

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Didalam amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah tertulis bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur serta mengurus rumah tangga sendiri berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Pemerintah pusat menyerahkan segala urusannya kepada daerah tidak lain tujuannya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat banyak melalui fungsi pemerintahan yakni pada pelayanan, pemberdayaan, pengaturan serta pembangunan yang bersifat merata, adil dan jelas

Menurut Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Bab IV Pasal 9 dijelaskan tentang urusan pemerintahan. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, sedangkan Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah dan Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan..

Otonomi daerah juga diatur pada Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dimana prinsip otonomi menggunakan prinsip

otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Salah satu contoh daerah kabupaten yakni Indragiri Hulu. Indragiri Hulu menjalankan salah satu otonomi daerah yakni pengurusan retribusi dan izin di daerah. Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Indragiri Hulu yang membahas tentang perizinan retribusi yakni Peraturan Daerah nomor 03 Tahun 2012.

Membicarakan pengertian izin pada dasarnya mencakup suatu pengertian yang sangat kompleks yaitu berupa hal yang membolehkan subjek hukum yaitu seseorang atau badan hukum melakukan sesuatu hal yang menurut peraturan perundang-undangan harus memiliki izin terlebih dahulu, maka akan dapat diketahui dasar hukum dari izinnya tersebut. Pada umumnya pasal undang-undang bersangkutan berbunyi: "Dilarang tanpa izin memasuki areal/lokasi ini". Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan rincian daripada syarat-syarat, kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur atau petunjuk pelaksanaan kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan serta memiliki wewenang dalam hal tersebut. Perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki).

Dalam hal perizinan, yang berwenang mengeluarkan izin adalah pejabat administratif, kaitannya adalah dengan tugas pemerintah dalam hal memberikan

pelayanan umum kepada masyarakat. Dalam hal pelayanan publik, izin merupakan bentuk pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat dalam bentuk pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik. Izin dapat berbentuk tertulis dan atau tidak tertulis, namun dalam Hukum Administrasi Negara izin harus tertulis, kaitannya apabila terjadi sesuatu hal yang tidak diinginkan, maka izin yang berbentuk suatu keputusan administrasi negara (beschicking) dapat dijadikan sebagai alat bukti dalam pengadilan. Izin yang berbentuk beschiking, sudah tentu mempunyai sifat konkrit (objeknya tidak abstrak, melainkan berwujud, tertentu dan ditentukan), individual (siapa yang diberikan izin), final (seseorang yang telah mempunyai hak untuk melakukan suatu perbuatan hukum sesuai dengan isinya yang secara definitif dapat menimbulkan akibat hukum tertentu). Unsur-unsur dalam perizinan adalah :

- a. Para pihak
- b. Objek pengaturan
- c. Pengesahan
- d. Pihak yang mengeluarkan
- e. Jangka waktu (tidak ada izin yang berlaku seumur hidup)
- f. Untuk apa izin digunakanf. Untuk apa izin digunakan

Beberapa tujuan dari perizinan yaitu untuk mengendalikan setiap kegiatan atau perilaku individu atau kolektivitas yang sifatnya preventif adalah melalui izin, yang memiliki kesamaan seperti dispensasi, lisensi dan konsesi, Untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka daerah harus mampu mengelola

potensi-potensi yang ada tersebut. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bertujuan memberi kewenangan pada pemerintah dan sebagai perwujudan desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku dan juga merupakan sumber yang sering dijadikan ukuran sebagai kemampuan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah dan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dominan adalah pajak daerah.

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, sehingga Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Menurut Undang-undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak ialah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah (Sofyan dan Ishak : 89)

Sedangkan retribusi diartikan sebagai pungutan yang dilakukan pemerintah sebagai akibat adanya kontra prestasi yang diberikan oleh pemerintah daerah atau pembayaran tersebut didasarkan atas prestasi atau pelayanan yang

diberikan oleh pemerintah daerah yang langsung dinikmati secara perseorangan dan pelaksanaannya didasarkan atas peraturan yang berlaku.

Jenis Retribusi Perizinan Tertentu menurut pasal 141 UU 29 Tahun 2009 adalah:

- a) Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
- b) Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
- c) Retribusi Izin Gangguan;
- d) Retribusi Izin Trayek; dan
- e) Retribusi Izin Usaha Perikanan.

Salah satu jenis retribusi yang dikelola oleh Pemerintah Daerah yaitu Retribusi Izin Gangguan. Objek Retribusi Izin Gangguan atau yang biasa disebut (*Hinder Ordonnantie*) atau HO, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 141 huruf c UU No 29 Tahun 2009. HO adalah pemberian izin tempat usaha/ kegiatan kepada orang pribadi atau Badan yang dapat menimbulkan ancaman bahaya, kerugian dan/atau gangguan, termasuk pengawasan dan pengendalian kegiatan usaha secara terus menerus untuk mencegah terjadinya gangguan ketertiban, keselamatan, atau kesehatan umum, memelihara ketertiban lingkungan, dan memenuhi norma keselamatan dan kesehatan kerja (Sofyan;1993, 90). Sehingga usaha yang diwajibkan memiliki HO adalah usaha dengan kategori yang dapat mengganggu ketertiban, keselamatan, kesehatan umum dan kesehatan kerja, misalnya seperti rumah potong dan pabrik tahu yang menghasilkan limbah yang berbau busuk.

Untuk pengusaha, manfaat HO adalah memberi kemudahan kepada para pengusaha yang ingin memperoleh izin-izin lain sesuai dengan kebutuhan. Sedangkan untuk masyarakat, HO adalah sebuah perlindungan hukum dari Pemerintah terhadap masyarakat yang ada disekitar tempat usaha dari kemungkinan timbulnya bahaya atau gangguan.

Syarat pengajuan HO sangat mudah yaitu dengan mendaftarkan usaha yang akan dimintakan izin serta membayar biaya retribusi. Struktur dan besarnya tarif retribusi didasarkan pada hasil perkalian dari: Luas Tempat Usaha x Indeks Lokasi x Indeks gangguan x Tarif Retribusi, hal ini dijelaskan dalam pasal 17 Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 3 tahun 2012 tentang retribusi perizinan tertentu.

Berdasarkan data dari Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Indragiri Hulu, penerimaan retribusi dari izin gangguan untuk kecamatan Rengat Barat dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel I.1 Jumlah Unit Usaha di Kecamatan Rengat Barat Yang Terdaftar Retribusi HO dalam 3 Tahun Terakhir

No	Tahun	Jumlah yang Terdaftar HO di Kec. Rengat Barat
1	2015	60 unit
2	2016	63 unit
3	2017	20 unit
	TOTAL	143 unit usaha

Sumber : Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu (Tahun 2017)

Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa masih rendahnya jumlah unit usaha di Kecamatan Rengat Barat yang sadar untuk mengurus retribusi izin gangguan sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu tentang izin gangguan telah diberlakukan semenjak tahun 2008. Berdasarkan observasi penulis, alasan masyarakat masih enggan mengurus HO dikarenakan tidak mau mengeluarkan biaya dan malas dengan proses pengurusan HO tersebut. Padahal dengan memiliki izin HO maka akan memberikan kemudahan kepada para

pengusaha yang ingin memperoleh izin-izin lain sesuai dengan kebutuhan. Sedangkan untuk masyarakat, HO adalah sebuah perlindungan hukum dari Pemerintah terhadap masyarakat yang ada disekitar tempat usaha dari kemungkinan timbulnya bahaya atau gangguan. Data diatas menunjukkan perbandingan jumlah unit usaha di Kabupaten Indragiri Hulu dengan Jumlah unit Usaha di Kecamatan Rengat Barat. Padahal usaha-usaha di Kabupaten Indragiri Hulu terus berkembang dan tentunya membutuhkan perlindungan dari gangguannya terkecil sampai dengan gangguan besar. Fokus penelitian ini terhadap peraturan retribusi izin gangguan yang terdapat dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2012 Kabupaten Indragiri Hulu pada Bagian Kedua Pasal 12 sampai Pasal 20. Adapun isi dari Pasal 12 sampai Pasal 20 Perda nomor 3 tahun 12 tentang retribusi perizinan tertentu yaitu:

Pasal 12

Dengan nama Retribusi Izin Gangguan dipungut retribusi sebagai pembayaran atas pemberian Izin Gangguan.

Pasal 13

Objek Retribusi Izin Gangguan adalah pemberian izin tempat usaha/kegiatan kepada orang pribadi atau Badan yang dapat menimbulkan ancaman bahaya, kerugian dan/atau gangguan, termasuk pengawasan dan pengendalian kegiatan usaha secara terus menerus untuk mencegah terjadinya gangguan ketertiban, keselamatan, atau kesehatan umum, memelihara ketertiban lingkungan, dan memenuhi norma keselamatan dan kesehatan kerja.

Pasal 14

- (1) Subjek Retribusi adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin gangguan.
- (2) Retribusi Izin Gangguan digolongkan sebagai Retribusi Perizinan Tertentu.

Pasal 15

- (1) Tingkat penggunaan jasa ditetapkan berdasarkan perhitungan Tarif berdasarkan Luas Tempat Usaha x Indeks Lokasi x Indeks Gangguan.
- (2) Luas tempat usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah luas lantai bangunan atau luas ruang terbuka yang digunakan untuk tempat usaha dan penunjang tempat usaha.

Pasal 16

- (1) Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif Retribusi Perizinan Tertentu didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan.
- (2) Biaya penyelenggaraan pemberian izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penerbitan dokumen izin, pengawasan di lapangan, penegakan hukum, penatausahaan, dan biaya dampak negatif dari pemberian izin tersebut.

Pasal 17

Struktur dan besarnya tarif retribusi didasarkan pada hasil perkalian dari: Luas Tempat Usaha x Indeks Lokasi x Indeks gangguan x Tarif Retribusi.

Pasal 18

Penentuan indeks lokasi didasarkan pada letak/lokasi kegiatan usaha, perusahaan dan industri dengan klasifikasi sebagai berikut :

- a. Jalan Negara dengan indeks 2
- b. Jalan Provinsi dan Sungai dengan indeks 2
- c. Jalan Kabupaten dengan indeks 1
- d. Jalan Desa/Kelurahan dengan indeks 1

Pasal 19

Penentuan indeks gangguan didasarkan pada besar kecilnya intensitas dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan usaha, perusahaan dan industri dengan klasifikasi sebagai berikut :

- a. kegiatan usaha, perusahaan dan industri dengan intensitas dampak gangguan besar indeksnya 1,50
- b. kegiatan usaha, perusahaan dan industri dengan intensitas dampak gangguan sedang indeksnya 1,25
- c. kegiatan usaha, perusahaan dan industri dengan intensitas dampak gangguan kecil indeksnya 1

Pasal 20

Tarif Retribusi untuk kegiatan usaha, sebagaimana tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.

Jenis usaha diklasifikasikan menjadi unit usaha berat, sedang, dan ringan berdasarkan indeks gangguannya. Misalnya untuk jenis usaha pabrik tahu skala besar yang menghasilkan limbah skala banyak maka digolongkan kedalam jenis usaha dengan indeks gangguan berat, sedangkan rumah potong ayam dengan skala limbah yang sedikit digolongkan kedalam jenis usaha dengan indeks gangguan kecil. Jenis indeks gangguan ini ditetapkan oleh pihak Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Indragiri Hulu.

Kecamatan Rengat Barat yang merupakan kecamatan yang paling tinggi jumlah penduduk dengan perkembangan pembangunan ekonomi yang sangat pesat serta Kecamatan Rengat Barat adalah suatu kecamatan di Kabupaten Indragiri Hulu yang mengalami pertumbuhan tempat usaha yang sangat pesat.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Penanaman Modal Daerah dan Perizinan Pelayanan Terpadu terdapat 14 tempat usaha yang memiliki izin tempat usaha tetapi beberapa unit usaha tersebut tidak memenuhi persyaratan untuk memperoleh izin tempat usaha, sehingga perlu adanya evaluasi terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2012 tentang retribusi izin gangguan.

Tabel 1.2 Daftar Unit Usaha Yang Memiliki Izin HO di Kecamatan Rengat Barat

No	Nama Pemilik	Jenis Usaha	Alamat
1	M. TUMANGGOR	Pengolahan Tempe	Jl. Sosial RT/RW 002/001
2	RIADI JANTONI	Jasa Kontraktor	Jl. SMA No. 30
3	dr. LINA Y KIRAM	Klinik	Jl. Pematang Reba-Pekan Heran RT/RW 001/004
4	BAJURI	Pangkalan Gas LPG 3 KG	Desa Tani Makmur RT/RW 007/003
5	AHMAT YUNUS	Pangkalan Gas LPG 3 Kg	Dsn. Pasir Kuala RT/RW 003/002
6	RUDI	Kantor dan Gudang	Jl. Raya Rengat
7	ISWADI	Koperasi	Desa Tani Makmur RT/RW 004/002
8	ALFIAN	Jasa Kontraktor	Jl. Hoscokroaminoto
9	ZULKANEDI	Jasa Kontraktor	Jl. Sultan Gg. Mulia No. 2
10	dr. M. SOBRI	Praktek Dokter	Jl. Kesehatan
11	BUDI SRIYATMO	Photocopy, Percetakan dan ATK	Jl. P. Reba - Rengat
12	SOEBAGIJO	Penangkaran Sarang Walet	Jl. Gerbang Sari RT/RW 002/003
13	SUHENDRI	Jasa Kontraktor	Jl. Raya P. Reba-Rengat
14	FRANCISCA SEVEN OCTAVIA	Jasa Kontraktor	Jl. Raya P. Reba-Rengat

Sumber : Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu (Tahun 2017)

Misalnya saja salah satu tempat usaha Pembuatan Tempe yang terdapat di Kecamatan Rengat Barat, ada yang tidak memiliki surat izin usaha gangguan (HO), Tempat pembuatan tempe ini menghasilkan limbah produksi dari tempe yang menimbulkan bau busuk yang mengganggu kenyamanan masyarakat sekitar, Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih tujuan yang diinginkan. Sering kali terjadi kebijakan publik gagal meraih tujuan yang diharapkan sebelumnya. Dengan demikian evaluasi ditujukan untuk melihat

sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan (Winarno, 2007:9).

Berdasarkan hasil prasurvey, penulis melihat fenomena yang terdapat dalam pembebasan jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu dapat dirangkum sebagai berikut :

1. Berdasarkan observasi penulis di Kantor Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Indragiri Hulu, ditemukan masih banyaknya pemilik usaha di Kecamatan Rengat Barat yang tidak memiliki izin gangguan tempat usaha atau retribusi perizinan.
2. Terindikasi pengawasan dari Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Indragiri Hulu belum berjalan maksimal.
3. Belum maksimalnya sosialisasi yang diberikan kepada masyarakat betapa pentingnya sebuah usaha untuk mendapatkan perizinan gangguan agar dapat melindungi pemilik usaha maupun masyarakat disekitar tempat usaha tersebut.

Selama ini Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Indragiri Hulu sudah melakukan pengawasan namun belum berjalan maksimal, hal ini dibuktikan dengan masih adanya tempat usaha yang berdiri meskipun belum ada memiliki surat izin gangguan (HO). Hal ini mungkin disebabkan belum maksimalnya sosialisasi yang diberikan Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Indragiri Hulu kepada masyarakat betapa pentingnya sebuah usaha untuk mendapatkan perizinan

gangguan agar dapat melindungi pemilik usaha maupun masyarakat disekitar tempat usaha tersebut.

Melihat latar belakang yang dikemukakan diatas, maka Penulis tertarik untuk mengkaji penelitian yang berjudul : **“EVALUASI PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN INDRAGIRI HULU NOMOR 3 TAHUN 2012 TENTANG RETRIBUSI PERIZINAN TERTENTU (Studi Pemberian Izin Gangguan Tempat Usaha Di Kecamatan Rengat Barat)”**

B. Rumusan Masalah

Melihat latar belakang yang dijelaskan diatas, penulis ingin mengangkat penelitian yang berjudul “Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu, Studi pada Pemberian Izin Gangguan Tempat Usaha di Kecamatan Rengat Barat”. Hal ini merupakan hal yang menarik untuk dibahas karena menjadi polemik dimasyarakat. Agar penelitian lebih terfokus, maka perumusan masalah penelitian ini yakni :

1. Bagaimana Hasil Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu, Studi pada Pemberian Izin Gangguan Tempat Usaha di Kecamatan Rengat Barat?
2. Apa saja yang menghambat Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu, Studi pada Pemberian Izin Gangguan Tempat Usaha di Kecamatan Rengat Barat?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui hasil Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu, Studi pada Pemberian Izin Gangguan Tempat Usaha di Kecamatan Rengat Barat?
2. Untuk mengetahui hal yang menghambat pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu, Studi pada Pemberian Izin Gangguan Tempat Usaha di Kecamatan Rengat Barat?

D. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yang berkepentingan, antara lain :

- a. Bagi peneliti, penelitian ini bermanfaat untuk menambah wawasan dan memperdalam pengetahuan peneliti tentang Retribusi Izin Gangguan Tempat Usaha di Kecamatan Rengat Barat.
- b. Bagi Akademis, Sebagai sumbangan dan informasi kepada pihak yang berkepentingan tentang Retribusi Izin Gangguan Tempat Usaha di Kecamatan Rengat Barat.
- c. Bagi Teoritis, dapat dijadikan sebagai bahan referensi dan panduan dalam penelitian-penelitian selanjutnya sesuai dengan topik yang dibahas.