

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Indonesia adalah suatu Negara kesatuan yang terdiri atas daerah-daerah provinsi. Dimana Daerah provinsi itu dibagi lagi atas Daerah Kabupaten dan Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mempunyai suatu pemerintahan daerah yang diatur dalam undang-undang. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Tiada kehidupan tanpa perubahan, setiap kehidupan dalam masyarakat sedikit maupun banyak, besar maupun kecil pasti mengalami berbagai perubahan. Begitu juga dengan organisasi sebagai salah satu bentuk kehidupan dalam masyarakat pasti mengalami perubahan. Yang mana organisasi setiap saat akan dihadapkan dengan berbagai tantangan yang datang dari dalam organisasi itu sendiri maupun dari lingkungan yang menyebabkan organisasi itu harus berubah, oleh sebab itu untuk

menghadapi perubahan yang terjadi setiap organisasi harus mampu mempersiapkan dirinya dengan membenahi semua perangkat yang ada dalam organisasi tersebut baik dari segi pekerja atau sumber daya manusia, struktur yang ada, kedisiplinan karyawan dengan membangun kultur dan etika internal organisasi yang anti kecurangan.

Dalam mewujudkan kemampuan berotonomi yang bertanggung jawab tersebut, banyak daerah-daerah yang memekarkan wilayah supaya otonomi yang diberikan memang benar-benar menyentuh seluruh komponen masyarakat. Maka dengan banyaknya pemekaran wilayah yang terjadi di setiap daerah akan membantu pemerintah dalam melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara pemerintahan, pelayanan masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Berdasarkan UU No. 53 Tahun 1999 di Provinsi Riau juga terdapat beberapa daerah yang memekarkan wilayah, sehingga banyak mempengaruhi proses penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan yang terjadi di daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 5 ayat 4 disebutkan bahwasanya penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan 3 asas otonomi daerah, yakni:

- a. Desentralisasi
- b. Dekonsentrasi
- c. Tugas pembantuan.

Asas Desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam pasal 1 butir 8 menegaskan bahwa asas Desentralisasi yang dimaksud adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom

berdasarkan azas otonomi. Sedangkan dalam pasal 1 butir 9 menjelaskan bahwa asas Dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertical diwilayah tertentu dan atau kepada Gubernur dan Bupati / Walikota sebagai penanggung jawab pemerintahan umum. Selanjutnya asas Tugas Pembantuan yang dimaksud adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 9 menjelaskan klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan pemerintahan, yakni:

- a. Urusan pemerintahan absolute
- b. Urusan pemerintahan konkuren
- c. Urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan absolute dalam pasal 9 ayat 2 adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan dalam ayat 3 bahwasanya urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Kemudian urusan pemerintahan umum dalam ayat 5 adalah urusan pemerintahan yang menjadi Kewenangan Presiden sebagai kepala Pemerintahan. Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota menjalankan pemerintahan

berdasarkan urusan Pemerintahan konkuren, yang mana urusan tersebut telah dibagi oleh Pemerintah Pusat yang kemudian untuk dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat (urusan pemerintahan konkuren), kecuali urusan pemerintahan pusat (urusan pemerintahan absolute). Dalam pasal 10 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menjadi urusan pemerintah pusat meliputi:

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiskal nasional
- f. Agama

Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan absolute, yang dijelaskan dalam pasal 10 ayat 2 pemerintah pusat menyelenggarakan urusan pemerintahan absolute, pemerintahan pusat:

- a. Melaksanakan sendiri, atau
- b. Melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas desentralisasi.

Serta yang menjadi urusan pemerintah konkuren dalam pasal 12 ayat 1 yakni urusan pemerintahan yakni urusan pemerintahan wajib (yang berkaitan dengan pelayanan dasar) dan urusan pemerintahan pilihan (yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar) yang menjadi urusan wajib meliputi :

- a. Pendidikan
- b. Kesehatan
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang

- d. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman
- e. Ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat
- f. Social

Kemudian dalam ayat 2 yang menjadi urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi :

- a. Tenaga kerja
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- c. Pangan
- d. Pertahanan
- e. Lingkungan hidup
- f. Administrasi kependudukan dan keluarga berencana
- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- i. Perhubungan
- j. Komunikasi dan informatika
- k. Koperasi, usaha kecil dan menengah
- l. Penanaman modal
- m. Penanaman dan olahraga
- n. Statistic
- o. Persandian
- p. Kebudayaan
- q. Perpustakaan
- r. Kearsipan

Kemudian dari urusan pemerintahan pilihan yang menjadi pilihan daerah untuk mengurus dan mengatur daerahnya dalam pasal 12 ayat 3 yaitu :

- a. Kelautan dan perikanan
- b. Pariwisata
- c. Pertanian
- d. Kehutanan
- e. Energy dan sumber daya mineral
- f. Perdagangan
- g. Perindustrian.
- h. Transmigrasi.

Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yang berkaitan dengan pelayanan dasar sesuai dengan Undang-Undang Pemerintah Daerah No 23 Tahun 2014 pasal 12 ayat 1, meliputi :

- a. pendidikan
- b. kesehatan
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
- f. sosial.

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 12 ayat 2 meliputi:

- a. tenaga kerja
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- c. pangan
- d. pertanahan
- e. lingkungan hidup
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- i. perhubungan
- j. komunikasi dan informatika
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah

Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (3) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan
- b. pariwisata
- c. pertanian
- d. kehutanan
- e. energi dan sumber daya mineral
- f. perdagangan

- g. perindustrian
- h. transmigrasi.

Aparatur pemerintahan sebagai ujung tombak dari pada pelaksanaan pembangunan serta berfungsi sebagai pelayanan masyarakat dituntut untuk selalu produktif bekerja dengan semangat yang tinggi dalam menghadapi persoalan yang ada dalam masyarakat dan juga harus mampu mengkoordinir segala tuntutan yang ada, meningkatkan tuntutan tersebut maka akan terjadi juga peningkatan tugas dan tanggung jawab semua aparatur pemerintah baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 2010 tentang pedoman pelayanan administrasi terpadu kecamatan. Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan selanjutnya disingkat PATEN adalah penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dalam satu tempat. Kecamatan atau sebutan lain adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota, Camat atau sebutan lain adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.

Dalam pasal 2 ayat 1 dan 2 menyebutkan Ruang Lingkup PATEN sebagai berikut:

- a. Ruang Lingkup Perizinan; dan
- b. Ruang Lingkup Non Perizinan

Sehingga untuk mewujudkan pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan ini di Kabupaten Siak, pemerintah Kabupaten Siak dalam hal ini adalah Bupati Siak mengeluarkan suatu peraturan yang diharapkan akan mewujudkan peningkatan pelayanan publik di kecamatan yang ada di Kabupaten Siak. Peraturan tersebut tertuang dalam Peraturan Bupati Siak Nomor 42 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Sebagian Wewenang Bupati Kepada Camat Untuk Melaksanakan Urusan Pemerintahan Daerah.

Suatu Kecamatan memiliki peran yang strategis serta lokasi yang dekat dengan masyarakat sehingga akan memberikan kemudahan kepada masyarakat untuk mendapatkan suatu pelayanan publik yang baik dan yang mementingkan kepentingan masyarakat. Kecamatan juga berfungsi sebagai pusat pelayanan bagi masyarakat yang berada pada wilayah yang jauh dari pusat pemerintahan Kabupaten/Kota yang mana diharapkan dapat memperhatikan kebutuhan dan tuntutan akan suatu pelayanan publik yang baik bagi masyarakat.

Dalam rangka pelaksanaan urusan wajib di daerah, Pemerintah Kabupaten yang dalam hal ini di pimpin oleh seorang Bupati memiliki kewenangan untuk mengadakan suatu program dan kegiatan untuk masyarakat yang berada di daerah. Program tersebut tentu saja tidak terlepas dari tujuan utama di adakannya otonomi



daerah yaitu untuk dapat mewujudkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat yang ada di daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi, Daerah harus mampu menyelesaikan permasalahan yang ada di Daerah masing-masing. Seperti halnya salah satu masalah yang actual dalam bidang pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah adalah masalah yang disebabkan oleh pedagang gerobak pinggir jalan pada malam hari.

Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah Kabupaten Siak melalui Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan pasal 1 ayat 8, yakni Izin Gangguan yang selanjutnya disebut izin adalah pemberian izin tempat usaha/kegiatan kepada orang pribadi atau badan di lokasi tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian, dan gangguan, tidak termasuk tempat usaha/kegiatan yang telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah.

Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan pasal 3 ayat 1, yakni criteria gangguan dalam penetapan izin adalah:

- a. Lingkungan
- b. Sosial Kemasyarakatan
- c. Ekonomi

Selanjutnya didalam Peraturan daerah Kabupaten Siak Nomor 25 Tahun 2002

Tentang Retribusi Izin Gangguan pasal 9 ayat 3, 5, yaitu:

3. Indeks Lokasi

NOMOR	LOKASI USAHA	INDEKS LOKASI
1	2	3
1	Kawasan perumahan dan kawasan pemukiman atau jalan Negara	5
2	Kawasan pariwisata atau jalan provinsi	4
3	Kawasan perdagangan dan pergudangan atau jalan kabupaten	3
4	Kawasan industry, pertanian dan kehutanan atau jalan desa	2

4. Indeks Gangguan

Nomor	Kategori Intensitas Gangguan	Indeks Gangguan
1	2	3
1.	Jenis usaha/perusahaan dengan intensitas gangguan Besar/tinggi.	5
2.	Jenis usaha/perusahaan dengan intensitas gangguan sedang.	3
3.	Jenis usaha/perusahaan dengan intensitas gangguan kecil.	2

5. Jenis-jenis Usaha/Perusahaan dengan Intensitas Gangguan sebagaimana ditetapkan :

- a. Usaha/Perusahaan yang tidak menggunakan mesin dengan Intensitas Gangguan Kecil.
  - a. Industri Kerajinan Rumah Tangga;
  - b. Pabrik Tempe dan sejenisnya;
  - c. Pembuatan Meubelair;
  - d. Pembuatan Kain Tenun;

- e. Pencucian Kendaraan;
- f. Hotel Melati/Losmen/Penginapan;
- g. Warung Nasi/Makanan/Minuman;
- h. Tempat Rekreasi, Olah Raga dan sejenisnya;
- i. Klinik Rumah Bersalin Swasta dan sejenisnya;
- j. Kolam Renang;
- k. Pembuatan Terasi;
- l. Peternakan/Penggemukan Sapi/Kerbau/Kambing/Domba;
- m. Gedung Olah Raga yang dikomersilkan;
- n. WC yang dikomersilkan;
- o. Salon;
- p. Barber Shop;
- q. Penjahit;
- r. Toko/Gudang/Tempat Penimbunan Bahan Bangunan;
- s. Toko Emas/Permata; 20. Toko Casette dan sejenisnya;
- t. Toko Obat;
- u. Toko Buah-buahan.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan dalam pasal 2 ayat 2, yaitu dalam Peraturan Daerah ini materi yang diatur paling sedikit memuat:

1. kriteria gangguan;
2. persyaratan izin;
3. kewenangan pemberian izin;
4. penyelenggaraan perizinan;
5. retribusi izin;
6. peran masyarakat;
7. pembinaan dan pengawasan; dan
8. jenis dan dasar pengenaan sanksi.

**Tabel 1.1 Daftar Warung Makanan dan Minuman Di Kecamatan Lubuk Dalam Kabupaten Siak.**

no	Nama Warung	Pemilik Warung	Alamat	Keterangan
1	Warung sederhana	Upik	Lubuk dalam	Semua warung makan dan minuman tidak memiliki izin
2	Warung makan buyung	Dedi	Lubuk Dalam	
3	Warung makan mbak santi	Santi	Lubuk Dalam	
4	Warung makan keluarga	Lilis	Lubuk Dalam	
5	Warung makan ampera	Sahril	Lubuk Dalam	
6	Warung makan mbak atik	Atik	Lubuk Dalam	
7	Warung makan cak rohim	Rohim	Lubuk Dalam	
8	Kemuning	Tarno	Lubuk Dalam	

*Sumber: Data olahan 2017*

Dari table di atas terlihat bahwa warung makanan dan minuman yang ada di Kecamatan Lubuk dalam cukup banyak yang tidak memiliki izin dan menyebabkan gangguan lingkungan dan social terhadap masyarakat sekitar.

Yang dalam Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan seharusnya warung makanan dan minuman di Kecamatan Lubuk Dalam Kabupaten Siak tidak melakukan aktivitas jual beli yang mengakibatkan dampak lingkungan dan dampak social terhadap masyarakat.

Dalam menjalankan Pemerintahan Daerah maka Pemerintah Daerah memiliki tugas yang harus dijalankan. Hal tersebut sesuai dengan fenomena dan gejala-gejala dilapangan.

1. Belum terlaksananya Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 08 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan secara efektif. Hal tersebut dapat di lihat tidak adanya warung makanan dan minuman yang memiliki Izin Gangguan di Kecamatan Lubuk Dalam.
2. Masih ada masyarakat di Kecamatan Lubuk Dalam di temukan belum mengurus izin gangguan untuk usaha warung makan dan minuman.

Dari fenomena diatas yang penulis temukan dilapangan, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengangkat sebuah judul :**“EVALUASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN SIAK NOMOR 08 TAHUN 2011 TENTANG PEDOMAN PENETAPAN IZIN GANGGUAN DI KECAMATAN LUBUK DALAM KABUPATEN SIAK “. (studi pada warung makanan dan minuman).**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah penulis paparkan dalam latar belakang masalah diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah : ***“Mengapa masih banyak usaha-usaha makanan dan minuman yang memiliki dampak terhadap lingkungan dan social tidak di tertipkan oleh Pemerintah?”***.

## **Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 08 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan Terhadap Warung Makanan dan Minuman Di Kecamatan Lubuk Dalam Kabupaten Siak.
- b. Untuk mengetahui hambatan yang di peroleh dalam menertibkan Pedagang makanan dan minuman ada malam hari Di Kecamatan Lubuk Dalam Kabupaten Siak.

### **2. Kegunaan Penelitian**

- a. Secara teoritis, penelitian ini di harapkan dapat memperkaya khasanah kepustakaan pendidikan, khususnya mengenai evaluasi peraturan serta dapat menjadi bahan masukan mereka yang berminat untuk menindak lanjuti hasil penelitian ini dengan mengambil kancah penelitian yang berbeda dan sampel penelitian yang lebih banyak.
- b. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran terhadap pemecahan masalah yang berkaitan dengan peraturan daerah kabupaaten siaak nomor 08 tahun 2011 tentang pedoman penetapan izin gangguan.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan izin gangguan yang bertujuan untuk ketertiban pedangang.