

Kajian Perda Kab Asahan No.04 Tahun 2009 Tentang Retribusi Izin Gangguan

Pengantar

Isu reformasi pelayanan dan perijinan usaha di daerah hari ini tidak lagi semata berkenaan aspek efisiensi dan transparansi *business process* (melalui debirokratisasi/reformasi birokrasi yang terlembagakan dalam, misalnya, PTSA atau PTSP) tetapi lebih jauh juga terkait isu rasionalisasi esensi perijinan itu sendiri (melalui deregulasi/reformasi regulasi menuju jenis dan jumlah perijinan yang rasional dan sesuai kebutuhan).

Melihat ragam jenis perijinan usaha di daerah, kami memandang bahwa dalam kerangka deregulasi tersebut perlu dikaji ulang rasionalitas, relevansi dan dasar hukum keberadaan sejumlah perijinan, seperti pajak penerangan jalan, persyaratan SIUP, ijin gangguan, dll. Pada kesempatan ini, kami hendak mengangkat contoh ijin gangguan dengan mengangkat kasus Perda Kab.Asahan No.4/2009 tentang Retribusi Izin Gangguan.

Terkait contoh kasus tersebut, pada pertengahan 2009 lalu, Pemda Kab. Asahan mengesahkan satu regulasi baru yang mengatur retribusi izin gangguan, yakni Perda No.4 Tahun 2009 sebagai pengganti atas Perda No.16 Tahun 2000 yang selama delapan tahun menjadi dasar legal pengaturan ijin dan retribusi ijin gangguan. Implikasi kehadiran regulasi baru ini terasa serius bagi para pelaku usaha setempat. Pihak DPK Apindo Asahan, melalui surat resmi yang disampaikan ke Mendagri, menilai bahwa kehadiran Perda No.4/2009 memberikan beban pungutan yang meningkat tajam bagi para anggotanya sehingga meminta Mendagri membatalkan Perda tersebut.

Sebagai pihak yang diminta pendapatnya, memberikan review singkat atas isi Perda tersebut, terutama menyangkut aspek perijinan gangguan dan retribusi yang dikenakan. Dalam proses analisis, kami menggunakan sejumlah kriteria baku yang sudah lama menjadi panduan kajian selama ini: 1. Kriteria Kebermasalahan **Teknis Yuridis** (relevansi acuan yuridis, keberlakuan acuan

yuridis, kelengkapan yuridis formal). 2. Kriteria Kebermasalahan **Substansi** (keterkaitan tujuan dan isi, kejelasan obyek, kejelasan subyek, kejelasan hak dan kewajiban, kesesuaian filosofi pungutan, kejelasan prosedur birokrasi). 3. Kriteria Kebermasalahan **Prinsip** (keutuhan wilayah ekonomi nasional, persaingan sehat, akses masyarakat, kewenangan pemerintahan, tidak berdampak negatif terhadap perekonomian). Analisa tekstual atas Perda ini tentu tak berisi uraian satu per satu atas semua indikator tersebut, tetapi lebih difokuskan pada sebagian indikator relevan yang dipaparkan dalam analisis yang bersifat umum.

Ringkasan Isi

- ◆ Perda No.4/2009 mendenfenisikan ijin gangguan sebagai pemberian ijin tempat usaha kepada orang pribadi atau badan di lokasi tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan, terkecuali tempat usaha yang lokasinya telah ditunjuk pemerintah (psl 1 ayat (7)). Dari sisi jenis usaha, ijin gangguan dibagi atas dua kategori besar, yakni ijin gangguan perusahaan industri dan ijin gangguan bukan perusahaan industri (psl 2 ayat (2)).
- ◆ Dalam hal jangka waktu, masa berlaku suatu ijin gangguan berlangsung selama usaha tersebut berjalan. Perubahan ijin gangguna dapat dilakukan apabila usaha tersebut dialihkan kepada pihak ketiga, dilakukan pergantian nama perusahaan atau ganti merek, penambahan luas bangunan dan perpindahan lokasi mesin, dengan membayar retribusi sebesar 75% dari retribusi ijin gangguan. Dalam rangka pengendalian dan pengawasan, setiap ijin gangguan wajib dilakukan pendaftaran ulang, yakni sekali dalam setahun bagi perusahaan industri dan sekali dalam tiga tahun bagi perusahaan non-industri.
- ◆ Sementara ihwal pungutan, retribusi izin gangguan didefenisikan sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu atau suatu tempat usaha

yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan, terkecuali tempat usaha yang lokasinya telah ditunjuk pemerintah (psl I ayat (8)). Retribusi ijin gangguan ini termasuk dalam golongan retribusi perijinan tertentu yang berimplikasi kepada prinsip penetapan tarif yang ditujukan guna menutup biaya pengecekan, pengukuran, pemeriksaan, pengawasan, pengendalian dan biaya pembinaan. Terkait dengan itu, cara pengukuran tingkat penggunaan jasa berdasarkan jenis usaha, lokasi usaha, intensitas gangguan dan luas tempat, yang berimplikasi kepada struktur pungutan yang dihitung sebagai hasil perkalian: indeks lokasi x indeks gangguan x luas tempat usaha x tarif.

Pokok Soal:

Perubahan Formula Perhitungan

Dengan merujuk kriteria penilaian kami, dapat dikatakan bahwa dari sisi **teknis yuridis**, Perda ini mengandung persoalan dalam hal keberlakuan acuan yuridis. Hal itu, misalnya, terlihat pada masih dirujuknya (Konsiderans: Mengingat, Point ke-10) Permendagri No.7 Tahun 1993 yang mengatur ijin mendirikan bangunan dan ijin gangguan, padahal aturan tersebut dicabut dan digantikan oleh Permendagri No.27 Tahun 2009 tentang Pedoman Penetapan Ijin Gangguan di Daerah yang berlaku efektif sebelum Perda No.4/2009 ditetapkan. Dalam Pasal 25 tentang Ketentuan Penutup Permendagri No.27 Tahun 2009 dinyatakan bahwa klausul/ketentuan (mengenai ijin mendirikan bangunan) dalam Permendagri No.7 Tahun 1993 masih tetap berlaku, kecuali ketentuan ijin gangguan.

Sementara dari **sisi substansi maupun prinsip**, pihak DPK Apindo Asahan dalam surat permohonan pembatalan Perda yang diajukan ke Mendagri menyatakan fakta mulai terganggunya perusahaan-perusahaan setempat lantaran dibebani pungutan retribusi yang besar dan meningkat jika dibandingkan dengan masa sebelumnya. Pokok keberatan terutama menyangkut struktur dan cara perhitungan tarif yang dinilai tak sejalan ketentuan peraturan, yakni menggunakan rumus perkalian indeks lokasi x indeks gangguan x luas tempat usaha x tarif. Hal ini berbeda dari perhitungan sebelumnya (berdasar Perda No.10 Tahun 2000) yang menggunakan rumus perkalian luas tempat usaha x tarif. Dengan demikian tempat usaha seluas 8.025M yang sebelumnya dikenakan retribusi sebesar Rp **8.827.500**

(hasil dari tempat usaha x tarif: $8.025 \times \text{Rp } 1.100$) kini meningkat tajam menjadi Rp **140.437.500** (hasil dari indeks lokasi x indeks gangguan x luas tempat usaha x tarif: $5 \times 5 \times 8.025 \times \text{Rp } 700$).

Perubahan cara pengukuran tingkat penggunaan jasa yang berimplikasi pada perubahan perhitungan besaran tarif retribusi di atas murni terjadi pada level Perda, yakni dari Perda No.10/2000 (Psl 13: luas tempat usaha x tarif) ke Perda No.4/2009 (psl 13 dan psl 15: indeks lokasi x indeks gangguan x luas tempat usaha x tarif). Jika melihat ketentuan nasional yang secara spesifik mengatur perijinan gangguan, yakni Permendagri No.7/1993 yang sama-sama menjadi rujukan kedua Perda tadi, memang tak ada standar resmi ihwal formula perhitungan ini, kecuali rumusan umum dalam psl 10 bahwa besaran retribusi ditetapkan dengan Perda¹⁾. Namun, muncul pertanyaan: mengapa kedua Perda yang mengacu pada ketentuan nasional yang sama memiliki perbedaan formula perhitungan yang signifikan? Tampaknya, ini adalah permasalahan di level daerah sehingga pihak APINDO sebaiknya menanyakan hal ini ke pihak Pemda Asahan.

Di luar itu, dalam penetapan formula perhitungan retribusi ini, rujukan pokok lain adalah UU No.34/2000²⁾ dan PP No.66/2001 tentang Retribusi Daerah. Sebagai retribusi dalam golongan perijinan tertentu, formula perhitungannya mesti mengacu prinsip pungutan dalam retribusi golongan tertentu yang didasarkan kepada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan. Bertitik tolak dari point dasar ini, hemat kami apa yang dimaksud dengan biaya penyelenggaraan pemberian izin adalah mencakup biaya administrasi dan verifikasi lapangan. Sebaliknya, berbeda dari persepsi daerah, biaya ini tidak memasukan komponen (perkiraan) biaya dampak gangguan/kerusakan yang disebabkan kehadiran usaha tersebut karena biaya dampak gangguan tidak tepat dimasukan sebagai komponen perhitungan retribusi (di tahapan *starting a business*) melainkan menjadi beban yang diperhitungkan tersendiri kepada perusahaan, atau menjadi bagian dari persyaratan ijin yang kelak wajib dipenuhi dalam kegiatan perusahaan, atau menjadi bagian dari kegiatan CSR perusahaan tersebut.

Selain menyangkut sisi pungutan retribusi, prinsip lain yang diperhatikan adalah terkait dengan sisi perijinan gangguan itu sendiri. Secara historis, kita tahu bahwa kehadiran HO di jaman Belanda bertujuan melindungi

1.) Tiadanya standar perhitungan retribusi ini juga terlihat dalam regulasi pengganti Permendagri No.7/1993, yakni Permendagri No.27/2009 (Pasal 17 menegaskan bahwa (1) penyelenggaraan ijin gangguan dapat dikenakan retribusi yang ditetapkan dengan Perda; dan (2) pengaturan penyelenggaraan retribusi ijin gangguan tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan).

2.) Perda No.4/2009 dibuat saat UU No.34/2000 menjadi acuan hukum positif masa itu. Namun saat ini UU tersebut telah diganti oleh UU No.28/2009, meski dalam hal prinsip pungutan yang menjadi isu dalam paragraf tulisan ini tidak terdapat perbedaan di antara kedua UU tersebut.

usaha/perusahaan (kolonial) dari gangguan masyarakat atau dari persaingan perusahaan-perusahaan non-kolonial³⁾. Indonesia dewasa ini mewarisi jenis regulasi tersebut, namun dengan merubah hakikat gangguan, yakni dampak gangguan yang disebabkan kehadiran suatu usaha/perusahaan (industri dan non industri).

Sementara di level penentuan skala gangguan, cakupan makna dampak gangguan dibuat dalam regulasi saat ini amat luas, yakni gangguan secara ekonomi (ancaman penurunan produksi usaha masyarakat sekitar dan penurunan nilai ekonomi benda tetap atau benda bergerak yang berada di sekitar lokasi usaha), lingkungan (gangguan terhadap fungsi tanah, air tanah, sungai, laut, udara, kebisingan, getaran), dan secara sosial (terkait ancaman kemerosotan moral dan/atau ketertiban umum)⁴⁾.

Perubahan hakikat gangguan dan skala cakupan gangguan di atas hanyalah sebagian contoh untuk menggambarkan betapa kompleksnya isu gangguan (HO) ini, lebih-lebih ketika hal itu dituangkan dalam formula perhitungan bagi pungutannya (retribusi). Bahkan, pertanyaan atau kesangsian masih muncul ketika Pemda menggunakan *proxy* berupa indeks luas lahan, indeks lokasi, dll bagi perhitungan gangguan tersebut, sesuatu yang tidak saja selalu berkorelasi sebanding (lurus) tetapi juga sifatnya yang terkait dengan kenyataan hari ini yang diproyeksikan ke masa yang akan datang.

Rekomendasi

Dalam kompleksitas masalah di atas, kami merekomendasikan kepada pemerintah (pusat dan daerah) untuk “melokalisir” perhitungan retribusi hanya pada biaya administrasi dan verifikasi lapangan, sementara dampak gangguannya sendiri dijadikan beban yang diperhitungkan tersendiri kepada perusahaan, atau menjadi bagian dari persyaratan ijin yang kelak wajib dipenuhi dalam kegiatan perusahaan, atau menjadi bagian dari kegiatan CSR perusahaan tersebut. Perda Kab.Asahan No.4/2009 menjadi contoh kasus saja bagi upaya perbaikan ke depan, setidaknya dalam masa transisi keberadaan Perda lama semacam ini hingga akhir 2011 mendatang (Ketentuan Penutup UU No.28/2009)⁵⁾.

Lebih luas dari itu, ke depan kita perlu memikirkan perubahan pendekatan yang kita pakai untuk mencegah munculnya dampak gangguan dari kehadiran suatu usaha. Pendekatan berbasis ijin (melalui ijin gangguan) saat ini mesti mulai diubah ke pendekatan berbasis tata ruang (zonasi). Hal ini juga menjamin efisiensi pelayanan usaha karena perusahaan/pemda tidak perlu lagi mengkaji secara individual kesesuaian lokasi usaha per setiap perusahaan namun cukup memberlakukan ketentuan umum tata ruang sebagai panduan bagi lokasi kantor/industri. Artinya, penetapan tata ruang yang pasti akan menjadi panduan bagi pelaku usaha dalam memilih lokasi usaha. UU No.27 Tahun 2006 tentang Penataan Ruang menjadi landasan bagi perubahan pendekatan dalam penentuan lokasi usaha tersebut. ■

3.) Lihat Donal L.Elliott, " *Sistem Perijinan Gangguan: Sebuah Laporan tentang Pengendalian Kekacauan* ", USAID, Juli 2008.

4.) Definisi amat luas dari hakikat gangguan ini dapat kita lihat, misalnya, pada Permendagri No.27 Tahun 2009.

5.) Pasal 180 UU No.28/2009 mengatur esensi keberlakuan transisional tersebut: untuk Perda yang muatan isinya terkait jenis-jenis pajak/retribusi yang terkandung dalam UU yang baru ini maka Pemda wajib menyesuaikan aturan tersebut paling lambat akhir 2011.