

# DISHARMONI PENGATURAN IZIN GANGGUAN PASCA BERLAKUNYA PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 19 TAHUN 2017

**Dini MeisaWardhani**

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)

[di\\_nitnot@yahoo.co.uk](mailto:di_nitnot@yahoo.co.uk)

**Tamsil, S.H., M.H.**

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)

[tamsil@unesa.ac.id](mailto:tamsil@unesa.ac.id)

**Muh. Ali Masnun, S.H., M.H.**

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)

[alimasnun@unesa.ac.id](mailto:alimasnun@unesa.ac.id)

## Abstrak

Aturan mengenai izin gangguan merupakan sarana pengendalian, perlindungan, penyederhanaan dan penjaminan kepastian hukum. Adanya izin gangguan sebagai syarat dalam membuka tempat usaha merupakan sebuah perlindungan hukum bagi masyarakat atas berdirinya tempat usaha yang kemungkinan menimbulkan bahaya, kerugian maupun gangguan kesehatan, keselamatan, ketentraman, dan/atau kesejahteraan terhadap kepentingan umum. Ketentuan mengenai izin gangguan di daerah dihapus oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017 (Permendagri No.19/2017) menyebabkan terjadinya disharmoni dalam pengaturan izin gangguan. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis bentuk disharmoni terhadap pengaturan izin gangguan menurut Permendagri No. 19/2017 serta upaya dalam mengatasi terjadinya disharmoni terhadap pengaturan izin gangguan pasca berlakunya Permendagri No.19/2017. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang lebih di khususkan terhadap penelitian taraf sinkronisasi dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep dan pendekatan historis. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku dan jurnal hukum yang berkaitan dengan disharmoni pengaturan izin gangguan. Teknik analisis secara preskriptif yaitu merumuskan dan mengajukan pedoman-pedoman dan kaidah-kaidah yang harus dipatuhi oleh praktik hukum dan dogmatik hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penghapusan ketentuan mengenai izin gangguan oleh Permendagri No.19/2017 bertentangan dengan aturan yang berada di atasnya yaitu Undang-Undang Gangguan (*Hinder Ordonnantie*), Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah sebagai payung hukum dari perizinan. Bentuk disharmoni terhadap pengaturan izin pasca berlakunya Permendagri No.19 tahun 2017 adalah inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan yang memiliki arti peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Upaya yang dapat dilakukan adalah kembali mengacu pada asas hukum yaitu asas *lex superior derogate lege inferiori*, di mana peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih rendah. Selain itu, upaya lain yang dilakukan adalah uji materi oleh Mahkamah Agung.

**Kata kunci:** disharmoni, penghapusan izin, izin gangguan.

## Abstract

The rules regarding Interruption Permits are a means of controlling, protecting, simplifying and guaranteeing legal certainty. The existence of a disturbance permit as a condition in opening a business place, which is a legal protection for the community for the establishment of a business place that is likely to cause danger, loss or disruption of health, safety, peace, and/or welfare to the public interest. The abolition of the provisions concerning Disturbance Permit in the region by the Republic of Indonesia Minister of Home Affairs Regulation Number 19 of 2017 (Permendagri No.19/2017), which causes disharmony in the Interruption Permit rules. The purpose of this study was to analyze the form of disharmony towards the regulation of disturbance permits according to Permendagri No.19/2017 and efforts to overcome disharmony in the regulation of Disturbance Permits after the enactment of Permendagri No.19/2017. This research is a normative juridical study which is more specifically devoted to research on the level of synchronization using the legal approach, conceptual and historical approach. Primary legal materials include legislation, official records, or minutes in the making of legislation. Secondary legal materials in the form of legal books and journals relating to disharmony in the arrangement of permit for disturbances. The legal material analysis prescriptive legal material, namely to formulate and propose guidelines and rules that must be obeyed by legal and dogmatic practices of law.

The results of the research show that the abolition of the provisions concerning Interruption Permit by Permendagri No.19/2017 is against the rules above, namely the Disruption Act (*Hinder Ordonantie*), Law Number 28 of 2009 concerning Regional Taxes and Regional Levies, and Law Number 30 Year 2014 concerning Government Administration, as legal umbrella related to licensing law. The form of disharmony towards the regulation of permits after the enactment of Permendagri No. 19/2017, is a vertical inconsistency in terms of the format of the regulation which means lower regulations contrary to higher regulations. The effort that can be done is to refer back to the principle of law namely the *lex superiori derogate lege inferiori* principle, where legislation with a higher hierarchy will override legislation with lower hierarchy. In addition, other efforts carried out is judicial review by the Supreme Court.

**Keywords:** disharmony, removal of permission, disturbance permit.

## PENDAHULUAN

Indonesia sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan atas Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memiliki tujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Dalam Pasal 33 UUD 1945, dan selanjutnya semua perundang-undangan yang disarkan kepada Pasal 33 UUD 1945 tersebut merupakan suatu amanat dari Proklamasi dan UUD 1945 mengenai perekonomian Indonesia yang pusatnya adalah kemakmuran rakyat (Sumantoro, 1986:259).

Indonesia sebagai Negara berkembang yang masih berusaha dalam meningkatkan pembangunan di bidang ekonomi, Pemerintah Indonesia melakukan berbagai cara dalam pencapaian keberhasilan pembangunan dibidang ekonomi. Tujuan dari pembangunan ini sendiri adalah untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Salah satu cara tersebut adalah memberi kepastian hukum dan kemudahan dalam melakukan kegiatan ekonomi. Peningkatan penanaman modal pun diperlukan untuk mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan mewujudkan kedaulatan ekonomi nasional.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 12 ayat (2) huruf l menjelaskan bahwa penanaman modal merupakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Dalam Pasal 1 angka 14 UU Pemerintahan Daerah menyebutkan yang dimaksud dengan "Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah." Maka dari itu pemberlakuan otonomi daerah merupakan salah satu faktor dalam penanaman modal. Dalam hal ini daerah berwenang menggali potensi-potensi yang dirasa perlu untuk menciptakan suatu kondisi perekonomian yang lebih kondusif bagi warga masyarakat (Dhaniswara K. Harjono, 2007:35).

Kewajiban pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam pelaksanaan penanaman modal diatur dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal menyebutkan bahwa "Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin kepastian dan keamanan berusaha bagi pelaksanaan penanaman modal." Pasal tersebut menjelaskan bahwa pemerintah maupun pemerintah daerah wajib menjamin iklim yang kondusif, kepastian berusaha, melindungi kepentingan umum, serta memelihara lingkungan hidup. Dalam hal ini izin gangguan merupakan sarana

pengendalian, perlindungan, penyederhanaan dan penjaminan kepastian hukum dalam berusaha.

Adanya izin gangguan dalam syarat membuka tempat usaha merupakan sebuah perlindungan hukum bagi masyarakat atas berdirinya tempat usaha yang kemungkinan menimbulkan bahaya, kerugian maupun gangguan kesehatan, keselamatan, ketentraman dan/atau kesejahteraan terhadap kepentingan umum. Selain itu adanya permohonan izin merupakan sumber pendapatan bagi daerah, hal ini dikarenakan setiap izin yang diajukan oleh pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu. Retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintah daerah. Dewasa ini Pemerintah Indonesia berupaya memberikan kemudahan dalam berusaha dengan prinsip *ease of doing business*. Salah satu upaya pemerintah adalah mempermudah pengusaha untuk mengurus perizinan usaha. Pemerintah berencana akan menghilangkan izin gangguan (HO), izin tempat usaha dan izin prinsip bagi Usaha Kecil Menengah (UKM). Menurut Franky Sibarani, Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) menjelaskan bahwa, akan ada beberapa perizinan yang dihilangkan dan kemudian disatukan berkaitan dengan harmonisasi izin mendirikan lingkungan, izin mendirikan bangunan dan izin gangguan. Dengan mengurus satu izin maka akan mencakup tiga perizinan sekaligus.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 tahun 2017 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan di Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan di Daerah (yang selanjutnya disebut dengan Permendagri No. 19/2017), dikeluarkan oleh pemerintah untuk memberikan kemudahan dalam berusaha. Peraturan ini menghapus segala ketentuan mengenai izin gangguan di daerah. Dengan diberlakukannya peraturan ini membuat semua aturan dan peraturan daerah yang menyangkut perizinan gangguan (*Hinder Ordonantie/HO*) wajib untuk dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Permendagri No. 19/2017 tidak hanya memberikan dampak positif bagi penanam modal yang ingin membuka usaha. Beban penanam modal sedikit berkurang dengan berlakunya aturan ini, karena penanam modal tidak perlu lagi membayar retribusi izin gangguan

yang di tetapkan oleh peraturan daerah. Akan tetapi berlakunya Permendagri No. 19/2017 juga memberikan dampak pada Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang dimana retribusi izin gangguan merupakan salah satu sumber dari PAD.

Sesuai dengan Pasal 23 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyebutkan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan Undang-Undang. Dengan begitu Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang yang mengatur mengenai pajak daerah dan retribusi daerah. UU PDRD merupakan landasan pemerintah daerah di Indonesia dalam memungut pajak dan retribusi. Pasal 1 angka 64 UU PDRD menyebutkan yang dimaksud dengan Retribusi Daerah adalah:

“Retribusi Daerah yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.”

Penghapusan aturan izin gangguan oleh Permendagri No. 19/2017 mengakibatkan terjadinya disharmoni peraturan perundang-undangan. Disatu sisi Pasal 156 UU PDRD mengharuskan retribusi daerah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah. Dimana sesuai dengan Pasal 141 huruf c UU PDRD, retribusi izin gangguan termasuk ke dalam jenis retribusi perizinan tertentu. Hal ini menyebabkan terjadinya inkonsistensi dalam aturan terkait retribusi izin gangguan. Selain itu berlakunya Permendagri No. 19/2017 yang menghapus segala ketentuan mengenai izin gangguan, bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut sebagai UU Administrasi Pemerintahan) yang menjadi payung hukum bagi perizinan. Pengertian izin tercantum dalam Pasal 1 angka 19 UU Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan bahwa:

“Izin adalah keputusan pejabat pemerintahan sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa izin gangguan merupakan sebuah izin, karena izin gangguan berdasarkan atas sebuah permohonan yang diajukan oleh warga masyarakat atau orang pribadi atau Badan terhadap pejabat pemerintahan. Dengan demikian terjadinya disharmoni antara Permendagri No. 19/2017 dengan UU Administrasi Pemerintahan.

Disharmoni dalam peraturan perundang-undangan dapat menimbulkan beberapa masalah hukum, diantaranya yaitu: a) Disfungsi hukum, dimana dalam hal ini hukum tidak dapat memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur; b) Terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya; c) Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien.

Terjadinya disharmoni dalam pengaturan izin gangguan di daerah dapat menyebabkan terjadinya

ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha yang hendak membuka usaha. Masalah lain yang dapat terjadi akibat tidak adanya kepastian hukum dalam pengaturan izin gangguan yaitu dapat meningkatkan terjadinya aksi pungutan liar oleh oknum-oknum dalam instansi terkait pengaturan izin usaha. Selain itu disharmoni dalam pengaturan izin gangguan juga dapat menyebabkan peraturan perundang-undangan terkait izin gangguan tidak terlaksana secara efektif dan efisien. Dengan demikian penelitian ini dilaksanakan untuk meneliti masalah tentang bentuk disharmoni terhadap pengaturan izin gangguan pasca berlakunya Permendagri No.19/2017, serta upaya dalam mengatasi terjadinya disharmoni terhadap pengaturan izin gangguan pasca berlakunya Permendagri No.19/2017.

Tujuan dari penelitian adalah untuk menganalisis bentuk disharmoni terhadap pengaturan izin gangguan pasca berlakunya Permendagri No.19/2017 dan upaya dalam mengatasi terjadinya disharmoni terhadap pengaturan izin gangguan pasca berlakunya Permendagri No.19/2017.

Kajian teoritik yang berkaitan dengan permasalahan disharmoni pengaturan izin gangguan pasca berlakunya Permendagri No. 19/2017 adalah kajian teoritik mengenai perizinan, izin gangguan, keterkaitan izin gangguan, pendapatan asli daerah dan retribusi daerah, iklim usaha kondusif, hierarki peraturan perundang-undangan, disharmoni peraturan perundang-undangan, dan asas-asas hukum.

## METODE

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. (Hezron Sabar Rotua Tinambunan, 2016:73) Penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum yang dihadapi dan Penelitian ini dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah (Peter Mahmud Marzuki, 2011:35). Penelitian hukum normatif terdapat tiga permasalahan yaitu kekosongan norma, kekaburan norma, dan konflik norma. Penelitian disharmoni merupakan penelitian yang bertujuan dalam penyelarasan atau sinkronisasi aturan. Penelitian taraf sinkronisasi terbagi menjadi dua yaitu sinkronisasi vertikal dan sinkronisasi horizontal (Rony Hanintjo, 1990:12). Ruang lingkup sinkronisasi horizontal adalah apabila perundang-undangan yang sederajat dengan bidang yang sama. Sedangkan ruang lingkup sinkronisasi vertikal adalah berbagai perundang-undangan yang sederajatnya berbeda-beda tetapi mengatur bidang yang sama (Rony Hanintjo, 1990:27).

Bahan hukum primer dalam penelitian ini diperoleh Bahan hukum yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer berupa perundang-undangan. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku, jurnal hukum, dan internet yang berkaitan dengan disharmoni pengaturan retribusi izin gangguan di daerah.



Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi penelitian hukum (*legal research*) yaitu pengumpulan bahan yang berkaitan dengan harmonisasi hukum terutama mengenai pengaturan izin gangguan di daerah. Dalam penelitian ini digunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*).

Analisa yang digunakan terhadap bahan-bahan hukum yang terkumpul adalah dengan dianalisis secara preskriptif, yakni merumuskan dan mengajukan pedoman-pedoman dan kaidah-kaidah yang harus dipatuhi oleh praktik hukum dan dogmatik hukum, dan bersifat kritis yang selanjutnya digunakan untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi. Analisa bahan hukum dilakukan dengan cara melakukan seleksi data sekunder atau bahan hukum, kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan hukum dan menyusun data hasil penelitian tersebut secara sistematis yang dilakukan secara logis. Artinya, ada hubungan keterkaitan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum lainnya untuk mendapatkan gambaran umum dari hasil penelitian (Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010:181).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Pengaturan Izin Gangguan Sebelum Berlakunya Permendagri No. 19/2017**

Izin gangguan merupakan suatu izin. Pengaturan mengenai izin diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan yang menjadi payung hukum dalam perizinan. Izin gangguan merupakan izin yang berkaitan dengan kegiatan usaha. Izin gangguan sebelum berlakunya Permendagri No. 19/2017 diatur dalam beberapa aturan, diantaranya adalah: a.) Undang-Undang Gangguan (*Hinder Ordonantie*) Tahun 1926 Nomor 226 yang telah diubah dan disempurnakan dengan *Staatsblad* Tahun 1940 Nomor 450, undang-undang ini berlaku sesuai dengan asas konkordansi, yang memiliki arti bahwa aturan ini berlaku sejak zaman jajahan Belanda. Hingga saat ini undang-undang ini masih berlaku, karena sampai saat ini pemerintah hanya mengeluarkan aturan turunan dari Undang-Undang Gangguan. Aturan turunan tersebut berupa peraturan menteri, yang di mana aturan tersebut memiliki kekuatan hukum yang lebih rendah dibandingkan dengan undang-undang; b.) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1993 Tentang Izin Mendirikan Bangunan dan Izin Undang-Undang Gangguan Bagi Perusahaan Industri, aturan ini merupakan aturan izin gangguan yang dibuat sebagai turunan dari Undang-Undang Gangguan. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1993 lebih mengatur mengenai prosedur permohonan izin gangguan sesuai dengan tujuan adanya aturan izin gangguan ini yaitu untuk penyederhanaan terkait prosedur perizinan. Aturan izin gangguan ini juga mengatur mengenai retribusi izin gangguan yang lebih lanjut diatur dalam peraturan daerah. Bagian terakhir aturan izin gangguan ini mengatur mengenai sanksi terkait izin gangguan; c.) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2009 Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Menteri

Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan Di Daerah, Permendagri No.27/2009 merupakan aturan izin gangguan yang dibuat sebagai aturan pengganti dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1993 tentang Izin Mendirikan Bangunan dan Izin Undang-Undang Gangguan bagi Perusahaan Industri yang dianggap tidak sesuai lagi dengan kebutuhan pengaturan izin gangguan sehingga perlu diganti. Permendagri No. 27/2009 memberikan wewenang kepada peraturan daerah untuk mengatur lebih lanjut mengenai izin gangguan lebih jelas daripada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 tahun 1993; d.) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, UU PDRD merupakan aturan pengganti terkait pajak daerah dan retribusi daerah yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Hal ini dilakukan untuk perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif.

### **Pengaturan Izin Gangguan Sesudah Berlakunya Permendagri No. 19/2017**

Permendagri No. 19/2017 merupakan aturan yang dibuat untuk memberikan kemudahan berusaha (*ease of doing business*) di Indonesia. Aturan ini telah mencabut segala aturan yang berkaitan dengan izin gangguan. Hal ini dikarenakan izin gangguan dianggap sebagai aturan yang menghambat dalam memajukan usaha, dan dengan penghapusan ketentuan mengenai izin gangguan diharapkan para investor untuk membuka usaha demi kemajuan dalam bidang usaha.

### **Disharmoni Pengaturan Izin Gangguan Pasca Berlakunya Permendagri No.19/2017**

Disharmoni dapat dijumpai di berbagai wilayah pengaturan hukum (Kusnu Goesniadhi, 2009:19). Kedudukan dan fungsi peraturan perundang-undangan sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia, adalah sangat penting. Analisis peraturan perundang-undangan hanya mungkin dilakukan apabila tata urutan peraturan perundang-undangan itu dipahami dengan baik (Kusnu Goesniadhi, 2009:19). Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dimana kedudukan hierarki peraturan perundang-undangan yang paling tinggi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, dan kedudukan paling rendah yaitu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berlakunya aturan hukum Belanda di Indonesia sesuai dengan asas konkordansi, mengharuskan Indonesia ikut menggunakan aturan hukum yang berasal dari zaman Hindia Belanda. Terdapat tiga jenis peraturan yang berasal dari zaman Hindia Belanda, yang masih berlaku sampai sekarang, yang dapat disejajarkan dengan undang-undang yaitu : 1) *Wet*, yaitu peraturan yang

dibentuk di Negeri Belanda oleh *Regering* dan *Staten General* bersama-sama dengan nasihat dari *Raad van State*; 2) *Algemene Matregel van Bestuur*, yaitu peraturan yang dibentuk di Negeri Belanda oleh *Kroon* (Raja) dan menteri-menteri, serta mendapat nasihat dari *Raad van State*; dan 3) *Ordonnantie*, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh *Gouverneur Generaal* dan *Volksraad* di Jakarta, yang berlaku hanya di wilayah Hindia Belanda (Kusnu Goesniadhie, 2009: 116). Masih berlakunya *Hinder Ordonnantie* atau Undang-Undang Gangguan disebabkan belum adanya undang-undang pengganti dari Undang-Undang Gangguan. Selama ini pemerintah hanya mengeluarkan peraturan menteri, dimana peraturan menteri merupakan aturan turunan dari Undang-Undang dan kedudukan peraturan menteri tidak dapat dikatakan sejajar dengan undang-undang.

Disharmoni dapat terjadi karena beberapa faktor. Disharmoni pengaturan izin gangguan pasca berlakunya Permendagri No. 19/2017 terjadi karena adanya demikian banyak jenis peraturan perundang-undangan. Terbentuknya aturan terkait izin gangguan dalam kurun waktu yang berbeda yang dibuat oleh lembaga yang berbeda pula, mengakibatkan terjadinya penumpukan peraturan perundang-undangan. Faktor lain yaitu perbedaan antara undang-undang yang mengatur izin gangguan dengan peraturan pelaksana dari undang-undang terkait izin gangguan. Tata urutan peraturan perundang-undangan sudah dibuat, namun tata urutan peraturan perundang-undangan yang sedemikian tidak dapat selamanya dijadikan pegangan karena dalam kenyataannya ada berbagai peraturan yang berlaku secara efektif, sekalipun tidak ada dalam tata urutan yang diakui oleh hukum positif. Menurut Kusnu Goesniadhie, faktor lain yang menyebabkan terjadinya inkonsistensi yaitu ketentuan penutup dalam undang-undang yang tidak disebutkan secara eksplisit, peraturan apa saja yang sudah tidak berlaku (Kusnu Goesniadhie, 2009:159).

### **Bentuk Disharmoni Terhadap Pengaturan Izin Gangguan Pasca Berlakunya Permendagri No.19/2017**

Undang-Undang Gangguan (*Hinder Ordonnantie*) merupakan aturan pertama yang mengatur aturan terkait izin gangguan. Aturan ini bertujuan untuk kepentingan ketertiban dalam membuka usaha, keselamatan bagi tempat usaha dan lingkungan sekitar, serta berfungsi dalam kesehatan umum. Undang-Undang Gangguan merupakan sebuah produk hukum dari Belanda yang sampai saat ini masih berlaku di Indonesia. Masih berlakunya Undang-Undang Gangguan dikarenakan masih belum ada aturan yang menggantikan dan sejajar dengan Undang-Undang Gangguan. Selama ini Pemerintah hanya mengeluarkan aturan turunan dari Undang-Undang Gangguan. Dalam ketentuan penutup beberapa aturan turunan dari Undang-Undang Gangguan tidak ada yang menyatakan bahwa aturan dalam Undang-Undang Gangguan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pembayaran atas jasa atau pemberian izin khususnya izin gangguan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau Badan disebut dengan retribusi daerah. Dapat diketahui bahwa retribusi

daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Sebagai pedoman dalam pengaturan terkait retribusi daerah, maka ditetapkanlah UU PDRD. Aturan ini memberikan kewenangan pada pemerintah daerah untuk mengatur lebih lanjut terkait retribusi. Hal tersebut tercantum dalam Bab VII UU PDRD yang berisi terkait penetapan dan muatan yang diatur dalam peraturan daerah tentang retribusi. Terkait pengaturan retribusi izin gangguan tercantum dalam Pasal 141 huruf c UU PDRD yang dimana retribusi izin gangguan termasuk kedalam jenis retribusi perizinan tertentu.

Berlakunya Permendagri No. 19/2017 merupakan aturan yang dijadikan sebagai pedoman oleh peraturan daerah dalam menghapus segala aturan terkait izin gangguan, tidak terkecuali aturan terkait retribusi izin gangguan. Dihapusnya ketentuan terkait retribusi izin gangguan menyebabkan beberapa pemerintah daerah tidak berani memungut biaya retribusi izin gangguan. Akan tetapi, di beberapa daerah masih ada pemerintah daerah yang memungut biaya retribusi izin gangguan, dengan alasan masih berlakunya undang-undang yang mengatur ketentuan mengenai retribusi izin gangguan. Hal tersebut merupakan suatu akibat dari terjadinya disharmoni peraturan perundang-undangan khususnya pengaturan izin gangguan.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dimaksud dengan peraturan menteri adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Undang-Undang seharusnya tidak menetapkan bahwa ketentuan-ketentuan di dalamnya akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri (Ronny Hanintijo, 1998: 30). Hal ini dikarenakan pelaksana dari Undang-Undang adalah peraturan pemerintah. Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menteri merupakan pembantu presiden, sehingga kewenangan menteri di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah berasal dari kewenangan presiden. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa telah terjadinya disharmoni Permendagri No. 19/2017 dengan Undang-Undang Gangguan dan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009, dimana kedudukan Undang-Undang tersebut berada diatas peraturan menteri.

Disharmoni merupakan lawan kata dari harmoni atau selaras. Dengan kata lain disharmoni disini memiliki arti adanya ketidakselaran dalam pengaturan izin gangguan. Disharmoni terdiri dari beberapa bentuk yaitu: 1) Inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan; 2) Inkonsistensi secara vertikal dari segi waktu; 3) Inkonsistensi secara horizontal dari segi substansi peraturan; 4) Inkonsistensi horizontal dari segi substansi dalam satu peraturan yang sama; dan 5) Inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda.

Dilihat dari pengertian bentuk-bentuk disharmoni, inkonsistensi secara vertikal dari segi format merupakan bentuk dari disharmoni terhadap pengaturan izin gangguan pasca berlakunya Permendagri No. 19/2017.



Inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan dapat diartikan bahwa peraturan yang hierarkinya lebih rendah bertentangan dengan hierarki peraturan yang lebih tinggi, misalnya antara peraturan pemerintah dengan undang-undang. Dalam hal ini inkonsistensi terjadi antara Permendagri No. 19/2017 dengan Undang-Undang Gangguan (*Hinder Ordonnantie*) sebuah produk hukum Belanda yang sampai saat ini masih berlaku, dikarenakan masih belum adanya aturan pengganti yang sejajar dengan Undang-Undang Gangguan. Selain itu inkonsistensi juga terjadi pada Permendagri No. 19/2017 dengan UU PDRD, dimana retribusi izin gangguan menurut UU PDRD termasuk kedalam jenis retribusi perizinan tertentu yang diatur lebih lanjut ke dalam peraturan daerah.

### **Upaya Dalam Mengatasi Terjadinya Disharmoni Terhadap Pengaturan Izin Gangguan Pasca Berlakunya Permendagri No.19/2017**

Berlakunya Permendagri No. 19/2017 menyebabkan terjadinya disharmoni terhadap pengaturan izin gangguan yang kedudukannya berada diatas Permendagri No. 19/2017. Disharmoni yang terjadi terhadap pengaturan izin gangguan pasca berlakunya Permendagri No. 19/2017 menimbulkan beberapa masalah hukum yaitu: a.) Disfungsi hukum, aturan terkait izin gangguan tidak dapat memberikan pedoman berperilaku kepada pengusaha yang hendak membuka usaha; b.) Terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya; c.) Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien; d.) Tidak adanya kepastian hukum bagi pelaku usaha yang hendak membuka usaha; dan e.) Dapat meningkatkan terjadinya aksi pungutan liar oleh oknum dalam instansi terkait pengaturan izin gangguan.

Upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi terjadinya disharmoni pengaturan izin gangguan pasca berlakunya Permendagri No. 19/2017 yaitu dengan kembali melihat pada asas hukum nasional. Dalam hal ini asas yang paling tepat digunakan adalah asas *lex superior derogate lege inferiori*, yang memiliki arti dimana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Hal ini jelas berlaku karena penghapusan ketentuan mengenai izin gangguan di daerah oleh Permendagri No. 19/2017 dianggap tidak sesuai dengan aturan yang diatur dalam Undang-Undang Gangguan dan UU PDRD sebagai peraturan yang mengatur ketentuan izin gangguan dan memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari Permendagri No. 19/2017.

Upaya lain yang dapat dilakukan untuk mengatasi terjadinya disharmoni pengaturan izin gangguan pasca berlakunya Permendagri No. 19/2017 adalah mengubah atau mencabut seluruh pasal peraturan perundang-undangan yang bertentangan oleh lembaga atau instansi yang berwenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dapat diuji oleh dua lembaga melalui dua model kewenangan, yaitu *judicial review* oleh Mahkamah Agung (Kusnu Goesniadhie, 2010:164).

### **PENUTUP**

#### **Simpulan**

Bentuk disharmoni terhadap pengaturan izin gangguan pasca berlakunya Permendagri No. 19/2017 yaitu inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan. Inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan memiliki arti dimana peraturan yang

hierarkinya lebih rendah bertentangan dengan hierarki peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal ini Permendagri No. 19/2017 bertentangan dengan Undang-Undang Gangguan (*Hinder Ordonnantie*) yang mengatur ketentuan izin gangguan. Permendagri No. 19/2017 juga bertentangan dengan UU PDRD yang mengatur ketentuan terkait retribusi izin gangguan di daerah, dan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Negara yang merupakan payung hukum bagi perizinan.

Upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi disharmoni yang telah terjadi yaitu dilakukan dengan cara kembali melihat pada asas hukum nasional. Asas *Lex Superiori Derogat Lege Inferiori* adalah asas yang paling tepat, dimana Undang-Undang Gangguan dan UU PDRD dapat mengesampingkan Permendagri No. 19/2017. Upaya lain yaitu dengan cara menghapus atau mengubah seluruh ketentuan dengan cara uji materi *Judicial review* oleh Mahkamah Agung.

### **Saran**

Berkaitan dengan permasalahan diatas maka disarankan bagi pemerintah agar lebih memperhatikan dalam hal pembuatan peraturan perundang-undangan agar tidak bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku dan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi. Khususnya instansi pemerintah BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional) yang memiliki kewenangan dalam meninjau kembali perundang-undangan masa penjajahan yang selaras dengan keadaan dan kepentingan rakyat berdasarkan UUD 1945. Dengan demikian BPHN dapat mengusulkan perundang-undangan jaman Hindia Belanda harus diubah ataupun dicabut.

Saran bagi masyarakat berkaitan dengan permasalahan ini agar dapat berupaya dalam menyelesaikan disharmoni yang terjadi dalam peraturan perundang-undangan, khususnya inkonsistensi secara vertikal dari segi format dengan kembali melihat asas hukum.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Cornella O. Rumbay, 2014, Jurnal *Lex Administratum* Vol. III/No.3/Jul-Okt/2014 Kajian Yuridis Jaminan Kepastian Hukum Mengenai Perlakuan Dan Fasilitas Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal
- Fajar, Mukti dan Achmad, Yulianto. 2013. *Dualisme Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: Refika Aditama
- Goesniadhie, Kusnu. 2010. *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*. Malang: Nasa Media
- Hadjon, Philipus M. 1993. *Pengantar Hukum Perizinan*. Surabaya: Yundika
- \_\_\_\_\_, 2011. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gajah Mada Univ. Press
- Hanintijo, Ronny. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia

- Harjono, Dhaniswara K. 2007. *Penanaman Modal*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Hezron Sabar Rotua Tinambunan, 2016, *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 16 No. 1 *Reconstruction Process of President and/or Vice President in Indonesian Constitutional System*
- HR, Ridwan. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius
- Indroharto. 1995. *Perbuatan Pemerintahan Menurut Hukum Publik dan hukum Perdata*. Jakarta: LPP-HAN
- Manan, Bagir. 2004. *Hukum Positif Indonesia*. Yogyakarta: FH UI Press
- Mardiasmo. 2004. *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: ANDI
- Marzuki, Peter Mahmud. 2011. *Penelitian Hukum*. Surabaya: Kencana
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2017 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 tahun 2009 tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan Di Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 tahun 2009 tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan di Daerah (berita Negara Tahun 2017 Nomor 481);
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 46/M-DAG/PER/9/2009 tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan;
- Pudyatmoko, Y. Sri. 2009. *Perizinan Problem Dan Upaya Pembenahan*. Jakarta: PT. Grasindo
- Ranny Christie Mose, 2017, *Jurnal Lex et societas* Vol. V/No.4/Jun/2017 *Implikasi Hukum Atas Iklim Investasi Di Kota Manado Sebelum dan Sesudah Dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 tahun 2017*
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049);
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);
- Salindeho, John. 1993. *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika
- Siahaan, Marihot P. 2005. *Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Sidharta, *Narasi Inisiatif Harmonisasi Sistem Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia, Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia kerjasama dengan Mitra Pesisir / Coastal Resources Management Project II
- Soehardjo. 1991. *Hukum Administrasi Negara Pokok-Pokok Pengertian Serta Perkembangannya di Indonesia*. Semarang: Badan Penerbit Univ. Diponegoro
- Soehino. 1984. *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*. Yogyakarta: Liberty Utrecht, E. 1957. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar
- Suhartono, 2011, Tesis : *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif dan Akuntabel)*, Jakarta: Universitas Indonesia
- Sumantoro. 1986. *Hukum Ekonomi*. Jakarta: UI Press
- Sutedi, Adrian. 2011. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika
- Undang-Undang Gangguan (*Hinder Ordonnantie Staatsblad 1940-No. 14 dan No. 450*);
- Utrecht, E. 1988. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu
- Warsito. 2001. *Perimbangan Keuangan Daerah*. Bandung: Sinar Jaya
- Yani, Ahmad. 2002. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja