

**IMPLIKASI TUMPANG TINDIH KEWENANGAN DALAM PERIZINAN USAHA  
(STUDI KASUS DI KECAMATAN TENAYAN RAYA KOTA PEKANBARU  
TAHUN 2013-2014)**

**By: Riandy Wendra**  
**Rian\_wendra@yahoo.com**  
Supervisor: **Auradian Marta S.IP MA**  
*Library of Riau University*

Department of Government  
Faculty of Social Science and Political Science  
University of Riau

Campus Bina Widya Jl. H.R Soebrantas Km 12.5 Simp. New Pekanbaru  
Phone Fax 0761-63277

**ABSTRACT**

*The research present describe the implication of dualism authority in business licensing (study case in Tenayan Raya District Pekanbaru City in 2013-2014). The dualism authority in licencing in Pekanbaru City was held by Head of District, Industrialization and Trading Agency and Integrated Licensing Service Board in Pekanbaru City, then it make effect for society when doing a licensing.*

*The research use the methode are qualitative methodes that analyze problem research by describe the subject and object conditions based on real fact. This research use location in Pekanbaru City and researcher collect data from books, government regulation, jurnal, mass media, website and deep interview with informan research likes Asistent of Government Pekanbaru, House of Representative Pekanbaru City, Head of Section in Integrated Licensing Service Board Pekanbaru City, and Head of Section in Tenayan Raya District.*

*The conclusion of this research are the factors impeding the dualism authority business licensing in Tenayan Raya District Pekanbaru City cause the dualism authority between Integrated Licensing Service Board Pekanbaru City and Head of District to create a licensing. And the implication of dualism authority in business licensing in Tenayan Raya District Pekanbaru City are communication and coordination between stake holder, the confused and awariness of in create a business licensing especially in Tenayan Raya District Pekanbaru City.*

**Keywords:** *implication, dualism, authority and licensing.*

**PENDAHULUAN**

Penelitian ini merupakan sebuah kajian ilmu pemerintahan yang menganalisa mengenai faktor penyebab tumpang tindih kewenangan dalam

perizinan usaha di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru serta juga akan menganalisa mengenai implikasi tumpang tindih kewenangan dalam perizinan usaha di Kecamatan Tenayan Raya Kota

Pekanbaru tahun 2013-2014. Otonomi daerah yang diterapkan merupakan distribusi kewenangan oleh pusat ke daerah. Hal ini dilakukan karena setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda satu sama lain sehingga memerlukan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih luas di daerah yang merupakan peralihan dari sistem sentralistik menuju desentralisasi. Berubahnya paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang semula sentralistik menjadi sesentralistik merupakan dasar filosofis penyelenggaraan negara yang mengedepankan pelayanan dan perlindungan terhadap warganegara (*to serve and to protect*).

Oleh karena itu, pemberlakuan otonomi daerah membawa perubahan yang sangat signifikan terhadap wajah penyelenggaraan pemerintahan. Terjadi perubahan dalam paradigma penyelenggaraan pemerintahan, dari sentralistik menjadi desentralistik yang lebih memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan mengembangkan seluruh potensi yang ada di daerahnya untuk kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian diperlukan pola penyelenggaraan pelayanan publik yang terus berinovasi dengan tetap berorientasi pada kepuasan masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan publik yang selama ini ditangani oleh SKPD teknis di tingkat Kabupaten dan Kota sering mengalami keterbatasan dalam cakupan pelayanan. Hal ini diakibatkan oleh banyaknya kewenangan yang ditangani, banyaknya jumlah penduduk yang dilayani, luas wilayah, jumlah desa dan kelurahan yang cukup besar, serta keterbatasan kapasitas SKPD teknis di tingkat Kabupaten dan Kota.

Pada sisi yang lain, ada SKPD kewilayahan (Kecamatan dan Kelurahan) yang belum termanfaatkan dan diberdayakan secara optimal. Kondisi ini tentunya sangat bertentangan dengan prinsip manajemen organisasi publik, di mana segala sumber daya yang ada harus dapat dimanfaatkan dan diberdayakan seoptimal mungkin untuk usaha pencapaian tujuan organisasi. Berdasarkan fakta tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat pemborosan karena ada sumber daya yang tidak dimanfaatkan secara optimal sedangkan penyelenggaraan publik dan pemberdayaan masyarakat masih belum optimal. Oleh karena itu dalam rangka meningkatkan optimalisasi pelayanan publik di masyarakat, maka pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah membuat beberapa terobosan kegiatan. Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia menginstruksikan kepada seluruh kepala daerah agar dapat segera menerapkan pola pelayanan perizinan terpadu satu pintu melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perizinan Terpadu Satu Pintu, yang jenis kelembagaannya diserahkan kepada daerah untuk memilih jenis lembaga yang sesuai, apakah berbentuk dinas, kantor atau badan yang disesuaikan dengan kemampuan dan kebutuhan daerah dalam mengelolanya.

## **KERANGKA TEORI**

Kewenangan pemerintah berkait erat dengan asas legalitas, Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga Negara harus didasarkan pada undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip Negara hukum yang menekan pada pemerintahan berdasarkan undang-undang. Dengan kata lain, setiap

penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legimitasi, yaitu kewenangan yang dimiliki pemerintah ini haruslah berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang. (SF. Marbun. 2001. Hlm 5). Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu; atribusi, delegasi, dan mandate. Menurut H.D.Van Wijk/Willem Konijnenbelt sebagaimana dikutip Ridwan HR, atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan; delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dalam hal atribusi, penerimaan wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang didistribusikan sepenuhnya berada pada penerimaan wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara pada mandat, penerimaan mandate (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandate (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap pada mandat.

Perizinan atau izin adalah salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk

mengendalikan tingkah laku para warganya. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Pengertian izin juga diartikan Bagir Manan, sebagai salah satu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang. Kemudian Sjachran Basah dikatakannya, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana yang ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan (Bagir Manan dan Kuantara Magna. 1997. Hlm 45).

Dengan demikian terdapat beberapa unsur dalam perizinan, yaitu pertama instrument yuridis; kedua, peraturan perundang-undangan; ketiga, organ pemerintah; keempat, peristiwa konkret; kelima, prosedur dan persyaratan. Kewenangan memberikan izin adalah merupakan kewenangan publik. Kewenangan itu bisa didapat secara atribusi, delegasi dan mandat. Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi

tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.

Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*). J.G. Brouwer dan A.E. Schilder menjelaskan bahwa delegasi kewenangan adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya (J.G. Brouwer dan Schilder, 1998. *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: Ars Aequilibrum. Hlm. 16-17).

Salah satu akibat dari dianutnya sistem kesatuan wilayah dan jabatan di atas, adalah orientasi pejabat baik selaku perangkat Daerah Otonom maupun Wilayah Administrasi yang selalu kepada Pusat atau Daerah tingkat atasnya, karena mereka dianggap dapat menentukan masa depan selanjutnya. Implikasi lebih jauh, adalah sekalipun pemerintahan didekatkan pada rakyat dengan memperbanyak Kecamatan, dan juga segencar apapun slogan tentang pelayanan prima dilontarkan, maka tidak banyak mengubah pola perilaku pejabatnya sehingga yang bersangkutan lebih berorientasi pada kepentingan rakyat. Secara teori delegasi

merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintah kepada organ pemerintahan lainnya. Peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*), artinya delegans memberi instruksi/petunjuk tentang penggunaan wewenang dan pemberi wewenang disebut delegans. Penerima wewenang disebut delegataris. Akan tetapi dalam proses delegasi kewenangan oleh Pemerintah sering mengalami terjadinya tumpang tindih kewenangan.

Dampak dari implikasi tumpang tindih kewenangan masing-masing instansi pemerintah ini adalah konflik kewenangan. Menurut Gurr menyatakan bahwa konflik adalah sumber fundamental dari inovasi dan destruksi di dalam kehidupan manusia. Bagaimana sikap inovatif terjadi didalam merespon tekanan, proses sosialisasi mengajarkan manusia untuk menghindari hal-hal yang tidak menyenangkan, dan hanya sedikit konflik yang melumpuhkan kapasitas adaptif manusia dalam proses tersebut. Konflik dapat terjadi karena deprivasi sosial yaitu kondisi kemerosotan atau kehilangan harta benda, kemiskinan, kehilangan hak-hak sosial dan politik yang dapat membawa pada kondisi kekacauan sosial. Deprivasi sosial akan muncul ketika kapabilitas nilai, ketersediaan nilai, kinerja nilai dan kesempatan-kesempatan, kapabilitas nilai kesejahteraan dan kekerasan politik, kapabilitas nilai interpersonal dan kekerasan politik dan nilai-nilai kekuasaan serta kekerasan politik tidak berlangsung secara fleksibel di kehidupan masyarakat dan negara (Gurr, 1971).

Pengertian kebijakan publik harus diawali dengan pemahaman terhadap pengertian dari kebijakan. Kebijakan menurut S. A. Wahab berdasarkan pendapat Friedrich, yaitu suatu tindakan

yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. (S.A Wahab. 1997. Hlm 3). Menurut Riant Nugroho D, bukan berarti kebijakan publik mudah dibuat, mudah dilaksanakan, dan mudah dikendalikan, karena kebijakan publik menyangkut politik. Kebijakan publik dalam praktik ketatanegaraan dan pemerintahan pada dasarnya terbagi dalam tiga prinsip yaitu: pertama, dalam konteks bagaimana merumuskan kebijakan publik (Formulasi kebijakan); kedua, bagaimana kebijakan publik tersebut diimplementasikan; dan ketiga, bagaimana kebijakan publik tersebut dievaluasi. (Riant, D. Nugroho. 2003. Hlm 32). Dalam konteks formulasi, maka berbagai isu yang banyak beredar didalam masyarakat tidak semua dapat masuk agenda pemerintah untuk diproses menjadi kebijakan. (Eddy Wibowo. 2005. Hlm 70). Berikut ini adalah 10 pengertian kebijakan publik menurut Hogwood & Gunn, yaitu sebagai berikut, (M. Irfan Islamy, 1997. Hlm 43):

Menurut Anderson ada beberapa ciri dari kebijakan yaitu: 1) setiap kebijakan mesti ada tujuannya, 2) suatu kebijakan tidak berdiri sendiri dan terpisah dari kebijakan lain, 3) kebijakan adalah apa yang dilakukan pemerintah, 4) kebijakan didasarkan pada hukum. Harold Laswell juga memberikan pengertian kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu dan praktik-praktik tertentu. David Easton secara singkat memberikan definisi kebijakan publik sebagai *impact* dari aktivitas pemerintah. (Harold Laswell. 1971. Hlm 23). Kebijakan setelah melalui analisis yang mendalam dirumuskan

dengan tepat menjadi suatu produk kebijakan. Selanjutnya kebijakan publik tersebut setelah melalui analisa yang mendalam dan dirumuskan dengan tepat menjadi suatu produk kebijakan publik.

Dalam rangkaian proses kebijakan publik, terdapat beberapa tahapan yang saling terkait satu dengan yang lainnya. Perumusan atau formulasi kebijakan merupakan inti dari kebijakan publik yaitu proses memastikan pokok isu dari permasalahan yang sedang dihadapi dengan memperhatikan bahwa rumusan kebijakan akan menjadi hukum bagi elemen negara. Tahapan selanjutnya adalah pelaksanaan (implementasi) kebijakan adalah cara yang dipilih oleh sebuah kebijakan dalam mencapai tujuannya. Pada berikutnya, dilakukan evaluasi kebijakan yang tidak semata-mata melihat kesenjangan antara tujuan dan pencapaiannya, namun melingkupi kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam perumusan, implementasi dan lingkungan kebijakan.

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Hakikat dari penelitian kualitatif yaitu prosedur penelitian ini yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati serta upaya untuk mencari pemecahan masalah dengan menggambarkan peristiwa-peristiwa berdasarkan fakta atau bukti yang ada. Jenis penelitian adalah deskriptif yang selaras dengan pendapat Sugiyono (2005), yaitu penelitian yang mengungkapkan atau memotret situasi sosial secara menyeluruh, luas dan mendalam.

Moleong (2002: 190), Penelitian kualitatif diartikan yaitu menggambarkan

dan melukiskan keadaan subjek atau objek peneliti (lembaga, masyarakat, daerah dan lain-lain), pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak sebagaimana mestinya. Sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik *purposive sampling*, yaitu dengan teknik menentukan informan berdasarkan karakteristik tertentu sesuai yang dikehendaki peneliti. Informan merupakan keseluruhan dari pada objek yang diteliti di mana karakteristiknya telah diketahui. Informan yang tentunya dapat memberikan data relevan berkaitan dengan permasalahan penelitian.

Informan dalam penelitian ini adalah Asisten I Kota Pekanbaru, Anggota DPRD Kota Pekanbaru, Kepala Bagian Administrasi Umum dan Pemerintahan serta pihak BPTPM dan Camat Tenayan Raya Kota Pekanbaru. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Accidental Sampling*, yaitu mengambil sampel dengan pertimbangan tertentu yang dipandang dapat memberikan data secara maksimal. Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

#### 1. Wawancara

Menurut Arikunto (2006 : 227), bahwa teknik wawancara (*interview*) adalah suatu cara pengumpulan data dengan menggunakan kuesioner lisan yang diwujudkan dalam dialog antara peneliti dengan responden. Dari hasil tanya jawab tersebut, masalah-masalah atau data yang ditemukan dianalisis, dirumuskan dan selanjutnya dicarikan pemecahannya. Kegiatan pengumpulan informasi yang dijalankan dengan menanyakan langsung kepada informan untuk memperoleh data kualitatif dalam upaya memperoleh pemahaman secara komprehensif terhadap penelitian yang dilakukan. Tujuan

penggunaan teknik wawancara ini merupakan konfirmasi informasi dari responden mengenai objek yang diteliti. Teknik wawancara ini dimaksudkan juga untuk melengkapi data dan informasi yang diperoleh melalui teknik-teknik lain, sehingga dapat melengkapi kekurangan data yang ingin diambil.

#### 2. Dokumentasi

Dokumenasi adalah sumber informasi berupa bahan – bahan tertulis atau tercatat berupa arsip-arsip ataupun dokumen-dokumen yang berakaitan dengan masalah yang diteliti. Arikunto (2006:231) menyatakan bahwa “dokumentasi yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, agenda dan sebagainya”. Teknik analisis data merupakan langkah yang paling penting dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik analisis data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan seperti yang dikemukakan Arikunto (2006 : 308). Analisis data, menurut Potton dalam Moleong (2007:280), adalah proses mengatur urutan data, mengoordinasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Faktor Penyebab Dualisme Kewenangan dalam Perizinan Usaha di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru

Perkembangan dan kemajuan otonomi daerah akan terus digalakkan hingga terwujudnya otonomi daerah yang diharapkan yakni otonomi daerah yang mandiri, sehingga ketergantungan pada

pusat dapat berkurang serta otonomi daerah tersebut bisa menjadi wadah bagi masyarakat dengan memberikan tanggapan dan respon secara aktif terhadap kebutuhan, kapasitas dan kehendak dari aspirasi masyarakat yang ada di daerah. Salah satu indikator keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik dengan baik. Dalam arti bahwa masyarakat memperoleh pelayanan secara mudah, murah, cepat, dan ramah yang pada akhirnya mencapai ukuran kepuasan publik yang dikehendaki. Pelayanan merupakan wujud dari fungsi pemerintah sebagai bukti pengabdian kepada masyarakat. Rendahnya kualitas pelayanan di Indonesia saat ini mendorong pemerintah untuk segera memperbaiki kualitas pelayanannya, apalagi yang berhubungan dengan pelayanan perizinan yang dicitrakan sebagai pelayanan yang berbelit-belit, sulit diakses, memiliki prosedur yang sangat rumit serta tidak adanya kepastian waktu dan keterbukaan biaya pelayanan yang dibutuhkan.

### **1. Kewenangan Badan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal Kota Pekanbaru**

Dualisme kewenangan perizinan Masyarakat juga mempunyai kepentingan dan terkait dengan perizinan usaha karena masyarakat luas juga memiliki hak atas keamanan, kenyamanan serta kesehatan, yang pada kondisi tertentu terancam dengan keberadaan kegiatan usaha. Hal ini dapat diatasi dengan kebijakan yang disusun oleh pemerintah dalam bentuk kebijakan perizinan. Dengan demikian, maka setidaknya unsur-unsur yang harus terkandung dalam izin usaha adalah perlindungan, pengaturan, pengawasan, dan pemberian fasilitas.

Pembentukan unit pelayanan umum terpadu pada tahun 1999 sesuai Keputusan Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II Pekanbaru nomor 135 tahun 1999 tanggal 28 September 1999 tentang organisasi dan tatalaksana Unit Pelayanan Umum Terpadu Kotamadya Daerah Tingkat II Kota Pekanbaru. Kantor Pelayanan Terpadu berdasarkan Keputusan Walikota Pekanbaru Nomor 30 tahun 2005 yang saat itu masih merupakan loket perwakilan SKPD yang merupakan pelayanan terpadu satu atap.

Sesuai Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 9 tahun 2008, dibentuklah Badan Pelayanan Terpadu yang merupakan SKPD penyelenggara pelayanan Terpadu satu pintu yang efektif berjalan pada tanggal 5 Januari 2009. Sesuai Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 10 tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 9 tahun 2008 tentang pembentukan susunan organisasi, kedudukan dan tugas pokok lembaga teknis daerah, maka pada Januari 2014 resmi menjadi Badan Terpadu dan Penanaman Modal (BPTPM) Kota Pekanbaru. Pelayanan perizinan dengan sistem terpadu satu pintu (*one stop service*) membuat waktu pembuatan izin menjadi lebih singkat. Pasalnya, dengan pengurusan administrasi berbasis teknologi informasi, *input* data cukup dilakukan sekali, dan administrasi bisa dilakukan secara simultan. Dengan adanya kelembagaan pelayanan terpadu satu pintu, seluruh perizinan dan non perizinan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota dapat terlayani dalam satu lembaga.

Dalam Pelayanan Terpadu Satu Pintu, kepala PTSP diberi pelimpahan kewenangan untuk menandatangani izin yang masuk, hal ini berarti penyederhanaan pelayanan.

Penyederhanaan pelayanan adalah upaya peningkatan terhadap waktu, prosedur, dan biaya pemberian perizinan dan non perizinan. Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Pemberlakuan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) ini diharapkan mampu memangkas waktu dan biaya yang dibutuhkan untuk mengurus perizinan. Hasilnya pelayanan perizinan lebih efektif, mudah dan murah. (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perizinan Terpadu Satu Pintu).

Akan tetapi selaras dengan adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perizinan Terpadu Satu Pintu khususnya dalam pengurusan perizinan terutama perizinan usaha didaerah, maka pemerintah daerah sendiri selama ini memberikan kewenangan perizinan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah masing-masing dalam mengurus perizinan. Dan Peraturan Pemerintah terbaru tentang Camat memberikan sebagian kewenangan juga kepada Camat untuk mengeluarkan dan mengurus perizinan di wilayah administratif Kecamatan, sehingga hal ini mengakibatkan terjadinya tumpang tindih dan dualisme kewenangan dalam pengurusan perizinan. Oleh karena itu, prosedur yang digunakan dalam pengurusan perizinan di Badan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal Kota Pekanbaru dilakukan sesuai dengan aturan teknis. Untuk kemudahan pelayanan perizinan maka Badan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal Kota Pekanbaru telah menerapkan sistem manajemen pelayanan terhadap beberapa jenis

perizinan. Prosedur pelayanan mengacu pada standar operasional prosedur yang ditetapkan dengan Kepala Badan dengan tetap membawa petugas teknis dari masing-masing SKPD untuk mengurus perizinan usaha di wilayah Kota Pekanbaru.

## **2. Kewenangan Camat dalam Pengurusan Perizinan di Kecamatan Tenayan Raya**

### **Kota Pekanbaru**

Reformasi birokrasi pelayanan perizinan usaha di setiap daerah pada hakikatnya adalah menciptakan pelayanan yang baik, transparan, dan responsif guna mendukung proses pembangunan. Pelayanan perizinan merupakan salah satu komponen dalam mendorong pembangunan daerah. Adanya perizinan yang responsif akan menjadi daya tarik investor untuk masuk ke daerah. Berdirinya industri-industri PMA dan PMDN di suatu daerah secara langsung atau tidak langsung akan memengaruhi gerak percepatan pembangunan di daerah. Oleh karena itu, dualisme kewenangan yang terjadi dalam pengurusan perizinan di Kota Pekanbaru terjadi dikarenakan adanya kekuatan masing-masing aparaturnya Pemerintah dalam mengeluarkan perizinan di Kota Pekanbaru. Menurut Kepala Bagian Administrasi Pemerintahan Umum Kota Pekanbaru, bahwa:

*Konflik kewenangan yang terjadi di Kota Pekanbaru ini memang tidak terlalu signifikan, hal ini dikarenakan masih bisa diselesaikan secara rapat koordinasi. Konflik ini terjadi awalnya antara pihak Kecamatan dan Dinas Perindustrian Perdagangan Kota Pekanbaru dalam hal pemberian izin usaha di wilayah Tenayan Raya. Hal ini dikarenakan adanya tumpang*

*tindih kewenangan yang dimiliki oleh Camat berdasarkan PP Nomor 19 tahun 2008 dan Perwako Nomor 10 tahun 2013 serta SKPD terutama Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Pekanbaru dalam kewenangan memberikan perizinan usaha baik SITU dan SIUP (Hasil wawancara penulis dengan Asisten I Pemerintah Kota Pekanbaru, pada tanggal 12 Juni 2015).*

Selain itu, untuk meningkatkan pelayanan publik maka Pemerintah Kota Pekanbaru menyerahkan kewenangan Walikota kepada Camat untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat. Dasar aturan Camat dalam pengurusan perizinan usaha di Kota Pekanbaru adalah Peraturan Pemerintah nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan. Salah satu wewenang Camat adalah perizinan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2008 tentang wewenang Camat, maka Walikota Pekanbaru mengeluarkan Peraturan Walikota Nomor 10 tahun 2013 tentang pelimpahan sebagian kewenangan Walikota kepada Camat. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2008 tentang wewenang Camat dan Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 10 tahun 2013 tentang pelimpahan sebagian kewenangan Walikota kepada Camat. Menurut Camat Tenayan Raya, bahwa: *dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2008 tentang wewenang Camat dan Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 10 tahun 2013 tentang pelimpahan sebagian kewenangan Walikota kepada Camat maka seluruh Camat di lingkungan Pemerintah di Kota Pekanbaru memiliki kewenangan yang salah satunya adalah kewenangan dibidang perizinan terutama perizinan usaha. Akan tetapi pelaksanaan*

*kewenangan perizinan ini selalu mengalami konflik dengan SKPD yang lainnya dikarenakan pihak SKPD tersebut juga memiliki kewenangan yang sama (Hasil wawancara penulis dengan Camat Tenayan Raya Kota Pekanbaru pada tanggal 5 Juni 2015).*

Sehingga dengan adanya kewenangan yang diberikan kepada Camat menambahkan konflik kewenangan yang terjadi dalam pengurusan perizinan di Kota Pekanbaru dan hal ini tentu saja menjadi akar terjadinya konflik kewenangan tersebut. Untuk meminimalisir konflik yang terjadi maka dalam kewenangan perizinan usaha di Kecamatan Tenayan Raya maka wewenang Camat adalah memberikan surat rekomendasi perizinan kepada masyarakat yang mengurus perizinan untuk dibawa ke Badan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal.

## **B. Implikasi Dualisme Kewenangan dalam Perizinan Usaha di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru**

Otonomi daerah sejatinya mendekatkan penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat. Dalam bidang perizinan, pendelegasian otoritas kewenangan sebenarnya juga telah diatur dalam peraturan otonomi daerah. Berdasarkan Keppres No.117/1999, keterlibatan daerah dalam bidang penanaman modal, khususnya pelayanan perizinan yaitu penerbitan Izin Lokasi, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), dan Izin Gangguan (HO). Izin-izin ini sebenarnya diperlukan oleh pemilik modal (investor) yang akan melakukan kegiatan usaha di daerah. Iklim penanaman modal di daerah yang demikian kemudian menjadi pijakan pusat untuk menarik kembali kewenangan di bidang penanaman modal yang telah

didesentralisasikan ke daerah. Melalui Keppres No.29/2004, pelayanan persetujuan, perizinan dan fasilitas penanaman modal dalam rangka PMA dan PMDN kembali dilaksanakan terpusat pada BKPM melalui Sistem Pelayanan Satu Atap. Keppres No.29/2004 tersebut memang bukan Keppres pencabutan kewenangan daerah dalam pelayanan perizinan penanaman modal hanya menyebutkan bahwa gubernur/bupati/walikota dapat melimpahkan kewenangan pelayanan persetujuan, perizinan, dan fasilitas penanaman modal kepada BKPM, tetapi merupakan prakondisi bagi proses desentralisasi.

### **1. Komunikasi dan Koordinasi antar Pihak Pengurus Perizinan**

Implementasi kebijakan akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Oleh karena itu kewenangan pemerintah dalam pengurusan perizinan di Kecamatan Tenayaan Raya harus didukung oleh berbagai pihak yang berada dalam kegiatan tersebut, seperti koordinasi antara pihak Kecamatan Tenayaan Raya, Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Pekanbaru serta Badan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal Kota Pekanbaru. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya

untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkanluaskannya.

Terkait permasalahan komunikasi dan koordinasi antara pihak yang terkait dalam kewenangan pemerintah dalam pengurusan perizinan di Kecamatan Tenayaan Raya, maka terutama dalam program yang dilakukan pihak Kecamatan Tenayaan Raya menyatakan bahwa pada dasarnya untuk proses sosialisasi kewenangan pemerintah dalam pengurusan perizinan di Kecamatan Tenayaan Raya dilakukan dengan dua cara yaitu secara pertemuan langsung dengan masyarakat serta memanfaatkan media informasi yang ada. Sosialisasi pengurusan perizinan melalui pertemuan langsung dengan masyarakat dilakukan dengan menggunakan pertemuan-pertemuan formal yang sengaja diadakan dalam rangka pelaksanaan program beras miskin maupun secara informal yang menggunakan pertemuan yang telah ada sebelumnya serta selain melalui pertemuan langsung dengan masyarakat, sosialisasi dan penyebaran informasi kewenangan pemerintah dalam pengurusan perizinan di Kecamatan Tenayaan Raya dilakukan melalui media informasi (Hasil wawancara penulis dengan Sekretaris Camat Tenayaan Raya Kota Pekanbaru, pada tanggal 22 Juni 2015).

Dari apa yang telah dipaparkan tersebut diatas penulis berpendapat bahwa komunikasi dalam kewenangan pemerintah dalam pengurusan perizinan di Kecamatan Tenayaan Raya sebaiknya tidak hanya melalui forum resmi sosialisasi Peraturan Pemerintah baik secara formal maupun informal terutama kepada instansi-instansi terkait. Menurut Camat Tenayaan Raya, bahwa dimensi politik dalam hal perizinan adalah dalam hal pembentukan kebijakan perizinan.

Kondisi politik Indonesia yang kondusif sebagai salah satu prasyarat sehatnya sistem perizinan belum terwujud sehingga mengakibatkan inkonsistensi dalam kebijakan dan implementasinya. Dalam situasi ini, perizinan menjelma menjadi sesuatu yang bermakna negatif. Selain itu, keterlibatan banyak pihak dalam proses perizinan usaha membutuhkan sistem koordinasi yang baik dan sistem informasi yang menunjang. Tidak terpenuhinya kedua sistem ini akan mengakibatkan layanan perizinan usaha menjadi tidak efisien dan membuka peluang kebocoran. Akan tetapi konflik kewenangan malah terjadi dikarenakan semakin banyaknya dasar hukum dalam pengurusan perizinan di Kota Pekanbaru (Hasil wawancara penulis dengan Camat Tenayan Raya pada tanggal 12 Juni 2015).

## **2. Ketidakpastian dan Kesadaran dalam Pengurusan Perizinan**

Pelayanan publik pada umumnya memiliki sifat *differential information* dan *interdependence*. Sifat pertama berarti adanya kedudukan yang tidak berimbang antara penyedia pelayanan dan konsumennya yang disebabkan oleh ketidaksetaraan posisi antara penyedia pelayanan dan konsumen. Sifat kedua berarti bahwa keberadaan pelayanan publik dapat mempengaruhi aspek-aspek kehidupan dari masyarakat. Dualisme kewenangan yang terjadi dalam pengurusan perizinan di Kota Pekanbaru terjadi dikarenakan adanya kekuatan masing-masing aparatur Pemerintah dalam mengeluarkan perizinan di Kota Pekanbaru. Konflik kewenangan yang terjadi di Kota Pekanbaru ini memang tidak terlalu signifikan, hal ini dikarenakan masih bisa diselesaikan secara rapat koordinasi. Konflik ini terjadi awalnya antara pihak Kecamatan dan Dinas

Perindustrian Perdagangan Kota Pekanbaru dalam hal pemberian izin usaha di wilayah Tenayan Raya. Hal ini dikarenakan adanya tumpang tindih kewenangan yang dimiliki oleh Camat berdasarkan PP Nomor 19 tahun 2008 dan Perwako Nomor 10 tahun 2013 serta SKPD terutama Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Pekanbaru dalam kewenangan memberikan perizinan usaha baik SITU dan SIUP. Oleh karena itu, faktor yang mendorong terjadinya dualisme kewenangan dalam perizinan di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru juga didukung oleh rendahnya kesadaran masyarakat dalam mengurus perizinan di Kota Pekanbaru. Oleh karena itu, yang dimaksud partisipasi masyarakat disini adalah keterlibatan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam perizinan di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru. Sebagaimana mekanisme kerja yang telah diuraikan, terlihat jelas bahwa pola partisipasi masyarakat memang sangat dominan dalam semua tahapan kegiatan pengurusan perizinan di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru ini mulai dari tahap pengurusan syarat sampai pada keluarnya suatu izin usaha tersebut. Menurut Kepala Bidang izin usaha Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Pekanbaru, bahwa kita tidak dapat pungkiri dan memahami dengan jelas bahwa pengurusan perizinan di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru ini hanya bisa tepat sasaran jika mendapat respon dan perhatian dari masyarakat terutama kesadaran masyarakat dalam mengurus perizinan di Kota Pekanbaru (Hasil wawancara penulis dengan Kepala Bidang izin usaha Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Pekanbaru pada tanggal 10 Juni 2015).

Dari apa yang terjadi dalam pengurusan perizinan di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru bisa dilihat bahwa salah satu faktor pendukung dari pelaksanaan pengurusan perizinan adalah tingginya respon masyarakat dalam mengurus izin usaha. Masyarakat harus menyadari betul bahwa berpartisipasi dalam pengurusan perizinan di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru ini berarti turut serta dalam berpartisipasi dalam pembangunan di Kota Pekanbaru. Sehingga proses pengurusan perizinan di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru menjadi lebih lancar. Dalam pengurusan perizinan di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru ini keterlibatan masyarakat menjadi syarat mutlak kelancaran dan keberhasilan program tersebut. Hal tersebut disebabkan oleh karena pada dasarnya program ini memang menginginkan adanya penambahan bagi pendapatan daerah Kota Pekanbaru.

## **PENUTUP**

Berdasarkan penjelasan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa sebagai berikut:

1. Faktor penyebab dualisme kewenangan dalam perizinan dibidang usaha di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru terjadi dikarenakan adanya dualisme kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan kepada Badan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal Kota Pekanbaru berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 9 tahun 2008 dengan penyelenggara pelayanan terpadu satu pintu dan kewenangan Camat Tenayan Raya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan juga memberikan

kewenangan kepada Camat untuk mengurus perizinan.

2. Implikasi dualisme tumpang tindih kewenangan dalam perizinan dibidang usaha di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru berdampak pada komunikasi dan koordinasi antar pihak pengurus perizinan serta ketidakpastian dalam pengurusan perizinan bidang usaha dan kesadaran masyarakat dalam mengurus perizinan di Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru.

Berdasarkan kesimpulan dari penelitian mengenai dualisme tumpang tindih kewenangan dalam perizinan dibidang usaha di Kecamatan Tenayan Raya, maka saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kepada Pemerintah diharapkan dapat konsisten dalam pelaksanaan kebijakan sehingga dapat dilakukan harmonisasi kebijakan dalam pengurusan perizinan.
2. Kepada pelaksana diharapkan adanya koordinasi dan komunikasi dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan sehingga dapat meminimalisir dualisme tumpang tindih kewenangan dalam perizinan dibidang usaha di Kecamatan Tenayan Raya.
3. Kepada masyarakat diharapkan dapat mengurus perizinan di Badan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal Kota Pekanbaru, sehingga Kecamatan hanya digunakan sebagai rekomendasi dari Camat sebagai Kepala Wilayah yang mengetahui daerahnya secara teknis dan langsung.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku :

- Arikunto, Suharsimi. 1996. *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*, PT. Rineka Cipta: Jakarta.
- Brouwer, J.G. dan Schilder, 1998. *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: Ars Aequilibrari.
- Budiardjo, Miriam. 1998. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Edward George C III, 1974. *Public Policy Implementing*. Jai Press Inc, London. England.
- Gurr, T.R., 1971. *Why Men Rebel*. Princeton University Press. Princeton. New Jersey.
- Hadjon, M. Philipus. 2009. *Wewenang Pemerintah*. PT. Gramedia Pustakan Utama. Jakarta.
- Islamy, M Irfan. 1997, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara: Jakarta.
- Kurniawan, Lutfi J. 2008, *Negara, Civil Society dan Demokrasi*, Malang: In-Trans Publishing.
- Manan Bagir dan Kuantara Magna. 1997. *Beberapa Masalah Hukum tata Negara Indonesia*, Bandung : Alumni.
- Marbun S.F dan Mahfud, 1987. *Pokok-pokok hukum administrasi Negara*, Yogyakarta : Liberty.
- Moleong, J Lexi. 2000. *Metode Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya: Bandung.
- Nawawi, Hadari. 1990, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press: Jogjakarta.
- Nugroho, D Rian. 2003, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi Dan*

*Evaluasi*, Elekmedia Komputindo: Jakarta.

- Oentarto, SM, et. al. 2004. *Menggagas Format Otonomi Daerah*, Jakarta: Samitara Media Utama.
- Osborne David dan Peter Platrik, 2001, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Jakarta. Penerbit PPM.
- Sunggono, Bambang. 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika: Jakarta.
- Surandajang. 2005. *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*. Kasta hasta Jakarta.
- Syukur, M Abdullah. 1986, *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi Kebijakan*, P4N: Jakarta.
- Wahab, S.A. 1997, *Analisa Kebijakan Negara dari Formulasi ke Impelentasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara: Jakarta
- Wibowo, Eddy. 2005, *Seni Membangun Kepemimpinan Publik*. BPFE: Yogyakarta.
- Pemerintah Kota Pekanbaru Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, 2008. *Profil Kota Pekanbaru*. Pekanbaru.
- Peraturan Perundang- undangan**
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang pembentukan Kabupaten di Provinsi Riau
- Peraturan Pemerintah nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perizinan Terpadu Satu Pintu.

Peraturan daerah Kota Pekanbaru Nomor 10 tahun 2002 tentang retribusi daerah dibidang izin usaha perdagangan, tanda daftar gudang dan Tanda daftar perusahaan.

Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 10 tahun 2013 tentang pelimpahan sebagian kewenangan Walikota kepada Camat.

Konsideran menimbang huruf c Inpres Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan E-Government)