sama untuk daerah yang berbatasan dan memiliki keterkaitan ekonomi sangat besar.

Kondisi perizinan tersebut di atas menyebabkan kecilnya jumlah usaha kecil yang memiliki perizinan yaitu sekitar 20 persen dari total usaha kecil di Kota Tasikmalaya yang berjumlah 28.000 usaha. Ini berarti hanya sekitar 20 persen pengusaha kecil saja yang dapat mengakses sumber dana dari lembaga keuangan formal dan sisanya 80 persen tidak memiliki akses terhadap sumber dana. Pada akhirnya hal ini mengakibatkan pertumbuhan usaha kecil menjadi terhambat, terhambatnya lapangan usaha baru dan tidak terciptanya lapangan kerja baru di Kota Tasikmalaya.

Ada beberapa hal yang menyebabkan perizinan di Kota Tasikmalaya tidak mampu mendorong tumbuhnya iklim usaha bagi UKM yaitu, *pertama, kebijakan perizinan sangat berorientasi pada upaya memperoleh pendapatan asli daerah (MASALAH I)*. Saat ini Pemerintah Daerah Kota Tasikmalaya memiliki target pendapatan tertentu yang harus diperoleh dari pelayanan perizinan selama satu tahun anggaran. Target ini kemudian diturunkan menjadi target dinas, badan dan lembaga teknis di lingkungan Pemerintah Kota Tasikmalaya (lihat Tabel 4-4 halaman 35). Konsekuensinya, setiap dinas tersebut berupaya dan berlomba agar mampu memenuhi target tersebut dengan cara mengeluarkan sebanyak mungkin perizinan. Peran Pemerintah Kota Tasikmalaya dalam pengelolaan perizinan lebih cenderung berfungsi sebagai pihak yang memberikan “surat keterangan” perizinan bagi usaha kecil yang akan berhubungan dengan pihak ketiga (bank), bukan sebagai pelayan yang mendorong tumbuhnya usaha kecil. Oleh karena itu, fungsi utama Pemerintah Kota yaitu mengendalikan dampak negatif atas suatu aktivitas warganya, menjadi terabaikan¹¹.

Orientasi pada perolehan pendapatan asli daerah ini juga dapat dilihat dari terabaikannya atau tidak dilakukannya pendataan usaha kecil, sosialisasi perizinan serta penegakkan peraturan atas izin-izin yang telah dikeluarkan. Hingga saat ini Pemerintah Kota Tasikmalaya belum mendasarkan pemberian perizinan pada perencanaan strategis kota jangka panjang, termasuk tata ruang kota. Pemerintah Kota seringkali masih bersikap mendua dalam melihat perizinan. Di satu sisi Pemerintah Daerah menyatakan bahwa perizinan adalah sesuatu hal yang wajib dimiliki oleh dunia usaha, dan konsekuensinya harus menjalankan fungsi pengendalian. Di sisi lain Pemerintah

¹¹ Tidak berjalannya fungsi pengendalian ini dapat dilihat juga dari adanya aturan yang menyatakan bahwa pengusaha kecil yang memiliki modal di bawah Rp. 5 juta rupiah tidak diwajibkan memiliki perizinan tertentu. Padahal, di dalam praktek banyak usaha kecil yang memiliki modal di bawah 5 juta rupiah tetapi dapat memberikan dampak negatif yang besar bagi lingkungannya.

Daerah memberikan sebanyak mungkin perizinan dengan berfungsi sebagai penyedia jasa perizinan yang “dibutuhkan” usaha kecil (broker).

Perlu dikemukakan bahwa Pemerintah daerah Kota Tasikmalaya hingga kini belum memiliki peraturan daerah yang mengatur perizinan yang disusun sendiri oleh Pemerintah Kota Tasikmalaya. Dalam Surat Keputusan Walikota Tasikmalaya no. 188.3/Kep.09–Huk/2001 tentang “Pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya di Lingkungan Yurisdiksi Pemerintahan Kota Tasikmalaya” disebutkan bahwa seluruh Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya berlaku sebagai perangkat hukum yang resmi di dalam yurisdiksi Pemerintahan Kota Tasikmalaya sampai dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya. Surat Keputusan ini juga terkait dengan UU 10/2001 tentang “Pembentukan Kota Tasikmalaya”. Oleh karena itu, hingga ditetapkannya peraturan daerah yang baru maka seluruh perizinan di Kota Tasikmalaya mengacu kepada Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya.

Kedua, adanya kepentingan birokrat dalam pengelolaan perizinan (MASALAH II). Selain sebagai upaya memperoleh pendapatan daerah, saat ini perizinan masih dipandang sebagai “cocoan dinas”. Oleh karena itu, tarik menarik kepentingan antara instansi yang satu dengan instansi yang lain dalam penyelenggaraan perizinan tertentu menjadi sangat kuat. Fenomena ini dapat dilihat dari kenyataan bahwa birokrat tidak melihat perizinan sebagai sebuah sistem dan cenderung hanya melihat apa yang menjadi bagian tugasnya. Oleh karena itu, koordinasi dalam proses perizinan seringkali bukanlah suatu hal yang mudah untuk dilakukan.

Adanya perbedaan kepentingan internal ini pada akhirnya menimbulkan beberapa hal di antaranya: 1) terjadinya tumpang tindih pengaturan atas suatu objek perizinan yang sama; 2) terjadinya duplikasi persyaratan perizinan jika usaha kecil memerlukan dokumen perizinan dari dua instansi yang berbeda; 3) sulitnya menyederhanakan prosedur perizinan karena hal ini dianggap “merugikan” instansi atau individu tertentu; 4) sulitnya mendesentralisasikan sebagian wewenang pemberian izin kepada instansi yang lebih rendah baik kecamatan maupun desa. Selama ini keberadaan pemerintahan desa dan kecamatan dalam perizinan hanya menyangkut proses pemberian rekomendasi, padahal banyak perizinan yang dapat diselesaikan di tingkat tersebut karena desa dan kecamatan mengetahui banyak tentang daerahnya.

Tarik menarik kepentingan ini juga merupakan konsekuensi logis dari adanya masalah I dimana perizinan dianggap sumber pendapatan yang konsekuensinya dinas akan mempertahankan suatu izin agar berada dalam kewenangannya. Selain itu, penyelenggaraan perizinan akan menguntungkan bagi aparat pelaksana perizinan. Sebagai contoh, dalam pengurusan beberapa dokumen yang diperlukan, pengusaha kecil rata-rata mengeluarkan biaya antara Rp. 1 juta rupiah hingga Rp. 1, 5 juta rupiah. Sementara biaya resmi yang ditetapkan lebih rendah dari itu. Perbedaan antara biaya yang dikeluarkan oleh pengusaha kecil dengan biaya resmi tersebut merupakan kebocoran biaya pengurusan perizinan karena tidak masuk menjadi pendapatan daerah.

Fenomena di atas merupakan warisan dari kultur birokrasi ‘rarajaan’ dimana kinerja seorang pejabat tidak ditentukan oleh seberapa besar kontribusinya terhadap pelayanan publik, tetapi lebih ditentukan oleh seberapa besar kontribusinya terhadap daerah atau atasannya. Oleh karena itu, sepanjang hal ini berjalan maka sangat sulit untuk menciptakan suatu perizinan yang mendorong bagi tumbuhnya iklim usaha bagi pengusaha kecil.

Ketiga, kompetensi aparat pelaksana perizinan rendah (MASALAH III). Dewasa ini, tenaga pelaksana (sumber daya manusia) perizinan masih kurang memadai, baik dari sisi kualitas maupun kuantitas. Stakeholders perizinan menyadari bahwa perizinan memiliki fungsi pengendalian atas dampak negatif yang mungkin timbul dari adanya aktivitas yang dilakukan oleh dunia usaha. Oleh karenanya perlu perencanaan dan pengendalian atas adanya berbagai aktivitas tersebut. Masalahnya adalah kapasitas tenaga pelaksana perizinan tidak memadai untuk menjalankan fungsi tersebut. Misalnya, persyaratan Amdal ditujukan untuk mengetahui dan mengurangi dampak negatif apa yang timbul dari sebuah kegiatan, sehingga diperlukan suatu verifikasi teknis. Contoh lain, pelaksana perizinan tidak mampu merumuskan suatu kebijakan kuota terhadap jumlah perizinan yang dapat dikeluarkan untuk suatu waktu tertentu. Akibatnya, jumlah perizinan yang dikeluarkan melebihi kapasitas yang seharusnya ada.

Lemahnya kompetensi aparat juga menyebabkan koordinasi antar instansi pelaksana perizinan menjadi buruk. Hal ini berkaitan dengan banyaknya instansi pelaksana perizinan yang terkait dengan satu jenis perizinan tertentu, misalnya untuk izin gangguan dimana proses permohonannya ditujukan kepada KPTSA, namun secara teknis melibatkan beberapa instansi terkait.

Hal lain yang menunjukkan lemahnya kompetensi aparat pelaksana adalah kurangnya sosialisasi perizinan kepada berbagai pihak yang kegiatan usahanya diharuskan memiliki izin dan lemahnya penerapan sanksi jika ada kegiatan yang tidak memiliki perizinan tertentu.

Keempat, rendahnya keterlibatan stakeholders dalam proses perizinan (MASALAH IV). Selama ini pengurusan perizinan merupakan tanggung jawab individu atau badan usaha yang memerlukan jasa perizinan dari Pemerintah Daerah ketika yang bersangkutan akan berhubungan dengan pihak ketiga. Biasanya, pengusaha kecil memerlukan perizinan pada saat akan berhubungan dengan bank. Pada kondisi seperti ini maka pengusaha akan berupaya dengan cara apapun untuk memperoleh perizinan tersebut. Dalam hal ini masalah yang dihadapi oleh pengusaha kecil dianggap sebagai masalah individu antara pengusaha kecil yang bersangkutan dengan birokrasi penyelenggara perizinan. Oleh karena itu, masalah-masalah yang dihadapi pengusaha kecil tidak terekspose keluar dan tidak ada pihak lain yang berupaya menyelesaikan masalah tersebut, termasuk oleh asosiasi-asosiasi pengusaha kecil sendiri.

Kelima, perizinan tidak diletakkan dalam kerangka renstra daerah (MASALAH V). Dalam kaitannya dengan orientasi pada perolehan pendapatan asli daerah dan konsekuensi dari kompetensi aparat pelaksana perizinan yang rendah, pelaksanaan kebijakan perizinan tidak didasarkan pada strategi perencanaan pembangunan daerah Tasikmalaya. Walaupun perlu diakui bahwa saat ini Pemerintah Kota Tasikmalaya belum memiliki rencana strategis kota jangka panjang.

5.3.5 Analisis Tujuan Kebijakan Perizinan

Beranjak dari hasil dialog stakeholder perizinan di Kota Tasikmalaya disepakati bahwa pada dasarnya usaha kecil di Kota Tasikmalaya merupakan kegiatan masyarakat yang telah berakar dan tumbuh sejak lama. Usaha kecil juga memberikan kontribusi yang sangat besar bagi pendapatan daerah dan penyerapan tenaga kerja. Oleh karena itu, usaha kecil yang ada saat ini perlu dikembangkan. Demikian pula usaha baru perlu didorong untuk tumbuh dalam upaya

memperbesar daya serap terhadap tenaga kerja di Kota Tasikmalaya. Dalam hal ini, pertumbuhan angkatan kerja di Kota Tasikmalaya perlu pemecahan melalui pembukaan lapangan usaha baru.

Dalam upaya mewujudkan hal tersebut, pertanyaannya adalah bagaimana agar perizinan mampu mendorong tumbuhnya iklim usaha bagi usaha kecil. Stakeholders perizinan Tasikmalaya melihat bahwa di masa yang akan datang perizinan usaha bagi UKM harus memiliki ciri yaitu: sederhana, murah, transparans, dan cepat. Oleh karena itu, perlu dilakukan *abolish* atau penghapusan terhadap izin-izin yang dianggap tidak perlu, *combine* atau penggabungan berbagai perizinan yang tumpah tindih, *simplify* atau penyederhanaan prosedur perijinan, dan *decentralize* atau pendelegasian wewenang perijinan ke unit kerja yang lebih rendah.

Untuk dapat mewujudkan perizinan yang mampu mendorong iklim usaha bagi tumbuhnya usaha kecil, beberapa prasyarat berikut perlu dipenuhi yaitu, *pertama, pelayanan perizinan tidak berorientasi pada pendapatan asli daerah (PEMECAHAN MASALAH I)*. Artinya, perizinan harus merupakan bagian dari pelayanan yang diberikan Pemerintah Daerah kepada UKM dan biaya atas pelayanan perizinan tersebut tidak dikenakan kepada UKM. Dalam hal ini perolehan pendapatan asli daerah tidak didasarkan kepada berapa banyak perizinan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah, tetapi didasarkan kepada seberapa banyak UKM yang membayar pajak atau retribusi daerah atas kegiatan usaha mereka.

Gambaran tersebut di atas dapat dilihat pada ilustrasi berikut. Pemerintah daerah dapat membebaskan biaya perizinan untuk usaha kecil sepanjang usaha kecil tersebut memenuhi beberapa persyaratan dasar. Sebagai contoh, rata-rata pengusaha kecil yang mengakses modal dari pihak ketiga (bank) harus memiliki izin SITU/HO, TDI, TDP, IMB, NPWP dan beberapa syarat untuk memperoleh izin tersebut seperti izin tetangga dan lain-lain. Pemerintah Daerah dapat menggabungkan perizinan tersebut ke dalam satu izin saja atau jumlahnya tetap tetapi pengusaha kecil tidak dikenakan biaya apapun, sepanjang mereka memiliki persyaratan. Dalam memenuhi persyaratan, terutama teknis, pemerintah memberikan kesempatan kepada pihak swasta untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk persyaratan teknis tertentu, termasuk pemerintah daerah sendiri memberikan pelayanan tersebut, seperti juru ukur, juru gambar, dan lain-lain. Dengan demikian, pengusaha kecil mempunyai beberapa pilihan dalam memperoleh pelayanan tertentu. Dengan adanya data tentang usaha kecil maka pemerintah dapat menerapkan pajak atau retribusi daerah yang dikenakan terhadap pengusaha kecil melalui peraturan daerah.

Keuntungan dari pola seperti ini adalah: 1). bagi pemerintah daerah pola ini dapat menghemat penggunaan sumber daya manusia yang diperlukan untuk pelayanan perizinan karena pemerintah berfungsi memberikan legalitas kepada UKM, sementara beberapa persyaratan teknis dipenuhi sektor swasta. Pemerintah juga akan memperoleh pajak atau retribusi dari UKM yang dapat dipungut secara reguler; 2). bagi sektor swasta, keterlibatan dalam proses perizinan merupakan peluang usaha, misalnya jasa ukur, gambar dan lain-lain; 3). bagi pengusaha kecil akan diperoleh suatu kepastian biaya pengurusan perizinan dan mempunyai peluang dalam memilih biro jasa mana yang paling murah, cepat dan sesuai dengan kebutuhannya. Dengan pola ini dapat dihindari pungutan liar yang dimanfaatkan oknum birokrat karena semuanya dilakukan secara transparan.

Beberapa hal yang perlu dilakukan untuk mempersiapkan hal tersebut adalah:

1. Pendataan dan pendaftaran seluruh UKM di wilayah Kota Tasikmalaya yang dilakukan dari desa ke desa.
2. Mempersiapkan biro jasa swasta untuk pengurusan pekerjaan teknis perizinan, termasuk biro jasa yang dimiliki Pemerintah Daerah.
3. Memberikan berbagai dokumen perizinan secara gratis bagi UKM yang memenuhi syarat dan memberikan kesempatan bagi UKM yang dianggap melanggar aturan untuk menyesuaikan.
4. Penyusunan Perda tentang perizinan usaha yang dilakukan secara partisipatif

*Kedua, **kepentingan birokrasi terhadap perizinan direduksi (PEMECAHAN MASALAH II)***. Menghilangkan kepentingan merupakan hal yang sulit atau bahkan merupakan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan. Oleh karena itu, hal yang dapat dilakukan dalam jangka pendek adalah mereduksi kepentingan-kepentingan birokrasi terhadap pengelolaan perizinan. Pemecahan masalah ini akan terkait dengan pemecahan masalah I. Jika perizinan usaha kecil tidak lagi dikenakan biaya maka dengan sendirinya kepentingan untuk mempertahankan pengurusan perizinan oleh suatu dinas tertentu akan semakin berkurang. Beberapa hal yang harus dilakukan:

1. Mengidentifikasi lembaga yang tepat untuk melaksanakan pengurusan perizinan dan melakukan distribusi kewenangan yang jelas antar instansi yang berkaitan dengan perizinan tertentu.
2. Menyusun desain proses pengurusan perizinan yang transparan.

*Ketiga, **kompetensi aparat pelaksana perizinan meningkat (PEMECAHAN MASALAH III)***. Sebagaimana diketahui bahwa selama ini ada kesan bahwa pelayanan publik merupakan kewenangan sepenuhnya pemerintah daerah untuk melaksanakannya, padahal hal-hal tertentu yang tidak dapat sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah dapat dilaksanakan melalui kerja sama dengan pihak swasta. Oleh karena itu, upaya meningkatkan kompetensi tersebut dapat dilakukan dengan meningkatkan kapasitas birokrat yang ada dan melibatkan peran swasta dalam menyelenggarakan pekerjaan-pekerjaan teknis tertentu. Beberapa hal dapat dilakukan:

1. Menempatkan staf sesuai dengan keahliannya.
2. Mengidentifikasi pekerjaan-pekerjaan teknis perizinan yang dapat di-privatisasi dan pihak swasta yang memiliki kompetensi.
3. Menentukan mekanisme penyelenggaraan perizinan antara Pemerintah Daerah dengan pihak swasta.

*Keempat, **keterlibatan stakeholders dalam pengurusan perizinan dan pengawasannya meningkat***. Ini berarti bahwa penyelenggaraan perizinan tidak hanya menjadi tugas pemerintah daerah dengan pengusaha kecil yang memerlukannya tetapi juga perlu sedapat mungkin melibatkan berbagai pihak terkait. Keterlibatan mereka tidak hanya dalam proses perizinan saja tetapi juga dalam mengawasi proses tersebut. Masyarakat luas juga perlu diberikan informasi tentang perizinan-perizinan yang diberikan pemerintah menyangkut wilayahnya. Beberapa hal dapat dilakukan:

1. Memfungsikan asosiasi dalam proses perizinan
2. Pembentukan lembaga penjamin bagi usaha kecil

3. Sistem informasi dan transparansinya

Kelima, perizinan diletakkan dalam konteks perencanaan strategis daerah. Yang perlu dilakukan dalam fase ini adalah menyusun perencanaan perizinan dan strategi pengendaliannya yang mengacu kepada perencanaan strategis daerah.

5.3.6 Analisis Stakeholders

Para pihak yang terlibat dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan perijinan dapat disimak dalam Tabel 5-10 berikut:

Tabel 5-10 Stakeholders yang Terlibat dalam Penetapan dan Pelaksanaan Kebijakan Perijinan untuk Usaha Kecil di Kota Tasikmalaya

Pelaku	Kepentingan	Mandat	Masalah
Eksekutif	Secara kelembagaan berkaitan dengan upaya mengejar pendapatan asli daerah dan; menjalankan fungsi pengendalian. Bagi individu yang berkaitan dengan perizinan adalah sebagai sarana memperoleh insentif tambahan	Pelaksana/ penyedia perijinan	Belum adanya Perda Kota Tasikmalaya yang mengatur perizinan usaha Kapabilitas pelaksana perizinan kurang memadai Koordinasi perizinan
Legislatif	Pengaturan terhadap berbagai perizinan melalui perda; mendukung eksekutif dalam upaya memperbesar pendapatan asli daerah; Instrumen hukum untuk menjaga kepentingan masyarakat luas	Pembuat kebijakan	Perda perizinan bukan prioritas
Pengguna (UK)	Tidak memerlukan perizinan. Kalaupun ada perizinan dijadikan sebagai upaya melindungi kepentingan usaha (legal); syarat untuk mengakses dana dari lembaga keuangan formal; proses perijinan cepat dan biaya murah.	Kepastian usaha	banyaknya jumlah jenis perizinan yang harus dimiliki oleh suatu jenis usaha tertentu; jumlah persyaratan yang harus dipenuhi untuk memperoleh izin tertentu, sangat banyak proses pengurusan perizinan berbelit-belit biaya pengurusan perizinan mahal dan kurang transparan ruang lingkup izin sangat terbatas yaitu hanya mencakup satu wilayah administratif saja
Asosiasi	Permudah persyaratan atau menghilangkan perizinan agar perkembangan usaha anggotanya dapat berjalan optimal	Agregasi kepentingan kelompok usaha	Terbatasnya akses terhadap proses politik Peran Kadin sangat dibatasi
Perantara	Memperoleh keuntungan dari proses perizinan. Perizinan yang berbelit dan rumit merupakan peluang usaha	Tidak ada	Transparansi proses pengurusan izin akan merupakan ancaman
Jasa swasta	Terlibat dalam proses perizinan secara formal dengan sistem yang sehat, misalnya jasa pengukuran dan juru gambar.	Delegasi dari pemerintah	Tidak adanya peluang untuk terlibat dalam proses perizinan Birokrasi merasa tersaingi

5.3.7 Rekomendasi dan Rencana Tindak Lanjut (LFA)

Pada paparan tentang analisis tujuan perizinan telah dikemukakan bahwa mengatasi masalah utama perizinan yaitu perizinan di Kota Tasikmalaya dapat mendorong tumbuhnya iklim usaha bagi usaha kecil, mensyaratkan adanya lima hal yaitu: perizinan tidak diorientasikan sebagai upaya memenuhi pendapatan asli daerah; meletakkan perizinan dalam rencana strategis daerah; adanya aparatur pelaksana perizinan yang kompeten; keterlibatan dan pengawasan stakeholder dalam perizinan; dan tereduksinya kepentingan internal birokrasi. Tentu saja, upaya tersebut tidak dapat dilakukan dalam waktu singkat dan dilaksanakan secara bersamaan. Oleh karena itu, kesemua hal tersebut di atas perlu diletakkan dalam suatu operasional planning dengan time frame yang jelas agar semua tahapan tersebut dapat dilakukan secara berkaitan satu dengan yang lain.

Dari lima prasyarat tersebut maka yang paling krusial untuk dilakukan dengan segera adalah mewujudkan tujuan antara agar perizinan tidak diorientasikan sebagai upaya memenuhi pendapatan asli daerah dan meletakkan perizinan tersebut dalam rencana strategis daerah. Sementara itu, tiga prasyarat lainnya dilakukan secara bertahap.

Dengan menggunakan momentum satu tahun terbentuknya Kota Tasikmalaya berdasarkan Undang-Undang No. 10/2001 tentang Pembentukan Kota Tasikmalaya dan menghindari salah langkah dalam pembangunan Kota Tasikmalaya dan upaya pengembangan usaha kecil maka upaya mendorong agar Kota Tasikmalaya memiliki rencana strategis jangka panjang yang jelas perlu menjadi perhatian utama. Kejelasan rencana strategis yang berisi substansi arah Kota Tasikmalaya di masa yang akan datang akan menentukan perizinan apa saja yang perlu ada dalam upaya mencapai tujuan yang dirumuskan dalam rencana strategis Kota Tasikmalaya. Dengan adanya kejelasan tersebut maka upaya pertama pengembangan usaha kecil yaitu melakukan pendataan usaha kecil dapat dilakukan.

Tabel 5-11 Rencana Tindak Lanjut Kebijakan Perizinan untuk Usaha Kecil di Kota Tasikmalaya

		Indikator	Cara mengukur indikator	Asumsi
Tujuan Umum	<input type="checkbox"/> Berkembangnya usaha yang ada <input type="checkbox"/> Tumbuhnya usaha baru <input type="checkbox"/> Meningkatnya lapangan kerja	Peningkatan skala usaha; Jumlah UKM meningkat; daya serap tenaga kerja meningkat	Survey (statistik)	Faktor pendorong lain berfungsi dg baik (regional dan nasional)
Tujuan khusus	Perizinan di Kota Tasikmalaya mampu mendorong tumbuhnya iklim usaha bagi UKM	Cepat, transparan, sederhana, akuntabel	Survei pelayanan perizinan	Faktor pendorong lain berfungsi dg baik (regional dan nasional)
Hasil 1 (Tujuan antara)	Perizinan tidak berorientasi PAD	Teralihkannya sumber pendapatan dari perizinan ke pajak Perizinan tidak dikenakan biaya	Data statistik penerimaan pajak daerah	Mekanisme perpajakan mendukung
Kegiatan 1	Pendataan dan pendaftaran seluruh UKM di wilayah Kota Tasikmalaya yang dilakukan dari desa ke desa.	Teridentifikasinya jumlah, besaran dan sebaran usaha kecil dan menengah di seluruh wilayah Kota Tasikmalaya	Cek hasil pendataan	Kapasitas pelaksana pendataan memadai
	Mengidentifikasi dan mempersiapkan biro jasa swasta untuk pengurusan pekerjaan teknis perizinan, termasuk biro jasa yang dimiliki Pemerintah Daerah.	Teridentifikasinya sektor swasta yang memenuhi syarat untuk terlibat dalam proses perizinan	Cek hasil identifikasi	Keinginan swasta untuk terlibat dalam proses perizinan cukup besar
	Memberikan berbagai dokumen perizinan secara gratis bagi UKM yang memenuhi syarat dan memberikan kesempatan bagi UKM yang dianggap melanggar aturan untuk menyesuaikan.	Seluruh usaha kecil dan menengah di Kota Tasikmalaya memiliki legalitas usaha	Survei ke seluruh jenis usaha kecil	Kapasitas birokrat untuk menjalankan pemberian perizinan cukup baik
	Penyusunan Perda tentang perizinan usaha yang dilakukan secara partisipatif	Adanya Perda yang mengatur perizinan usaha		
Hasil 2	Perizinan diletakkan dalam konteks perencanaan strategis daerah	Pemberian izin disesuaikan dengan arahan renstra	Mensikronkan perencanaan perizinan dengan renstra	Adanya renstra yang menjangkau jauh ke depan
Kegiatan 2	Penyusunan perencanaan perizinan dan strategi pengendaliannya yang mengacu kepada perencanaan strategis daerah.	Adanya rencana perizinan yang didasarkan pada renstra	Dokumen perencanaan perizinan	Adanya renstra yang menjangkau jauh ke depan
Hasil 3	Kompetensi aparat pelaksana perizinan meningkat	Aparat memiliki kemampuan melaksanakan perizinan sesuai dengan peraturan yang berlaku	Survei pelayanan perizinan Wawancara dengan aparat	Komitmen pimpinan daerah dan staf terhadap perubahan tinggi.

		Indikator	Cara mengukur indikator	Asumsi
Kegiatan 3	Penempatan staf sesuai dengan keahliannya.	Adanya reorganisasi staf sesuai dengan keahlian	Cek dokumen penempatan staf	Komitmen pimpinan daerah dan staf terhadap perubahan tinggi.
	Mengidentifikasi pekerjaan-pekerjaan teknis perizinan yang dapat di-privatisasi dan pihak swasta yang memiliki kompetensi.	Teridentifikasinya pekerjaan teknis yang dapat dilakukan oleh pihak swasta	Cek hasil identifikasi	Komitmen pimpinan daerah dan staf terhadap perubahan tinggi.
	Menentukan mekanisme penyelenggaraan perizinan antara Pemerintah Daerah dengan pihak swasta.	Adanya mekanisme pengurusan perizinan dan pembagian kerja yang jelas dengan sektor swasta	Cek mekanisme yang dihasilkan	Komitmen pimpinan daerah dan staf terhadap perubahan tinggi.
Hasil 4	Keterlibatan dan Pengawasan stakeholders dalam proses perizinan meningkat	Stakeholders perizinan memahami proses perizinan dan menjalankan peran pengawasannya	Survei terhadap pengguna perizinan	Komitmen birokrat untuk mendukung perizinan yang transparan
Kegiatan 4	Memfungsikan asosiasi dalam proses perizinan	Adanya peran yang jelas dari asosiasi pengusaha dan stakeholders lainnya	Cek peran asosiasi dan pelaksanaan di lapangan melalui wawancara dengan pengguna	Komitmen birokrat untuk mendukung perizinan yang transparan
	Sistem informasi dan transparansinya	Adanya informasi tentang jumlah pemberian izin dan sebaran usaha serta wilayahnya yang disebarakan secara reguler	Cek media informasi yang digunakan	Ada feedback dari berbagai pihak
Hasil 5	Kepentingan birokrasi dapat direduksi	Setiap dinas, badan, lembaga menjalankan tugas yang berkaitan dengan perizinan sebagaimana diputuskan oleh walikota/perda	Cek pembagian kerja antar instansi	Komitmen birokrat untuk mendukung perizinan yang transparan
Kegiatan 5	Mengidentifikasi lembaga yang tepat untuk melaksanakan pengurusan perizinan dan melakukan distribusi kewenangan yang jelas antar instansi yang berkaitan dengan perizinan tertentu.	Teridentifikasinya pembagian kerja yang tepat di lingkungan birokrasi untuk menjalankan fungsi perizinan	Cek pembagian kerja antar instansi	Komitmen birokrat untuk mendukung perizinan yang transparan
	Menyusun desain proses pengurusan perizinan yang transparan.	Tersusunnya mekanisme pengurusan izin (termasuk biaya jika harus ada) untuk setiap keperluan tertentu yang diketahui umum	Cek desain perizinan yang dihasilkan	Komitmen birokrat untuk mendukung perizinan yang transparan

6 KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Dari analisis atas tiga kasus perijinan maka dapat dilihat bahwa kebijakan perijinan sebagai instrumen untuk mencegah eksternalitas negatif dari kegiatan ekonomi/individu belum dapat berfungsi secara efektif. Belum efektifnya instrumen perijinan disebabkan oleh:

1. **Proses penyusunan kebijakan perijinan tidak partisipatif.** Hal ini menyebabkan kebijakan perijinan tidak mampu mengakomodasi kepentingan dari pihak yang seharusnya mendapat keuntungan dari kebijakan tersebut. Di sisi lain kebijakan perijinan juga tidak begitu difahami oleh pihak yang dikenai kewajiban untuk mengurus ijin. Sedangkan dari sisi pemerintah, tidak ada umpan balik yang memadai dalam proses penyusunan ijin.
2. **Belum tegasnya rasionalitas yang digunakan dalam penetapan ijin.** Rasionalitas yang digunakan dalam perijinan masih bersifat umum, misalnya dengan menyatakan 'melindungi kepentingan tenaga kerja' atau 'meningkatkan kesejahteraan pekerja' sementara ijin yang dikeluarkan misalnya adalah 'ijin perpanjangan tenaga asing' dalam formulasi kebijakan belum tegas disebutkan apa hubungan antara ijin perpanjangan tenaga asing dengan perlindungan dan peningkatan kesejahteraan pekerja. Pernyataan yang lebih spesifik ini penting untuk menilai ketepatan kebijakan atau kinerja lembaga yang bertugas menjalankan kebijakan perijinan.
3. **Kecenderungan untuk menjadikan perijinan difungsikan sebagai instrumen pendapatan.** Kecenderungan ini menyebabkan aparat pelaksana lebih berorientasi untuk memenuhi target pemasukan dari sektor perijinan ketimbang menempatkan perijinan sebagai instrumen pengawasan dan pengendalian. Dengan kecenderungan ini maka, instrumen perijinan terancam untuk tidak dapat berfungsi untuk mengawasi dan memendalikn pelaku ekonomi/individu. Dalam jangka panjang mandulnya perijinan sebagai instrumen pengawasan dan pengendalian dapat mengancam kepentingan publik.
4. **Masih lemahnya instrumen kelembagaan untuk pemrosesan dan pengawasan ijin.** Pemrosesan ijin harus mudah dan cepat. Ini mengharuskan adanya koordinasi antar lembaga yang memproses ijin. Koordinasi hanya mungkin dilakukan bila berbagai lembaga berorientasi pada tujuan pelayanan dan bukan pada kepentingan dinas/instansinya. Saat ini nampaknya kecenderungan untuk membela kepentingan dinas/instansi cukup besar sehingga mengabaikan tujuan pelayanan. Pengabaian tujuan pelayanan juga dapat melemahkan koordinasi dalam pengawasan dan pengendalian yang merupakan fungsi dari instrumen perijinan ijin.
5. **Lemahnya rasionalitas kebijakan dan instrumen kelembagaan berkaitan dengan masih lemahnya kapasitas pemerintah daerah dalam formulasi kebijakan dan pelaksanaan perijinan.** Kapasitas berkaitan dengan pendidikan, pengalaman, dan orientasi. Dari segi pendidikan aparat pemerintah di dua kota lebih baik dari kabupaten di sekitarnya. Jadi masalahnya bukan di tingkat pendidikan teknis formal melainkan di tingkat proses belajar dan orientasi diri para pejabat baik di legislatif dan eksekutif dalam formulasi dan pelaksanaan kebijakan.
6. **Masih terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan.** Berdasarkan hasil wawancara dengan pemohon, ternyata masih ada berbagai pungutan tidak resmi dalam pengurusan ijin. Pungutan tidak resmi ini menimbulkan ketidakpastian dan biaya tinggi dalam kegiatan ekonomi.

7. **Monopoli birokrasi dalam proses pengurusan ijin.** Pemberina ijin merupakan hak eksklusif dari pemerintah sebagai lembaga yang berfungsi memediasi antar kepentingan. Tetapi dalam proses pengurusan ijin, terutama yang bersifat verifikasi dan teknis, tidak harus dilakukan oleh pemerintah. Monopoli birokrasi dalam perijinan ini terjadi manakala proses yang sifatnya verifikasi dan teknis secara hukum ditetapkan sebagai hak eksklusif dari pemerintah.
8. **Masih lemahnya masyarakat sipil dan asosiasi bisnis sebagai instrumen kontrol pemerintah.** Masyarakat sipil dan asosiasi bisnis sebagai pemohon dan penerima manfaat dari kebijakan pemerintah masih lemah dalam mengorganisir diri dan mengagregasi kepentingan. Hal ini menyebabkan suara, tuntutan, dan keluhan mereka kurang begitu didengar pengambil kebijakan.

Untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam formulasi dan pelaksanaan kebijakan perijinan maka direkomendasikan sebagai berikut:

1. **Dalam formulasi kebijakan perijinan hendaknya melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dengan perijinan.** Karena kebijakan perijinan diformulasi dalam bentuk perda, maka pelibatan harus dimulai sejak dari perencanaan di pihak eksekutif maupun proses legislasi di dewan. Memang memerlukan waktu dan kesabaran dalam proses ini. Tetapi yang harus di catat adalah baha semakin banyak pihak yang terlibat maka semakin terakomodasi berbagai kepentingan. Pada akhirnya proses ini akan menyebabkan besarnya dukungan terhadap kebijakan perijinan yang telah ditetapkan.
2. **Dalam menetapkan kebijakann perijinan hendaknya rasionalitas dari ditetapkannya perijinan dikemukakan secara jelas dan spesifik.** Dalam proses ini juga harus jelas dikemukakan hubungan perijinan tersebut dengan isu yang akan dilindungi, misalnya mencegah eksploitasi pekerja, mencegah jenuhnya jumlah kendaraan, mencegah polusi udara, atau mengakselerasi suatu kegiatan tertentu.
3. **Kembalikan fungsi perijinan sebagai instrumen pengendalian dan pengawasan.** Dari hasil survey di Kota Bekasi dan Kota asikmalaya, dapat dilihat bahwa memang pendapatan dari sektor ijin memberikan pengaruh yang signifikan terhadap PAD. Tetapi yang harus diingat adalah bahwa lemahnya instrumen perijinan akan menyebabkan biaya ekonomi dan sosial yang tinggi yang harus ditanggung oleh masyarakat secara keseluruhan. Biaya ekonomi dan sosial ini sangat mungkin lebih tinggi dari retribusi jangka yang didapat oleh pemerintah.
4. **Hilangkan ego sektoral pada sektor perijinan.** Pelayanan perijinan harus diorientasikan pada tujuannya yaitu untuk mengakselerasi kegiatan ekonomi dan melindungi kepentingan publik. Untuk itu upaya-upaya untuk menjadikan perijinan –terutama dari sisi jumlah ijin yang keluar dan pendapatan dari retribusi- sebagai salah satu inidikator keberhasilan dinas harus dihindari. Yang harus dijadikan indikator keberhasilan adalah kemampuan dinas/instansi pelaksana dalam melakukan pewasan dan pengendalian dalam kegiatan ekonomi/individu.
5. **Tingkatkan kapasitas anggota DPRD dan pejabat pemerintah dalam kebijakan dan pelaksanaan kebijakan perijinan.** Peningkatan kapasitas tidak melalui pendidikan teknis, melainkan melalui pengalaman dan reorientasi penyelenggaraan pemerintahan. Untuk kebijakan perijinan, hendaklah orientasi diarahkan pada keuntungan jangka panjang. Hal ini

disebabkan pengawasan dan pengendalian kegiatan ekonomi/individu akan memiliki dampak sosial dalam jangka panjang.

6. **Tindak tegas aparat yang menyalahgunakan jabatan untuk kepentingan pribadi.** Penyalahgunaan ini bila dilakukan secara kolektif akan menghambat tujuan umum pemerintahan. Dalam perijinan aparat yang menyimpang dapat memperlambat kegiatan ekonomi (dengan memperlambat dan mempertinggi biaya pengurusan ijin) atau membahayakan kepentingan publik (dengan memberikan ijin kepada yang semestinya tidak mendapatkan atau memperlemah pengawasan).
7. **Kembangkan sektor swasta yang mengurus hal-hal teknis dalam proses ijin.** Dengan banyaknya pemain, maka diharapkan proses teknis dalam pengurusan ijin akan menjadi lebih mudah, cepat, dan murah. Proses ini juga dapat berpengaruh pada birokrasi pemerintah. Birokrasi pemerintah akan lebih kecil dan terkendali. Dalam proses swastanisasi ini pemerintah hendaknya mulai belajar untuk berperan dalam pemberian standard, pemberian lisensi, dan pengaturan saja.
8. **Tatanan pemerintahan yang baik hanya akan terjadi bila ada organisasi masyarakat sipil dan asosiasi bisnis yang kuat dan sehat.** Organisasi masyarakat sipil dan asosiasi bisnis adalah kekuatan yang berfungsi menggagregasi dan memperjuangkan kepentingan kelompok. Organisasi ini juga merupakan alat kontrol yang efektif terhadap pemerintahan. Untuk itu pertumbuhan organisasi masyarakat sipil dan asosiasi bisnis yang independen perlu di dorong.

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku dan Artikel

- Benveiniste, Guy. 1994. *Birokrasi (terj.)*. PT Raja Grafindo, Jakarta.
- Bizer, Kilian. 1998. *Penswastaan Kegiatan Pelayanan Umum*. Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS). Jakarta.
- Bruenan, G., Buchanan, J. 1985. *The Reasons for Rules*. University of Chicago Press, Chicago, Illinois.
- Denny J.A. 1999. *The Role of Government in Economy and Business*. Jayabaya University Press, Jakarta.
- Dunn, W. N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction (Second Edition)*. Prentice hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Eaves, Paige. 1990. *Accountability in Public Services: A Review of The Literature*. mimeo, CECPS.
- Elliott, K.A. 1997. *Corruption and the Global Economy*. Institute for Onternational Economics, Washington, DC.
- Friedrich-Naumann-Stiftung. 1999. *Public Services: New Approaches*. Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS), Jakarta
- Hadjon, P.M.dkk. 1995. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Hill, Larry B. 1984. *The State of Public Bureaucracy*. M.E. Sharp Inc. New York.
- Jabbara, J.G., Dwivedi, O.P. 1989. *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Kumarian Press Inc, West Hartford, Connecticut.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. The Regents of the University of California, California.
- Kikeri, Sunita, Sunita., Neliis, John., Shirley, Mary., 1992. *Privatization: The Lessons of Experience*. The World Bank. Washington, D.C.
- Lafford, Jean Jacques., Tirole, Jean. 1993. *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*. MIT Press. Cambridge.
- Langseth, Petter., Stapenhurst, Rick. 1997. *National Integrity System: Country Studies*. The World Bank. Washington, D.C.
- Mangkoesebroto, G. 1993. *Ekonomi Publik*. BPFE, Yogyakarta.
- McKenzie, R.B., Tullock, G. 1985. *Modern Political Economy: An Introduction to Economics*. McGraw-Hill, Inc., Singapore.
- Mas' oed, Moctar. 1999. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan (cetakan 3)*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine.
- OECD. 1987. *A Survey of Initiatives for Improving Relationships Between the Citizen and the Administration*. OECD. Paris.
- OECD. 1987. *Administration as Service, The Public as Client*. OECD. Paris.
- Osborne, D., Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government*. Addison Wesley, New York.
- Paul, Samuel. 1991. *Accountability in Public Services: Exit, Voice, and Capture*. Working Papers No. 614, World Bank, Washington, D.C.
- Pope, Jeremy. 1995. "Ethics, Transparency and Accountability." In Petter Langseth, ed. *Civil Service Reform in Anglophone Africa*. The World Bank, Washington, D.C.
- Pope, Jeremy (editor). 1997. *National Integrity System/TI Source Book (second edition)*. Transparency International, Berlin.
- Pradhan, Sanjay. 1996. *Evaluating Public Spending: A Framework for Public Expenditure*. The World Bank, Washington, D.C.
- Prajudi. 1976. *Dasar-dasar Administrasi dan Office Management*, cet. Ke-6, Jakarta
- Rose Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. Academic Press, New York.
- Rose Ackerman, Susan. 1986. "Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives". *Journal of Law, Economic, and Organization*.
- Rose Ackerman, Susan. 1997. "The Political Economy of Corruption." dalam Kimberly A. Elliot, ed. *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Rose Ackerman, Susan. 1994. "Reducing Bribery in the Public Sector." In Duc V. Trang, ed. *Corruption & Democracy*. Institute for Constitutional and Legislative Policy, Budapest.
- Simon, Herbert A. 1998. *Perilaku Administrasi: Suatu Studi tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi (terjemahan)*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Smeru. 1999. *Hasil Laporan Lokakarya: Pemantauan Reformasi Struktur Ekonomi dan Program Deregulasi Daerah "PERSEPSI DAERAH"*. Smeru. Jakarta.
- Soto, Hernando de. 1991. *Masih ada Jalan Lain: Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga (terj.)*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- UNDP Management Development and Governance Division. 1994. *Process Consultation: Systemic Improvement of Public Sector Management*. <http://magnet.undp.org>. Diakses Juli 1999.
- UNDP Management Development and Governance Division. 1994. *Review of UNDP Management Development Programme: Field Reports*. <http://magnet.undp.org>. Diakses Juli 1999
- UNDP Management Development and Governance Division. 1995. *Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development: A discussion paper*. <http://magnet.undp.org>. Diakses Juli 1999

- UNDP Management Development and Governance Division. 1996. *Programme for Accountability & Transparency*. <http://magnet.undp.org>. Diakses Juli 1999.
- UNDP Management Development and Governance Division. 1997. *Decentralization and Local Governance: Interim Case Studies*. http://magnet.undp.org/Docs/dec/Case_Studies/default. Diakses 15 September 2000.
- UNDP. 1997. *Governance for Sustainable Human Development, A Policy Paper*. <http://magnet.undp.org>. Diakses Juli 1999.
- UNDP Management Development and Governance Division. 1997. *Governance for Sustainable Human Development: Report of International Conference*, United Nations, New York.
- UNDP. 1998. *Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. UNDP, New York.
- USAID. 1998. *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*. Centre for Democracy and Governance, Washington, D.C.
- Weimer, D.L., Vining, A.R. 1989. *Policy Analysis –Concepts and Practice*. Prentice Hall, Englewood, New Jersey.

II. Undang-undang dan Peraturan

Undang-undang Nomor 18 tahun 1987 mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom