

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara adalah suatu organisasi yang di dalamnya terdapat rakyat, wilayah yang permanen, dan pemerintahan yang sah. Dalam arti luas Negara merupakan sosial (masyarakat) yang di atur secara konsitusional (berdasarkan Undang-Undang) untuk mewujudkan kepentingan bersama.

Tujuan di bentuknya Negara Republik Indonesia dalam pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social. Untuk mencapai tujuan Negara tersebut di susunlah pemerintahan secara bertingkat mulai dari pusat sampai ke daerah. Hal ini sejalan dengan isi Pasal 18 UUD 1945 menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu menciptakan masyarakat yang adil dan makmur, maka disusunlah Pemerintahan Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang mempunyai 2 bentuk pemerintahan yaitu pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Dalam pasal 18 disebutkan wilayah Indonesia di bagi atas wilayah provinsi dan provinsi dibagi kedalam Kabupaten atau Kota.

Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Tugas-tugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 (tiga)

fungsi hakiki yaitu: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah sebagai konsekuensi dilaksanakannya asas desentralisasi memang telah banyak memberikan angin segar, terutama terhadap daerah. Dengan dijalankan sistem desentralisasi ini berarti daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur rumah tangganya secara otonom. Pada hakikatnya tujuan dari keberadaan otonomi daerah ini adalah untuk memberi peluang pada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan baik urusan wajib maupun urusan pilihan.

Dalam rangka memberikan jaminan terhadap kedudukan, tugas dan wewenang Pemda, maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang ini menekankan pada daerah agar mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Berdasarkan pasal 9 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintah pusat menyerahkan sejumlah urusan pada daerah, Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan tersebut yaitu :

- a. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- b. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

- c. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Kemudian di dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dikatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sementara itu, di dalam pasal 1 ayat (3) menjelaskan bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Sebagai satuan pemerintahan daerah, daerah diberi sejumlah urusan pemerintahan, yang salah satu diantaranya urusan kewenangan sehingga di daerah ada urusan wajib dan urusan pilihan. Dalam pasal 12 Undang-Undang 23 tahun 2014 Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang di wajib diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, yang diberikan dengan pelayanan dasar, meliputi :

- a. Pendidikan
- b. Kesehatan
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang.
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman
- e. Ketentraman, Ketertiban umum, dan Pelindungan Masyarakat
- f. Sosial

Urusan Pemerintahan yang wajib tidak berkaitan dengan pelayanan dasar diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, meliputi :

- 1. Tenaga kerja
- 2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- 3. Pangan

4. Pertanahan
5. Lingkungan hidup
6. Administrasi kependudukan dan pencacatan sipil
7. Pemberdayaan masyarakat Desa
8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
9. Perhubungan
10. Komunikasi dan informatika
11. Koperasi, usaha kecil dan menengah
12. Penanaman modal
13. Kepemudaan dan olahraga
14. Statistik
15. Persandian
16. Kebudayaan
17. Perpustakaan
18. Kearsipan

Dari kewenangan-kewenangan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang salah satunya urusan pemerintahan daerah tersebut adalah urusan pengendalian lingkungan hidup, dalam hal ini adalah lingkungan dari usaha penangkaran sarang burung walet. hal tersebut dikarenakan hewan burung walet sebagai hewan pembawa dan penular berbagai penyakit yang membahayakan kesehatan manusia.

Kabupaten Siak merupakan salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Riau yang memiliki luas wilayah 8.556,09 km² dengan jumlah penduduk 377.200 jiwa dan membawahi 14 kecamatan dan 57 kelurahan/desa. Sebagai suatu daerah otonom, kabupaten Siak telah mengeluarkan berbagai peraturan dan salah satu diantaranya adalah Peraturan Daerah Nomor Nomor 04 Tahun 2008 Tentang Izin Penangkaran Sarang Burung Walet. Tujuan dikeluarkannya peraturan daerah ini adalah untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat dari berbagai dampak negatif yang ditimbulkan oleh hewan burung sebagai pembawa dan penular berbagai penyakit yang membahayakan kesehatan manusia dan Untuk memberikan keuntungan secara finansial dalam meningkatkan dan menambah pendapatan asli daerah dari bidang perizinan dengan menarik retribusi dan pajak daerah.

Sementara itu, di dalam pasal 12 Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet menjelaskan bahwa

“ setiap pengusaha penangkaran sarang burung walet berkewajiban memiliki izin pengusahaan penangkaran sarang burung walet yang diterbitkan oleh Kepala Daerah”.

Selain itu juga, untuk lokasi penangkaran sarang burung walet diatur dalam pasal 7 yang menjelaskan bahwa

“setiap pengusahaan penangkaran sarang burung walet di habitat buatan berkewajiban memenuhi ketentuan rencana tata ruang Kabupaten Siak, seperti peruntukan pelabuhan udara, perkantoran, kawasan industri serta kawasan pemukiman yang padat penduduknya, perdagangan, perekonomian dan kawasan pasar”.

Untuk mengatur lebih lanjut mengenai lokasi penangkaran sarang burung walet, pemerintah Kabupaten Siak mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 26 Tahun 2010 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet. Pada pasal 2 menjelaskan kriteria Lokasi penangkaran sarang burung walet adalah sebagai berikut :

1. Jarak minimal dari pusat kota kecamatan 3 KM dan 500 M dari fasilitas umum dan fasilitas sosial.
2. Kepadatan penduduk rendah sampai sedang, dan
3. Lahan terlantar dan/atau bukan lahan produktif.

Sementara itu, untuk mendapatkan izin, pengusaha penangkaran sarang burung walet mengajukan permohonan secara tertulis kepada Bupati melalui Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu dengan melampirkan :

- a. Surat permohonan.
- b. Izin mendirikan bangunan.
- c. Izin penggunaan dan pemanfaatan tanah
- d. Pertimbangan teknis badan lingkungan hidup.
- e. Izin gangguan.
- f. NPWP dan NPWPD
- g. Akte pendirian perusahaan bagi badan usaha

- h. Surat izin tempat usaha.
- i. Surat izin usaha perdagangan.
- j. Pertimbangan teknis dari Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Siak.
- k. Rekomendasi dari asosiasi pengusaha sarang burung walet yang disahkan oleh pemerintah daerah.

Untuk mengurus urusan mengenai perizinan, pemerintah membentuk Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 77 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Siak menjelaskan bahwa Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Siak mempunyai tugas pokok melaksanakan koordinasi dan menyelenggarakan pelayanan administrasi di bidang penanaman modal, perizinan secara terpadu dengan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplifikasi, keamanan dan kepastian.

Sejalan dengan hal diatas, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Siak mempunyai fungsi :

1. Pelaksanaan penyusunan program Dinas penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu
2. Melaksanakan dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pelayanan penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu.
3. Penyelenggaraan pelayanan administrasi penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu
4. Pelaksanaan koordinasi proses penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu
5. Pelaksanaan administrasi penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu
6. Pemantauan dan evaluasi proses pemberian penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu

7. Pelaksanaan urusan tata usaha Dinas , dan
8. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Kecamatan Sungai Apit merupakan salah satu kecamatan yang ada di Kabupaten Siak. Pesatnya pengusaha penangkaran sarang burung walet di Kecamatan Sungai Apit menjadi suatu masalah besar bagi ketentraman masyarakat Kecamatan Sungai Apit hari ini. Walaupun peraturan daerah telah dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Siak sendiri, dan tujuannya adalah agar penangkaran sarang burung walet tersebut tidak mengganggu kepentingan umum mengingat kotoran burung walet mengandung penyakit dan berbahaya bagi kepentingan penduduk dan sekitarnya.

Adapun jumlah usaha penangkaran sarang burung walet memiliki izin adalah sebagai berikut

Tabel I.1 Data Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet yang Memiliki Izin di Kecamatan Sungai Apit

| No | Nama Pengusaha Walet | Alamat | No. Izin | TMT |
|----|----------------------|-----------------|-----------------------|---|
| 1 | Go Se Tiam | Jln. A. Yani | 503/BPMP2T-PEL/2947 | 09 Desember 2013 s/d 09 Desember 2018 |
| 2 | Andi Munardi | Jln. Pasar | 503/ BPMP2T -PEL/2593 | 28 Oktober 2013 s/d 28 Oktober 2018 |
| 3 | Sani | Jln. A. Yani | 503/ BPMP2T -PEL/535 | 09 September 2014 s/d 09 September 2019 |
| 4 | Kusnan | Jln. Dipenogoro | 503/ BPMP2T -PEL/678 | 03 Februari 2014 s/d 03 Februari 2019 |
| 5 | Atan | Jln. Hangtuah | 503/ BPMP2T -PEL/079 | 08 Februari 2014 s/d 08 Februari 2019 |
| 6 | Atan | Jln. Pasar | 503/ BPMP2T -PEL/080 | 08 September 2014 s/d 04 September 2019 |
| 7 | Baktiar | Jln. A. Yani | 503/ BPMP2T -PEL/579 | 03 Februari 2014 s/d 03 Februari 2019 |
| 8 | Kang He | Jln. Pasar | 503/ BPMP2T -PEL/147 | 24 Februari 2014 s/d 24 Februari 2019 |
| 9 | Cikuang | Jln. Hangtuah | 503/ BPMP2T -PEL/192 | 11 Maret 2014 s/d 11 Maret 2019 |
| 10 | Kimse | Jln. A. Yani | 503/ BPMP2T -PEL/1567 | 23 Mei 2013 s/d 28 Mei 2018 |
| 11 | Aco | Jln. Hangtuah | 503/ BPMP2T -PEL/271 | 21 April 2014 s/d 21 April 2019 |
| 12 | Ruslidono | Jln. A. Yani | 503/ BPMP2T -PEL/363 | 09 Juni 2014 s/d 09 Juni 2019 |
| 13 | Ruslidono | Jln. Pasar | 503/ BPMP2T -PEL/1178 | 23 Juni 2014 s/d 23 Juni 2019 |

Sumber : Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Siak, 2016

Berdasarkan tabel I.1 terlihat bahwasannya hanya terdapat 13 usaha penangkaran sarang burung walet yang memiliki izin di Kecamatan Sungai Apit. Sementara itu, berdasarkan hasil observasi penulis bahwasannya usaha penangkaran sarang burung walet di Kecamatan Sungai Apit terdapat lebih dari 13 usaha penangkaran sarang burung walet. Hal ini jelas terlihat bahwasannya masih banyaknya masyarakat yang membuka usaha penangkaran sarang burung walet yang tidak mengurus izin sebagaimana diamanatkan dalam

Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet. Adapun indikasi usaha sarang burung walet yang sudah memiliki izin adalah telah memenuhi kriteria lokasi dan lokasi prioritas penangkaran sarang burung walet yang sudah ditetapkan di dalam peraturan bupati.

Sejalan dengan hal diatas, terkait mengenai permasalahan diatas penulis juga menemukan beberapa fenomena-fenomena yang terjadi dilapangan yaitu :

1. Terindikasi kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Siak terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet. Hal tersebut dikarenakan pada saat observasi, masih banyak pengusaha walet yang belum mengetahui aturan tersebut sehingga mereka walaupun belum memiliki izin masih tetap menjalankan usahanya.
2. Terindikasi kurang tegasnya penegakan sanksi yang dilakukan oleh pegawai Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Siak terhadap pelanggaran Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet sehingga mereka tetap menjalankan usahanya walaupun mereka tidak mengantongi izin terlebih dahulu.

Sejalan dengan fenomena diatas, penulis tertarik melakukan penelitian yang akan dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet (Studi di Kecamatan Sungai Apit)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan-penjelasan diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 4

Tahun 2008 Tentang Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet di Kecamatan Sungai Apit?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet di Kecamatan Sungai Apit.
- b. Untuk mengetahui hambatan dalam Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet di Kecamatan Sungai Apit

2. Kegunaan Penelitian

- a. Kegunaan teoritis yakni penelitian diharapkan dapat memacu perkembangan ilmu pemerintahan, minimal dapat memperkaya inventaris hasil-hasil penelitian dibidang ilmu pemerintahan, khususnya dibidang pemerintahan.
- b. Kegunaan akademis, yakni penelitian ini diharapkan menjadi bahan informasi dan data sekunder bagi kalangan akademis yang ingin meneliti hal yang sama.
- c. Kegunaan praktis ialah penelitian ini diharapkan mejadi bahan masukan bagi pejabat struktural pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Siak untuk mengevaluasi kembali implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Izin Pengusahaan Penangkaran Sarang Burung Walet.