

Wewenang Daerah Otonom Dalam Menyelenggarakan Izin Gangguan

Jimmy Bastian
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
Jalan Semolowaru Nomor 45, Surabaya 60118, Indonesia
0315926014, jimmy_bastian@ymail.com

ABSTRAK

Pemerintah dapat mempengaruhi dan mengarahkan perilaku masyarakat dengan instrumen perizinan. Salah satu jenis perizinan di Indonesia adalah Izin Gangguan yang biasa disebut HO¹. Izin Gangguan adalah produk perizinan peninggalan pemerintah Hindia Belanda. Dengan izin ini kegiatan usaha yang berpotensi menimbulkan bahaya (*gevaar*), kerusakan yang merugikan (*schade*), dan gangguan (*hinder*) dapat dikendalikan dan diawasi oleh pemerintah. Atas dasar ketentuan Aturan Peralihan dalam Undang-Undang Dasar, semua peraturan perundang-undangan Hindia Belanda masih diberlakukan selama belum dicabut atau diganti. Oleh karena itu pelayanan Izin Gangguan masih tetap diselenggarakan pasca kemerdekaan Indonesia. Melalui otonomi daerah, wewenang menerbitkan Izin Gangguan secara umum dilimpahkan kepada bupati atau walikota dan khusus bagi DKI Jakarta pada gubernur. Untuk menutupi biaya yang timbul dalam penerbitan Izin Gangguan, pemerintahan daerah diberi wewenang untuk melakukan pungutan yang disebut dengan Retribusi Izin Gangguan. Pada awal tahun 2017, Pemerintah memutuskan untuk meniadakan Izin Gangguan dengan menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 tahun 2017. Pasca ditetapkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, timbul pertanyaan apakah pemerintahan daerah tidak dapat lagi menyelenggarakan Izin Gangguan? Dalam karya tulis ini akan dicari jawaban atas pertanyaan tersebut dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan kesejarahan, dan pendekatan konseptual.

Kata kunci: *Hinder Ordonnantie*, Izin Gangguan, dan otonomi daerah.

ABSTRACT

The government is able to influence and to direct the community behavior with licensing instruments. An example of licensing in Indonesia is Izin Gangguan dat commonly called HO. Izin Gangguan is a licensing product from the Dutch East Indies government. With this permit business activities that have the potential to cause danger (*gevaar*), adverse damage (*schade*), and interference (*hinder*) can be controlled and monitored by the government. Based on the provisions of the Transitional Rules in the Constitution, all the laws and regulations of the Dutch East Indies are still in effect as long as they have not been revoked or replaced. Therefore, Izin Gangguan services are still held after Indonesian independence. Through regional autonomy, the authority to issue Izin Gangguan is generally delegated to the regent or mayor and for DKI Jakarta to the governor. To cover the costs incurred in the issuance of Izin Gangguan, the regional government is authorized to carry out levies, which are called Retribusi Izin Gangguan. In early 2017, the Government decided to abolish Izin Gangguan by stipulating Minister of Home Affairs Regulation Number 19 of 2017. After the stipulation of the Minister of Home Affairs Regulation, the question arises whether regional governments can no longer hold Izin Gangguan? In this paper, answers to these questions will be sought using the statute approach, historical approach, and conceptual approach.

Keywords: *Hinder Ordonnantie*, Disturbance Permit, and regional autonomy.

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pembagian kekuasaan secara vertikal dalam konteks negara kesatuan membagi kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah.² Atas dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI), pemerintahan daerah berwenang melakukan tindakan mengatur/*regelenddaad* dan mengurus/*bestuursdaad* sendiri urusan pemerintahannya. Pasal 18 ayat (1) UUDNRI memerintahkan kepada *wetgevende orgaan* untuk

¹ Singkatan dari *Hinder Ordonnantie*

² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jilid 2, Jakarta, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, h. 20. (selanjutnya diingkat Jimly Asshiddiqie I)

membentuk sebuah undang-undang tentang pemerintahan daerah. Untuk itu ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU-Pemda). Dalam UU-Pemda diatur tentang urusan pemerintahan konkuren yang merupakan dasar pelaksanaan otonomi daerah (*Vide* Pasal 9 ayat (4) UU-Pemda).

Penyerahan urusan pemerintahan konkuren ini menimbulkan kebutuhan atas sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan di daerah. Untuk itu diserahkan juga sejumlah sumber keuangan daerah yang salah satunya adalah pajak daerah dan retribusi daerah (*Vide* Pasal 279 ayat (2) UU-Pemda). Salah satu urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah yang didalamnya terdapat penyerahan sumber keuangan dalam bentuk retribusi adalah penyelenggaraan Izin Gangguan.

Izin Gangguan diatur dalam *Hinder Ordonnantie* yang merupakan peraturan perundangan Hindia Belanda. Substansi pengaturannya adalah perizinan dalam hal pendirian bangunan/tempat kerja yang dapat menimbulkan bahaya (*gevaar*), kerusakan (*schade*), atau gangguan (*hinder*). Izin tersebut dikenal dengan Izin Gangguan yang kewenangan penyelenggaraannya diserahkan kepada daerah otonom (Pasal 1 ayat (3) *Hinder Ordonnantie*).

Sejak tahun 1984, pedoman teknis Izin Gangguan diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri). Dengan begitu, dalam menetapkan peraturan daerah tentang Izin Gangguan, daerah otonom wajib menyesuaikannya dengan Permendagri yang berlaku. Sampai awal tahun 2017, Permendagri yang menjadi pedoman dalam membentuk peraturan daerah tentang Izin Gangguan adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan Di Daerah (Permendagri 27/2009) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Meteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan Di Daerah (Permendagri 22/2016).

Namun pemerintah menganggap keberadaan Izin Gangguan tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan kemudahan dalam berusaha.³ Untuk itu pada 29 Maret 2017, Tjahjo Kumolo menetapkan 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 Meteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan Di Daerah (Permendagri 19/2017).

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pendahuluan di atas, dapat dirumuskan dua permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah Daerah Otonom berwenang menyelenggarakan Izin Gangguan pasca diundangkannya Permendagri 19/2017?
2. Apakah Daerah Otonom berwenang memungut Retribusi Izin Gangguan Pasca diundangkannya Permendagri 19/2017?

3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁴ Dalam penelitian hukum ini diangkat suatu

³ Konsiderans menimbang huruf a Permendagri 19/2017.

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2005, h. 35. (selanjutnya disingkat Peter Mahmud Marzuki I).

problematika hukum yang mengandung isu hukum dalam ruang lingkup dogmatika hukum yang akan diteliti secara normatif.

Untuk meneliti dan menjawab isu hukum tersebut dalam tulisan ini akan dilakukan tiga metode pendekatan, yaitu:

- a. pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu.⁵ Pendekatan ini diperlukan untuk memahami perkembangan dan perubahan pertimbangan-pertimbangan filosofis dan sosiologis regulasi Izin Gangguan dari waktu ke waktu.
- b. pendekatan peraturan perundangan dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundangan terkait Izin Gangguan. Dalam penelitian ini pendekatan peraturan perundangan diperlukan untuk mengetahui landasan-landasan yuridis yang terkait dengan produk hukum Izin Gangguan. Sehingga didapatkan pemahaman terhadap hierarki peraturan perundangan terkait.
- c. Pendekatan konseptual mengacu pada suatu konsep. Konsep ini dibangun berdasarkan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.⁶

PEMBAHASAN

1. Kewewenangan Daerah Otonom Dalam Menyelenggarakan Izin Gangguan Pasca Permendagri 19/2017

Dalam konteks NKRI, desentralisasi menjadi pilihan demi terwujudnya kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial sebagaimana dikatakan Moh. Yamin dalam sidang BPUPK pada 29 Mei 1945. Pilihan tersebut disepakati para pendiri bangsa yang menyadari bahwa sentralisasi pemerintahan bukanlah pilihan yang realistis mengingat wilayah Indonesia yang begitu luas.⁷ Konsensus ini melahirkan ketentuan pemerintahan daerah dalam Pasal 18 UUD. Prinsip di belakang ketentuan ini adalah pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat untuk mengatur dan mengurus sendiri segenap kepentingan anggota masyarakatnya yang pelaksanaannya diselenggarakan oleh sebuah organ yaitu pemerintah daerah⁸.

Pada tahun 1998 terbentuk suatu gerakan masyarakat yang dikenal dengan gerakan reformasi. Gerakan ini menuntut diadakannya perubahan UUD. Dalam rapat MPR yang membahas tentang perubahan UUD, terminologi otonomi daerah mulai dipergunakan sebagai bagian dari konsep desentralisasi di Indonesia. Dalam rapat panitia ad hoc badan persiapan MPR ke-9, Bagir Manan mengatakan bahwa beliau selalu mengartikan desentralisasi itu adalah otonomi yang merupakan subsistem dan sebuah mekanisme yang dimiliki negara kesatuan. Dalam pembahasan tersebut muncul dorongan dari berbagai tokoh bangsa untuk membentuk aturan pemerintahan daerah dengan ketentuan yang lebih jelas dan rinci. Pasal 18 UUD yang awalnya terdiri dari satu pasal tanpa ayat, diubah menjadi tiga pasal: Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Pasal 18 terdiri dari tujuh ayat, Pasal 18A dua ayat, dan Pasal 18B juga dua ayat.

Dalam UUDNRI dinyatakan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri (*Vide* Pasal 18 ayat (1) jo. Ayat (2) UUDNRI). Pemerintahan daerah dengan cakupan wilayah terluas disebut dengan provinsi. Di

⁵ *Ibid.* hlm. 166.

⁶ *Ibid.*, hal 177

⁷ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta, 2011, h. 5-6

⁸ Pemerintah daerah dalam konteks ini adalah pemerintah daerah dalam arti luas, yaitu kepala daerah beserta badan perwakilan rakyat di daerah.

dalam wilayah daerah provinsi terdapat pemerintah daerah dengan cakupan wilayah yang lebih kecil disebut dengan kabupaten/kota. Pembagian NKRI atas wilayah provinsi, kabupaten dan kota ini adalah apa yang oleh van Der Pot sebut sebagai desentralisasi teritorial. Menurut beliau provinsi dan kabupaten adalah badan hukum kewilayahan (*gebiedscorporatie*) yang memiliki *regelende* dan *besturende bevoegdheid* atau kewenangan mengatur dan mengurus, sebatas di dalam wilayahnya.⁹

Berbicara mengenai desentralisasi, berarti berbicara mengenai kewenangan pemerintahan tingkat lokal/daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya secara mandiri. Dengan kata lain terdapat *regelgevende* dan *besturende bevoegdheid*. Sayangnya relatif tidak mudah bagi orang awam atau bahkan mahasiswa fakultas hukum sekalipun untuk mengerti secara prinsipil tentang hal ini. Kesukaran yang timbul dalam mencerna secara prinsipil wewenang pemerintahan lokal/daerah ini ditimbulkan oleh terdapatnya dua proposisi yang terkesan *contradictio in terminis*. Di satu pihak dikatakan bahwa desentralisasi dalam negara kesatuan bukan penyerahan kedaulatan kepada pemerintah daerah, namun hanya sebatas pada adanya penyerahan kewenangan dan hakekatnya daerah tidak memiliki kewenangan kecuali kewenangan yang diserahkan dan dilimpahkan oleh pemerintah pusat.¹⁰ Akan tetapi dipihak lain dikatakan bahwa wewenang daerah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya adalah bersifat atributif dan wewenang tersebut diberikan langsung secara eksplisit oleh konstitusi. Disini penulis akan mencoba menjabarkan tentang dua proposisi terkait wewenang pemerintahan daerah yang terkesan *contradictio in terminis* tersebut. *Pertama*, wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus pada dasarnya memang merupakan sebuah kewenangan asli/atributif karena itu wewenang tersebut mendapat tempat tersendiri di dalam ketentuan konstitusi. Sebelum sebuah negara secara formal terbentuk, di dalamnya telah menetap kelompok-kelompok masyarakat asli yang mengatur dan mengurus sendiri kepentingan anggota kelompok masyarakatnya. Kelompok-kelompok masyarakat tersebut merupakan kelompok masyarakat hukum atau *rechtsgemeenschappen* atau *legal entities* yang bisa bersifat teritorial, bisa teritorial genealogis atau merupakan geneal.¹¹ Adanya tujuan-tujuan tertentu atau alasan-alasan lain yang bersifat mempersatukan dapat mendorong kelompok-kelompok masyarakat tersebut untuk bersama-sama membentuk suatu negara kesatuan. Dalam hal negara kesatuan bentukan kelompok-kelompok masyarakat tersebut menerapkan prinsip desentralisasi maka wewenang asli kelompok-kelompok masyarakat hukum untuk mengatur dan mengurus kepentingan anggota masyarakatnya sendiri tadi itu dibiarkan tetap ada dan diberi ruang dalam konstitusi yang merupakan kesepakatan bersama dalam membentuk suatu negara kesatuan antar *legal entities* tadi. Logika inilah yang melegitimasi wewenang asli pemerintahan lokal/daerah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya. Dengan kata lain hak/wewenang asli yang memang sudah ada sejak awal tadi diakui dan dibiarkan tetap ada oleh negara.

Dalam konteks NKRI wewenang daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya juga merupakan wewenang atribusi atau wewenang asli. Dalam sidang MPR Lanjutan yang membahas tentang ketentuan Pasal 18 ayat (2), Bagir Manan sebagai salah satu pakar mengatakan: ... *bahwa otonomi tidak diberikan. ... Otonomi itu ada yang merupakan satu hal yang*

⁹ C.W. van der Pot, *Handboek van Het Nederlandse Staatsrecht*, bewerkt door A.M. Donner, (cetakan ke-8), Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1968, h. 512.

¹⁰ Hufron dan Syofyan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer*, Surabaya, LaksBang Grafika Yogyakarta dan Kantor Advokat "Hufron & Rubai", 2016, h. 137.

¹¹ Dikutip dari pendapat Bagir Manan dalam sidang MPR lanjutan 13 Agustus 2000. Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, buku 4 jilid 2 Edisi Revisi, Jakarta, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010. h. 1356.

memang merupakan hak daerah berdasarkan asasnya. ... Otonomi itu bisa bersumber dari asli di daerah, misalnya pemerintahan daerah kita, otonominya tidak diberikan itu. Otonominya adalah otonomi yang asli, ...¹² Dari penjelasan tersebut lahir kesepakatan di antara para anggota perumus perubahan UUD bahwa pada prinsipnya hak daerah untuk mengatur dan mengurus itu merupakan hak asli dan bukan merupakan suatu pemberian dari pemerintah pusat. Dari prinsip tersebut lahirlah Pasal 18 ayat (2) UUDNRI.

Terdapat dua bentuk desentralisasi dalam konteks NKRI, bersifat penuh dan tidak penuh. Dalam desentralisasi yang bersifat penuh terdapat kebebasan dan kemandirian untuk menentukan sendiri azas dan cara menjalankan kewenangan. Desentralisasi yang bersifat penuh inilah yang dalam UUDNRI disebut asas otonomi. Sedangkan apabila daerah hanya memiliki kebebasan dan kemandirian dalam mengatur dan mengurus cara menjalankan kewenangannya maka kita berbicara tentang tugas pembantuan.¹³

Otonomi daerah pada hakekatnya memberikan kepada rakyat di daerah hak untuk mengatur dan mengurus sendiri segala kepentingannya yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan dibantu oleh perangkat daerah.¹⁴ Kepala daerah yang memimpin provinsi disebut dengan gubernur, sedangkan pada kabupaten kepala daerahnya disebut bupati dan pada pemerintah daerah kota disebut dengan walikota (*Vide* Pasal 18 ayat (4) UUDNRI).

Pasal 18 ayat (5) UUDNRI menegaskan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang ditentukan oleh undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat. Maksud dari menjalankan otonomi seluas-luasnya adalah pendistribusian wewenang dari pusat ke daerah dilakukan dengan *residual function system*. Artinya bahwa pemerintahan pusat melalui undang-undang menentukan urusan pemerintahan mana yang mutlak dipegang oleh pemerintah pusat dan *residu* atau urusan sisanya diserahkan ke daerah.

Dalam negara hukum semua tindakan pemerintah pada prinsipnya harus dapat diprediksi oleh masyarakat, bebas dari tindakan semena-mena, dan berada dalam batas-batas yang telah ditentukan oleh hukum. Hal ini dikenal dengan asas legalitas. Asas legalitas menuntut agar tindakan pemerintah berdasar atas peraturan yang mengikat untuk umum. Dikatakan sebagai peraturan yang mengikat untuk umum karena dia mengikat semua masyarakat tanpa terkecuali. Frasa 'tanpa terkecuali' bermakna bahwa pemerintah sendiripun terikat olehnya.¹⁵ Suatu peraturan dapat memiliki daya ikat yang demikian bila dan hanya bila peraturan tersebut dibentuk oleh organ negara yang memiliki wewenang untuk itu.¹⁶ Pasal 18 ayat (6) UUDNRI memberikan wewenang kepada pemerintahan daerah untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan lainnya demi pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini memuat suatu kaidah kewenangan yaitu kaidah yang menetapkan oleh siapa dan melalui prosedur apa suatu kaidah perilaku ditetapkan.¹⁷ Kaidah kewenangan ini dimuat dalam konstitusi, sehingga *regelgevende bevoegdheid* pemerintah daerah adalah kewenangan atribusi. Akan tetapi dalam ketentuan tersebut tidak diatur tentang bagaimana prosedur kewenangan tersebut ditetapkan. Hal

¹² *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, buku 4 jilid 2 Edisi Revisi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010. h. 1388.

¹³ Philipus Mandiri, et al., *Op. Cit.*, h. 111.

¹⁴ Penjelasan umum UU-Pemda angka 1 alinea ke-6.

¹⁵ D.J. Elzinga, R. De Lange, dan H.G. Hoogers *Van Der Pot Handboek Van Het Nederlandse Staatsrecht (zestiende druk)*, Deventer, Wolters Kluwer, 2014, h. 682.

¹⁶ J.B.J.M. ten Berge, dan F.C.M.A. Michiels, *Bestuuren Door De Overheid*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink en G.J. Wiarda Instituut, 2001. h. 150

¹⁷ J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, terjemahan B. Arief Sidharta, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2105, h.104

ini karena norma yang dimuat dalam konstitusi dapat memuat *open legal policy* yang harus diisi oleh parlemen. Untuk itu Pasal 18 ayat (7) UUDNRI memerintahkan dibentuknya satu undang-undang yang mengatur tentang susunan dan tata cara pemerintahan daerah. Undang-undang organik tersebut adalah UU-Pemda.

Dalam UU-Pemda yang dimaksud dengan pemerintah pusat adalah Presiden RI sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang dibantu menteri (*Vide* Pasal 1 angka 1 UU-Pemda). Kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh presiden adalah *betuursfunctie* yaitu fungsi penguasa di luar *regelgeving* dan *rechtspraak*.¹⁸ Kekuasaan pemerintahan tersebut dapat diuraikan ke dalam berbagai urusan pemerintahan (*Vide* Pasal 5 (2) UU-Pemda). Urusan pemerintahan dapat begitu beragam dan kompleks, karena itu presiden membutuhkan organ-organ negara yang dapat membantu dalam pelaksanaannya. Di Indonesia, presiden dibantu oleh menteri yang masing-masing menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu (*Vide* Pasal 5 ayat (3) UU-Pemda). Urusan pemerintahan inilah yang kemudian untuk sebagian diserahkan ke daerah dengan prinsip desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi (*Vide* penjelasan umum angka 1 jo Pasal 5 ayat (4) UU-Pemda).

Menurut UU-Pemda Pasal 1 angka (8) desentralisasi adalah diserahkannya urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dari pusat kepada daerah. Menurut D.J Elzinga, desentralisasi berarti pengaturan dan pemerintahan tidak hanya berasal dari pusat kekuasaan, akan tetapi juga dilaksanakan oleh sejumlah besar badan dan organ yang dapat melaksanakan tugas-tugas yang diserahkan kepadanya secara bebas dan dengan tanggung jawab sendiri dalam batas-batas tertentu.¹⁹

Sedangkan tentang tugas pembantuan UU-Pemda Pasal 1 angka (11) mengatakan sebagai penugasan dari pusat kepada daerah untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, atau dari pemerintah daerah provinsi kepada kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi. Menurut J.H.A. Logemann tugas pembantuan sebagai tugas yang diperintahkan oleh kekuasaan satuan pemerintahan yang memiliki cakupan/skala tanggung jawab yang lebih luas kepada satuan pemerintahan yang memiliki cakupan/skala tanggung jawab yang lebih sempit.²⁰

Prinsip utama negara kesatuan yaitu *regeling* dan *bestuur* hanya terjadi dari pemerintah pusat. Meskipun begitu, tetap terjadi suatu penyebaran tugas dan kewenangan baik itu dengan atribusi ataupun delegasi. Hanya saja penyebaran tugas dan kewenangan tadi terjadi pada pejabat-pejabat pemerintah pusat. Penyebaran atau pelimpahan tugas dan kewenangan pada pejabat-pejabat pemerintah pusat inilah yang disebut dengan dekonsentrasi.²¹ Sedangkan dalam UU-Pemda definisi dekonsetrasi dijelaskan dalam Pasal 1 angka (9).

UU-Pemda membagi urusan pemerintahan ke dalam urusan pemerintahan absolut, konkuren dan umum (*Vide* Pasal 9 ayat (1) UU-Pemda). Dari ketiga urusan pemerintahan tersebut, urusan pemerintahan konkurenlah yang dibagi antara pusat dan daerah (*Vide* Pasal 9 ayat (3)). Pembagiannya didasarkan pada prinsip eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan kepentingan strategis nasional (*Vide* Pasal 13 ayat (1) UU-Pemda). Selain itu, ada juga urusan pemerintahan yang pembagiannya didasarkan pada pendekatan ekologis, contohnya urusan pemerintahan di

¹⁸ Disarikan dari Penjelasan UUD 1945 Pasal 4 dan Philipus M. Hadjon dkk, Op. Cit., h. 4

¹⁹ D.J. Elzinga, R. De Lange, dan H.G. Hoogers *Van Der Pot Handboek Van Het Nederlandse Staatsrecht (zestiende druk)*, Deventer, Wolters Kluwer, 2014, h. 855.

²⁰ J.H.A. Logemann, *Het Staatsrecht Van Indonesië Het Formele Systeem*, Bandung, N.V. UITGEVERIJ W. VAN HOEVE - 's-G RAVEN HAGE, 1954, h. 173

²¹ D.J. Elzinga, R. De Lange, dan H.G. Hoogers, Op. Cit., h. 855.

bidang kehutanan dan kelautan.²² Sedangkan yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah adalah urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah (*Vide* Pasal 9 ayat (4) UU-Pemda).

Dalam desertasinya, Mahfud MD menyebutkan tiga asas tentang bagaimana otonomi diberikan dan bagaimana batas cakupannya. Asas-asas tersebut adalah: asas otonomi formal, materiil, dan riil.²³ Ketentuan dalam Pasal 13 menunjukkan bahwa UU-Pemda menganut asas otonomi formal dalam membagi urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Akan tetapi pengalaman telah mengajarkan pada Indonesia bahwa pembagian dengan asas otonomi formal saja akan menimbulkan ketidakjelasan. Untuk menghindari hal tersebut, UU-Pemda membagi urusan pemerintahan antara satuan pemerintahan secara rinci di dalam lampiran UU-Pemda (*Vide* Pasal 15 ayat (1) UU-Pemda).

Menurut Hadjon, *besturen*²⁴ merupakan suatu kegiatan yang berkelanjutan.²⁵ Dikatakan berkelanjutan karena *besturen* terkait dengan kegiatan mengurus kepentingan masyarakat yang bersifat dinamis. Sehingga urusan pemerintahan juga mengikuti kedinamikaan masyarakat. Hal ini menyebabkan urusan-urusan pemerintahan selalu mengalami perubahan dan perkembangan. Oleh sebab itu pemikiran yang menganggap bahwa urusan pemerintahan dapat dirinci dan dipilah-pilah adalah pemikiran yang keliru. Penerapan merinci dan memilah urusan pemerintahan seperti dalam asas otonomi materiil murni dapat menyebabkan kegiatan *besturen* menjadi lambat dan kurang responsif. Untuk menghindari hal tersebut UU-Pemda juga tidak menutup ruang bagi urusan-urusan pemerintahan konkuren yang belum dicantumkan dalam Lampiran UU-Pemda. Bagi urusan-urusan tersebut pembagiannya dilaksanakan atas dasar prinsip dan kriteria sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UU-Pemda dan ditetapkan dengan peraturan presiden (*Vide* Pasal 15 ayat (2) jo. Ayat (3) UU-Pemda).

Pada hakekatnya tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan sekalipun tetap berada di tangan presiden. Atas dasar prinsip itulah maka dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren, UU-Pemda memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) serta melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah (*Vide* Pasal 16 ayat (1) UU-Pemda). Oleh sebab itu daerah wajib berpedoman pada NSPK dalam setiap kebijakannya (*Vide* Pasal 17 ayat (2) UU-Pemda).

a. Kewenangan Daerah Dalam Menyelenggarakan Izin Gangguan

Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran UU-Pemda, menjadi kewenangan tiap tingkatan pemerintahan yang penentuannya didasarkan atas prinsip dan kriteria sebagaimana disebutkan Pasal 13 UU-Pemda. Pertanyaannya, bagaimana dengan urusan pemerintahan konkuren yang telah ada sebelum UU-Pemda ditetapkan? Jawabannya terdapat dalam Pasal 407 UU-Pemda yang menegaskan bahwa semua peraturan perundangan terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah dinyatakan masih berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan UU-Pemda. Selama ini belum ada undang-undang yang ditetapkan untuk mengganti atau mencabut *Hinder Ordonnantie*. Tentang apakah materi muatan

²² Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Op. Cit.*, h. 73.

²³ Tentang penjelasan lengkap ketiga asas otonomi ini, lihat pada Sub Bab Tinjauan Pustaka angka 1

²⁴ *Besturen* merupakan sebuah kata kerja dalam bahasa Belanda yang dalam arti kiasannya adalah memimpin, memegang kepemimpinan, mengatur, mengelola, memerintah.

²⁵ Dikutib oleh Ridwan HR, *Op. Cit.*, h. 38-39.

Hinder Ordonnantie bertentangan dengan UU-Pemda akan kita analisa dalam pembahasan berikutnya.

H. Westra berbicara tentang ordonansi dari sudut pandang pembentukannya dibandingkan dengan *wet* di Belanda. Beliau mengatakan bahwa pembentukan ordonansi dari banyak sudut pandang mengingatkan kita pada hukum di Belanda yaitu dengan pembentukan *wet* atau undang-undang.²⁶ Sedangkan secara normatif, Pasal 82 IS1925 mengatakan bahwa materi muatan ordonansi adalah hal-hal yang terkait dengan kepentingan internal Hindia Belanda dan hal-hal lain yang oleh sebuah *wet* atau sebuah *algemeenen maatregel van bestuur* diperintahkan untuk diatur lebih lanjut dengan ordonansi.

Salah satu contoh kepentingan internal Hindia Belanda yang diperintahkan oleh IS1925 untuk diatur dengan ordonansi disebutkan dalam Pasal 119 ayat (1) IS1925 yaitu pembagian wilayah Hindia Belanda kedalam provinsi dan daerah tingkat satu lainnya. Contoh lain yang terkait dengan kepentingan dan keadaan internal Hindia Belanda yang diatur dengan sebuah ordonansi adalah Izin Gangguan. *Hinder Ordonnantie* ditetapkan dengan *Staatsblad* 1926-226 sebagaimana telah diubah terakhir dengan *Staatsblad* 1940-14 dan 450. Versi terjemahan dari *Hinder Ordonnantie* ini disebut dengan Undang-Undang Gangguan.

Pasal 1 *Hinder Ordonnantie* melarang pendirian tempat-tempat usaha tertentu tanpa izin. Tempat-tempat usaha tersebut disebutkan secara rinci dalam ketentuan ayat (1) yang totalnya dua puluh macam tempat usaha. Selain tempat-tempat usaha yang disebutkan tersebut, semua tempat usaha yang dapat menyebabkan bahaya, kerusakan/kerugian, dan gangguan juga dilarang untuk didirikan. Pasal 1 Ayat (3) mengaitkan norma larangan tadi dengan norma kewenangan untuk menggantikan larangan tersebut dengan Izin Gangguan. Kewenangan itu diserahkan kepada pejabat dalam *resort*²⁷: *groepsgemeenschappen*, *stadsgemeenten* dan *gemeenten*.

Pasca diamandemennya konstitusi tertulis Belanda (*Grondwet.nl*) tahun 1922, Belanda menerapkan desentralisasi teritorial pada koloni-koloninya. Status koloni yang sebelumnya sebagai tanah milik berubah menjadi tanah wilayah kerajaan Belanda. Salah satu koloni tersebut adalah Hindia Belanda. Desentralisasi teritorial Hindia Belanda bermakna dibiarkannya kelompok-kelompok masyarakat hukum adat untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan rumah tangganya. Hal ini dilakukan dengan mempertahankan lembaga-lembaga hukum adat yang dipimpin oleh raja-raja atau kepala-kepala adat. Dengan perjanjian-perjanjian politik kekuasaan (*gezag*) dan tugas raja-raja dan kepala adat dibiarkan tetap ada selama perjanjian tersebut tidak memberikan kewenangan kepada pemerintah Hindia Belanda untuk mencampurinya.²⁸

Desentralisasi teritorial dimaksudkan untuk membentuk badan-badan yang dapat mengurus kepentingan umum kelompok masyarakat yang mendiami suatu wilayah hukum tertentu.²⁹ Badan-badan tersebut adalah *landschappen*³⁰ dan *inlandse gemeenten*. Selain itu ada daerah otonom lainnya yang ditetapkan dengan ordonansi atas dasar IS1925, yang berada dalam

²⁶ H. Westra *Op. Cit.*, h. 40.

²⁷ Dalam *Van Dale Woordenboek* (1976), *ressort* diartikan sebagai *gebied, inzonderheid gebied waarop men enige bevoegdheid heeft*. Artinya *ressort* adalah wilayah, terutama wilayah dimana terdapat kewenangan tertentu didalamnya.

²⁸ J.H.A. Logemann, *Op. Cit.*, h. 25

²⁹ J.H.A. Logemann, *Op. Cit.*, h. 25

³⁰ menurut Ph. Kleintjes yang disebut dengan *landschappen* adalah "geregeerd door eigen vorsten of hoofden naar eigen inheemsche instellingen, dragen den naam van zelfbesturende landschappen of kortweg landschappen. Ph. Kleintjes, *Op.Cit.*, h.53

*Vorstenlanden*³¹ yaitu provinsi yang cakupannya kurang lebih sama dengan *gewesten*. Lalu ada daerah otonom yang lebih rendah tingkatannya yaitu, *regentschappen*³², dan *stadsgemeenten*³³. Daerah otonom yang tidak berada di dalam *gewesten* disebut dengan *groepsgemeenschappen* dan *stadsgemeenten*.³⁴

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011), dikatakan bahwa UUDNRI adalah hukum dasar peraturan perundangan dan setiap peraturan perundangan harus mendasarkan diri pada UUDNRI (*Vide* Pasal 3 ayat (1) beserta Penjelasan UU 12/2011). Setiap undang-undang menyebutkan pasal-pasal tertentu dari UUDNRI yang dijadikan dasar hukum dalam konsideransnya. Dalam kaidah pembentukan peraturan perundangan Indonesia, penyebutan dasar hukum dalam konsiderans merupakan hukum yang hidup dan mengikat.

Peraturan perundangan seperti *Hinder Ordonnantie* dibentuk bukan atas dasar UUDNRI. Akan tetapi demi keberlangsungan roda pemerintahan NKRI, peraturan perundangan tersebut masih dieberlakukan. Hal ini dikarenakan pada masa persiapan kemerdekaan, para pendiri bangsa tidak memiliki cukup waktu untuk membuat peraturan perundangan yang diperlukan³⁵ Untuk itu ditetapkanlah Aturan Peralihan dalam UUD. Setelah mengalami perubahan sebanyak empat kali, para generasi pemikir bangsa memutuskan untuk tetap mempertahankan Aturan Peralihan dalam batang tubuh UUDNRI. Maksud dan tujuan dipertahankannya Aturan Peralihan dapat kita baca dalam pembahasan Rapat PAH I BP MPR ke-9 tanggal 16 Desember 1999 dengan agenda Dengar Pendapat dengan para Ahli. yang dipaparkan oleh Bagir Manan.³⁶ Inilah yang menjadi dasar keberlakuan *Hinder Ordonnantie* di Indonesia.

Sejak tahun 1984, pelaksanaan teknis Izin Gangguan didasarkan pada Permendagri. Dalam menetapkan peraturan daerah tentang Izin Gangguan, daerah otonom wajib menyesuaikannya dengan Permendagri yang berlaku. Berikut adalah berbagai Permendagri yang pernah menjadi dasar pelaksanaan Izin Gangguan dari tahun 1984 sampai 2009:

- a) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1984 Tentang Tata Cara Penyediaan Tanah Dan Pemberian Hak Atas Tanah, Pemberian Izin Bangunan Serta Izin Undang-Undang Gangguan Bagi Perusahaan-Perusahaan Yang Mengadakan Penanaman Modal Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 (Permendagri 3/1984).
- b) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 1984 Tentang Penyempurnaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1984 Tentang Tata Cara Penyediaan Tanah Dan Pemberian Hak Atas Tanah, Pemberian Izin Bangunan Serta Izin Undang-Undang Gangguan Bagi Perusahaan-Perusahaan Yang Mengadakan Penanaman Modal Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 (Permendagri 12/1984)

³¹ *Vorstenlanden* adalah daerah kesultanan yang sekarang disebut dengan daerah istimewa seperti Yogyakarta, terdapat tiga provinsi yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur yang memiliki wilayah yang sama dengan *gewesten* yang ditetapkan dengan *Decentralisatie-Wet* 23 Juli 1903.

³² dalam IS1925 Pasal 121, yang diatur lebih lanjut dengan *Regentschapsordonnantie in Indisch Staatsblad* 1924, no 79

³³ diatur lebih lanjut dengan, *Stadsgemeenteordonnantie in Indisch Staatsblad* 1926, no 365.

³⁴ J.H.A. Logemann, *Op. Cit.*, h. 26

³⁵ *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Edisi Revisi, 2010, Jakarta, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hal. 7.

³⁶ *Ibid*, hal. 170.

- c) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1987 Tentang Penertiban Pungutan-Pungutan Dan Jangka Waktu Terhadap Pemberian Izin Undang-Undang Gangguan (Permendagri 4/1987).
- d) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Rencana Tapak Tanah Dan Tata Tertib Pengusahaan Kawasan Industri Serta Prosedur Pemberian Izin Mendirikan Bangunan (Imb) Dan Izin Undang-Undang Gangguan (UUG)/Ho Bagi Perusahaan Yang Berlokasi Di Dalam Kawasan Industri (Permendagri 5/1992);
- e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Tata Cara Pemberian Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Serta Izin Undang-Undang Gangguan (UUG)/HO Bagi Perusahaan-Perusahaan Yang Berlokasi Di Luar Kawasan Industri (Permendagri 7/1992);
- f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1993 Tentang Izin Mendirikan Bangunan Dan Izin Undang-Undang Gangguan Bagi Perusahaan Industri (Permendagri 7/1993)

Sejak 19 Juni 2009 sampai dengan 29 Maret 2017, Permendagri yang menjadi pedoman penyelenggaraan Izin Gangguan di daerah adalah Permendagri 27/2009 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Permendagri 22/2016. Menurut Permendagri 27/2009 Izin Gangguan diberikan kepada orang atau badan yang memiliki tempat usaha/kegiatan yang berpotensi menimbulkan gangguan, bahaya, dan kerugian (*Vide* Pasal 1 angka 3). Wewenang untuk menetapkan Izin Gangguan ada pada bupati atau walikota dan khusus untuk Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, ada pada Gubernur (*Vide* Pasal 7 Permendagri 27/2009). Dapat kita identifikasi bahwa definisi Izin Gangguan dalam Permendagri 27/2009 masih mengacu pada *Hinder Ordonnantie*. Hal ini nampak pada frasa "bahaya, kerugian, dan gangguan" yang merupakan terjemahan dari frasa "*gevaar, schade, of hinder*" dalam *Hinder Ordonnantie*. Anehnya *Hinder Ordonnantie* tidak disebut dalam konsideran "Meningat" Permendagri 27/2009. Padahal menurut kaidah hukum Indonesia, peraturan perundangan yang digunakan sebagai rujukan ditempatkan pada konsideran "Meningat".³⁷

b. Kewenangan Daerah Dalam Menyelenggarakan Izin Gangguan Pasca Permendagri 19/2017

Langkah pemerintah untuk meningkatkan *ease of doing business* bersambung kepada Paket Kebijakan Ekonomi Jilid XII. Pada 28 April 2016 Presiden mengumumkan Paket Kebijakan Ekonomi Jilid XII (PKEJ12) kepada kabinet.³⁸ Pada kesempatan itu Menko Perekonomian mengatakan bahwa PKEJ12 menyangkut sepuluh indikator tingkat kemudahan berusaha yang ditetapkan oleh Bank Dunia.³⁹ Dari kesepuluh itu, total jumlah prosedur yang sebelumnya berjumlah 94 prosedur, dipangkas menjadi 49 prosedur.⁴⁰ Begitu pula perizinan yang sebelumnya berjumlah 9 izin, dipotong menjadi 6 izin.⁴¹

Jadi target pemerintah dalam mewujudkan kemudahan dalam berusaha adalah dengan menghilangkan beberapa perizinan. Untuk itu pemerintah mencari perizinan mana yang dapat dihilangkan dengan meninjau peraturan perundangan yang menjadi payung hukumnya. Salah satu perizinan yang marak dibicarakan untuk dihilangkan adalah Izin Gangguan. Kepala BKPM Franky Sibarani mengatakan: "pada izin gangguan itu kalau ditarik ke atas undang-undangnya

³⁷ Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hal. 172.

³⁸ setkab.go.id/paket-kebijakan-xii-presiden-jokowi-urus-ho-siup-tdk-selesai-sehari-amdal-satu-saja/

³⁹ Setkab.go.id/inilah-pokok-pokok-paket-kebijakan-ekonomi-xii/

⁴⁰ idem

⁴¹ idem

tidak ada, yang ada hanya undang-undang retribusi dan perpajakan daerah. Jadi, pada izin gangguan terdapat Permendagri, tapi disepakati ini akan direview untuk *didrop*".⁴²

Pada tanggal 29 Maret 2017, Pemerintah akhirnya memutuskan untuk menghilangkan Izin Gangguan. Langkah ini diambil dengan mencabut Permendagri 27/2009 dan Permendagri 22/2016 dengan menetapkan Permendagri 19/2017. Logika yang terbangun pasca berlakunya Permendagri 19/2017 adalah bahwa daerah otonom tidak lagi dapat menyelenggarakan Izin Gangguan. Hal ini lantaran peraturan-peraturan daerah tentang Izin Gangguan telah kehilangan pijakan yuridisnya, yaitu Permendagri 27/2009 dan Permendagri 22/2016. Pertanyaannya sekarang adalah apakah logika yang terbangun pasca ditetapkannya Permendagri 19/2017 tersebut telah sesuai dengan logika dalam hukum?

Undang-undang sebagai salah satu bentuk keputusan hukum yang dibentuk oleh parlemen, memuat kebijakan-kebijakan yang masih bersifat umum dan abstrak. Untuk itu tidak jarang sebuah undang-undang memerlukan peraturan yang lebih rendah dengan materi muatan yang bersifat teknis.⁴³ Peraturan semacam ini disebut *subordinate legislations* yang berfungsi sebagai peraturan pelaksana. Dalam tata hukum peraturan perundangan Indonesia, salah satunya adalah peraturan menteri.

Menurut UU 12/2011, peraturan menteri adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu⁴⁴. Dalam urusan pemerintahan daerah, menteri melaksanakan kewenangan presiden untuk menetapkan NSPK (*Vide* Pasal 16 ayat (1) jo. ayat (3)). Dalam Pasal 16 ayat (2) UU-Pemda, yang dimaksud dengan NSPK adalah ketentuan peraturan perundangan yang ditetapkan sebagai pedoman (garis bawah dari penulis) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren. Kata kunci dalam ketentuan ini ada pada kata "pedoman", karena dalam kata ini tersirat ruang lingkup dan batasan kewenangan mengatur dari menteri. Dalam menafsirkan suatu kata atau frasa dalam sebuah ketentuan undang-undang, diwajibkan terlebih dahulu untuk merujuk pada *authentieke interpretatie*⁴⁵ dari undang-undang yaitu pada bagian Penjelasan. Dalam Penjelasan Pasal 16 ayat (2) dikatakan pedoman adalah standardisasi yang berlaku secara nasional, mempermudah penyelenggara pemerintahan daerah dan mencegah penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tanpa mengurangi otonomi daerah. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "pedoman" didefinisikan sebagai kumpulan ketentuan dasar yang memberi arah bagaimana sesuatu harus dilakukan.

2. Kewenangan Daerah Otonom Dalam Memungut Retribusi Izin Gangguan Pasca Permendagri 19/2017

Apabila dalam subbab sebelumnya pembahasan dikonsentrasikan pada sisi urusan pemerintahan daerah, pembahasan dalam subbab akan dikonsentrasikan pada sisi keuangannya. Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dikatakan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan ini menegaskan bahwa Indonesia menerapkan prinsip desentralisasi kewilayahan. Dengan desentralisasi kewilayahan, daerah-daerah menjadi otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya. Dari satu sisi, otonomi daerah merupakan hak daerah untuk

⁴² Setkab.go.id/untuk-kemudahan-berusaha-pemerintah-sederhanakan-imb-izin-lingkungan-dan-izin-gangguan/

⁴³ Disarikan dari Jimmy Asshiddiqie II, *Op. Cit.*, h. 214

⁴⁴ disarikan dari Penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011

⁴⁵ Lamintang mengatakan apa yang ditulis dalam *authentieke interpretatie* adalah kehendak dari pembentuk undang-undang.

secara bebas dan mandiri menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Sedangkan di sisi lain, otonomi daerah juga membebaskan kewajiban bagi daerah untuk menjalankan roda pemerintahan, menyelenggarakan pelayanan publik dan fasilitas-fasilitas publik lainnya secara mandiri dan untuk itu daerah membutuhkan sumber keuangan.

Seperti halnya urusan pemerintahan, urusan keuangan dalam sebuah negara kesatuan juga merupakan suatu kebulatan yang merupakan kewenangan dari pemerintah pusat untuk mengelolanya. Akan tetapi dalam sebuah negara kesatuan yang menerapkan desentralisasi kewilayahan seperti Indonesia, terdapat urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah untuk diatur dan diurus dengan prinsip kemandirian. Oleh karena itu sudah merupakan sebuah konsekuensi logis untuk melengkapi desentralisasi kewilayahan dengan penyerahan sumber keuangan dalam bentuk desentralisasi fiskal. Pada titik inilah, dari sisi keuangan terbentuk sebuah hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Sehubungan dengan itu dalam Pasal 18A ayat (2) ditegaskan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Dalam UU-Pemda, perihal hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dalam Bab XI tentang Keuangan Daerah. Dalam Pasal 279 ayat (1) dikatakan bahwa pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada daerah. Dalam ketentuan ini jelas ditegaskan bahwa hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah adalah dalam rangka memenuhi kebutuhan daerah atas pembiayaan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Seperti halnya penyerahan urusan pemerintahan yang disebutkan oleh Hadjion; ada yang bersifat penuh dan ada yang bersifat tidak penuh, hubungan keuangan menurut UU-Pemda juga terbagi atas dua macam, yaitu bersifat pemberian dan bersifat pendanaan. Menurut Pasal 279 ayat (2) UU-Pemda, hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan (bersifat penuh/otonom) kepada daerah, meliputi: (a) pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah, (b) pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, (c) pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk pemerintahan daerah tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang, dan (d) pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal). Sedangkan hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ditugaskan (bersifat tidak penuh) kepada daerah disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan (*Vide* Pasal 279 ayat (3) UU-Pemda). Penyelenggaraan Izin Gangguan merupakan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah dan disertai dengan wewenang untuk memungut retribusi atasnya, maka pembahasan akan kita batasi pada hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dalam bentuk pemberian sumber penerimaan daerah dalam bentuk pajak daerah dan retribusi daerah (*Vide* Pasal 279 ayat (2) huruf a UU-Pemda).

De Lange mengatakan⁴⁶ "*Er is een oud adagium dat de vorst (de landsheer) geen lasten kon leggen op zijn onderdanen dan met medewerking van hun vertegenwoordigers: 'no taxation without representation'.*"⁴⁷ Jadi intinya, dalam dasarnya pemungutan pajak itu haruslah dilaksanakan atas

⁴⁶ D.J. Elzinga, R. De Lange, dan H.G. Hoogers, *Op. Cit.*, h. 804

⁴⁷ Terjemahan bebas: Ada sebuah pepatah kuno mengatakan bahwa raja (tuan tanah) tidak boleh membebani masyarakatnya dengan pungutan-pungutan tanpa adanya persetujuan dari para wakil rakyat: 'tidak ada pajak tanpa perwakilan'.

dasar persetujuan dari masyarakat yang diberikan melalui para wakilnya di parlemen. Hal ini juga menjadi salah satu ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 23A yang menegaskan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Dalam rangka perintah Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 jo. Pasal 279 ayat (4) UU-Pemda dibentuklah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut dengan UU-PDRD). Dalam Konsiderans Menimbang, UU-PDRD menyebutkan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung (garis bawah dari penulis) dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (*Vide* Pasal 1 angka 10 UU-PDRD). Sedangkan yang dimaksud dengan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu (garis bawah dari penulis) yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan (*Vide* Pasal 1 angka 64 UU-PDRD). Perbedaan antara pajak daerah dan retribusi daerah menurut UU-PDRD terletak pada frasa yang digaris bawah oleh penulis. Pada pajak daerah tidak terdapat imbalan secara langsung bagi pembayarannya. Hal senada juga dikatakan oleh M.J.H. Smeets yang dikutip oleh R. Santoso Brotodihardjo⁴⁸: *“Belastingen zijn aan de overheid (volgens normen) verschuldigde, afdwingbare prestaties, zonder dat hiertegenover, in het individuele geval, aanwijsbare tegen-prestaties staan; zij trekken tot dekking van publieke uitgaven.”*⁴⁹ Jadi dalam istilah yang dipakai M.J.H. Smeets bahwa dalam pajak tidak terdapat *aanwijsbare tegen-prestaties* (kotraprestasi yang spesifik/berwujud). Sedangkan pada retribusi terdapat prestasi langsung dari pemerintah berupa jasa atau pemberian izin tertentu. Hal ini juga dikatakan oleh De Lange⁵⁰: *“Kenmerkend voor heffingen is dat er een direct zichtbare prestatie van de overheid tegenover staat.”*⁵¹ Jadi dalam istilah De Lange, dari retribusi terdapat *een direct zichtbare prestatie* (prestasi langsung dan berwujud) dari pihak pemerintah. Oleh karena pembahasan kita terkait dengan Izin Gangguan, maka pada penjelasan berikutnya tidak akan kita bahas lebih lanjut tentang pajak.

Dalam UU-PDRD ditentukan terdapat tiga objek yang dapat dikenakan retribusi oleh pemerintah daerah, yaitu: jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu (*Vide* Pasal 108 ayat (1) UU-PDRD). Ketentuan tentang retribusi jasa umum diatur dalam Pasal 109 sampai dengan Pasal 125 UU-PDRD, sedangkan retribusi jasa usaha dalam Pasal 126 sampai dengan Pasal 139.

Dalam Pasal 140 UU-PDRD dikatakan bahwa yang menjadi objek retribusi perizinan tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Terdapat lima jenis yang tergolong dalam retribusi perizinan tertentu, yaitu: retribusi izin mendirikan bangunan, retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol, retribusi izin gangguan, retribusi izin trayek, retribusi izin usaha perikanan (*Vide* pasal 141 UU-PDRD). Untuk membatasi agar pembahasan kita tidak meluas,

⁴⁸ R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung, Eresco, 1991, h. 4

⁴⁹ Terjemahan bebas: Pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terhutang melalui norma umum yang dapat dipaksakan, tanpa adanya kontraprestasi individual secara langsung; pajak berfungsi untuk membiayai pengeluaran publik

⁵⁰ D.J. Elzinga, R. De Lange, dan H.G. Hoogers, *Op. Cit.*, h. 805

⁵¹ Terjemahan bebas: ciri khas dari retribusi yaitu adanya prestasi nyata secara langsung dari pemerintah

maka pada paragraf berikutnya pembahasan dibatasi hanya tentang Retribusi Izin Gangguan yang diatur dalam UU-PDRD.

Pasal 144 ayat (1) UU-PDRD menjabarkan bahwa yang menjadi 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. Apabila kita baca pada definisi dari Retribusi Izin Gangguan dalam ketentuan di atas, yaitu pada frasa “tempat usaha/kegiatan ... yang dapat menimbulkan ancaman bahaya, kerugian dan/atau gangguan” maka akan kita dapati frasa yang sama dalam Konsiderans *Hinder Ordonnantie* yang mengatakan “*van inrichtingen, welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken*”. Dari kesamaan dalam ketentuan ini jelas bahwa Izin gangguan yang menjadi objek retribusi perizinan tertentu dalam UU-PDRD adalah Izin Gangguan yang diatur dalam *Hinder Ordonnantie*. Hanya saja entah mengapa *Hinder Ordonnantie* tidak disebutkan dalam Konsiderans Mengingat UU-PDRD. Kekurang-tepatan dalam menyusun dasar hukum UU-PDRD inilah yang kemudian menimbulkan kerancuan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan pelaksana dari undang-undang ini.

Sedangkan yang menjadi subjek retribusi perizinan tertentu menurut UU-PDRD adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah daerah (*Vide* Pasal 147 ayat (1)). Selain itu dalam Pasal 147 ayat (2) diatur tentang wajib retribusi perizinan tertentu, yaitu orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi perizinan tertentu. Tentang kewenangan pemerintah daerah dalam memungut retribusi perizinan tertentu, dalam UU-PDRD diatur dalam Pasal 149 ayat (1) yang pada intinya bahwa retribusi perizinan tertentu untuk daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota disesuaikan dengan kewenangan daerah masing-masing sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan seperti ini dalam hukum administrasi disebut dengan *geschakelde normstelling*. Tentang *geschakelde normstelling* ini J.B.J.M ten Berge mengatakan⁵²: “*Een schakelbepaling is een wettelijk voorschrift met betrekking tot een bepaalde handeling die een elders geregeld complex van bepalingen van toepassing doet zijn. Door de schakelbepaling wordt aldus de verkokering van wetgevingsstelsels als het ware voorzien van een passarelle (verbindingsgang)*.”⁵³

Jadi yang dimaksud dengan *geschakelde normstelling* adalah suatu ketentuan (penghubung) dalam peraturan perundang-undangan yang menyatakan berlakunya atau diterapkannya ketentuan dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Jadi dengan ketentuan penghubung suatu sistem peraturan perundang-undangan yang kompleks saling dihubungkan antara yang satu dengan yang lainnya. Sehingga dengan ketentuan Pasal 149 ayat (1) menjadi jelas bahwa UU-PDRD hanya bersifat menentukan jenis-jenis retribusi perizinan tertentu yang dapat dipungut oleh daerah tanpa menentukan pemerintahan daerah tingkat mana yang berwenang memungutnya. Kewenangan untuk memungut retribusi perizinan tertentu disesuaikan dengan kewenangan masing-masing daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jadi atas dasar ketentuan Pasal 149 ayat (1) UU-PDRD, pemerintahan daerah yang berwenang memungut

⁵² J.B.J.M. ten Berge en F.C.M.A. Michiels, *Op.Cit.*, h. 55

⁵³ Terjemahan bebas : ketentuan penghubung adalah sebuah ketentuan hukum yang berhubungan dengan suatu perbuatan tertentu yang menyatakan keberlakuan serangkaian ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan ketentuan penghubung, kompartemen dari sistem peraturan perundang-undangan seakan-akan memiliki jalan-jalan penghubung.

Retribusi Izin Gangguan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang melahirkan Izin Gangguan, yaitu *Hinder Ordonnantie*.

Seperti apa yang dikatakan Jimly Asshidiqie bahwa materi yang diatur dalam undang-undang hanya terbatas pada hal-hal yang umum⁵⁴ maka tentang teknis pemberian perizinan tertentu tidak diatur dalam UU-PDRD dan diletakkan pada peraturan perundang-undangan lain. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 148 yang secara lengkap berbunyi sebagai berikut: “teknis pemberian perizinan tertentu sebagaimana dimaksud dalam pasal 141 dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Ketentuan Pasal 148 tidak memerintahkan secara spesifik peraturan perundang-undangan tertentu untuk mengatur lebih lanjut tentang teknis pemberian perizinan tertentu. Dengan kata lain pengaturan lebih lanjut tentang teknis pemberian izin tertentu dapat dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU 12/2011. Kemungkinan-kemungkinan tersebut terbuka tentu saja bagi peraturan perundang-undangan yang materi muatannya bersifat teknis dan merupakan penjabaran dari ketentuan undang-undang, seperti peraturan presiden, peraturan pemerintah, peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota atau peraturan menteri.

Dalam sejarahnya, pungutan yang dilakukan pemerintahan daerah dalam menetapkan Izin Gangguan dimulai pada tahun 1984. Pada saat itu pedoman di tingkat peraturan menteri yang berlaku adalah Permendagri 3/1984. Dalam Lampiran V Permendagri 3/1984, dikatakan bahwa terdapat biaya izin, biaya pemeriksaan dan lain-lain yang berkaitan dengan Izin Gangguan yang dipungut oleh bupati/walikota. Pada saat diadakan penyempurnaan atas Permendagri 3/1984 dengan Permendagri 12/1984, ketentuan dalam lampiran V tentang pungutan biaya izin, pemeriksaan, dan lain-lain terkait Izin Undang-Undang Gagguan tidak mengalami perubahan.

Pada bulan Desember 1987, ditetapkan Permendagri 4/1987 untuk memberikan pedoman bagi daerah dalam melakukan pungutan terhadap pemberian Izin Gangguan dalam hal mendirikan dan atau memperluas tempat usaha bagi orang atau badan yang kegiatan usahanya disebut dalam Pasal 1 ayat (1) *Hinder ordonnantie* (*Vide* Pasal 3 ayat (2) Permendagri 4/1987). Dengan ditetapkannya Permendagri 4/1987, pada setiap pemberian Izin Gangguan dilakukan pungutan retribusi yang menjadi pemasukan bagi daerah (*Vide* Pasal 1 huruf h jo. Pasal 6 ayat (1) Permendagri 4/1987). Permendagri 4/1987 ini menjadi pedoman dalam menetapkan peraturan daerah tentang penyelenggaraan Izin Gangguan atas subjek hukum orang pribadi dan badan sampai dengan bulan Mei tahun 2009.

Pada 29 Juni 1992, Mendagri menetapkan Permendagri 5/1992 yang ditetapkan atas dasar Pasal 12 Permendagri 1984 (*Vide* konsiderans Menimbang huruf c Permendagri 5/1992). Dalam Permendagri ini pemerintah daerah tingkat II diberikan wewenang melakukan pungutan retribusi atas penerbitan Izin Gangguan bagi perusahaan kawasan industri dan perusahaan industri yang tarifnya ditetapkan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku (*Vide* Pasal 1 huruf d jo. Pasal 11 ayat (1) Permendagri 5/1992).

Atas dasar pertimbangan perkembangan pembangunan, pada 6 Juli 1992, Rudini menetapkan pencabutan Permendagri 12/1984 dan menggantinya dengan Permendagri 7/1992. Menurut Permendagri ini, pemerintah daerah tingkat II atau pemerintah DKI Jakarta dapat melakukan pungutan biaya administrasi dan retribusi bagi penerbitan Izin Gangguan kepada badan usaha yang didirikan atas dasar hukum nasional dalam rangka penanaman modal dalam negeri dan asing maupun non penanaman modal dalam negeri dan asing di luar kawasan industri

⁵⁴ Jimy Asshiddiqie II, *Op.Cit.*, h. 214

(*Vide* Pasal 1 jo. Pasal 4 ayat (1) Permendagri 7/1992). Pada tahun 1993, Pemerintah Indonesia mencanangkan program penyederhanaan prosedur perizinan dengan menetapkan Keppres 97/1993. Untuk mendukung kebijakan tersebut ditetapkanlah Permendagri 7/1993 yang sekaligus mencabut Permendagri 5/1992 dan Permendagri 7/1992. Permendagri 7/1993 mewajibkan perusahaan kawasan industri dan perusahaan industri untuk melengkapi diri dengan Izin Gangguan, kecuali perusahaan industri yang jenis industrinya wajib Amdal atau yang berlokasi di dalam kawasan industri (*Vide* Pasal 6 Permendagri 7/1993). Menurut Pasal 6 ayat (2) Permendagri 7/1993, permohonan Izin Gangguan diajukan melalui sekretaris wilayah/daerah kepada bupati/walikota atau kepala biro ketertiban untuk DKI Jakarta. Dengan diberlakukannya Permendagri ini, setiap pemohon Izin Gangguan yang telah memenuhi syarat wajib membayar Retribusi Izin Gangguan (*Vide* Pasal 8 ayat (2) jo. Pasal 10 ayat (1) Permendagri 7/1993).

Setelah dicabutnya Permendagri 5/1992 dan Permendagri 7/1992, terdapat dua pedoman teknis pemberian Izin Gangguan, yaitu Permendagri 4/1987 dan Permendagri 7/1993. Kedua permendagri ini berlaku sampai pertengahan tahun 2009 yang pada akhirnya pada tanggal 19 Juni 2009, pemerintah memutuskan untuk mengganti Permendagri 7/1993 dengan Permendagri 27/2009. Sedangkan Permendagri 4/1987 memang tidak secara tegas dinyatakan diganti atau dicabut dengan ditetapkannya Permendagri 27/2009 ini. Akan tetapi materi muatan dari Permendagri 4/1987 telah ditampung dalam Permendagri 27/2009⁵⁵. Dengan kata lain inti dari materi muatan dalam Permendagri 4/1987 telah ditampung dalam Permendagri 27/2009, sehingga berlaku asas *Lex posterior derogat legi priori*. Perihal dapat dipungutnya Retribusi Izin Gangguan diatur dalam Pasal 17 ayat (1) Permendagri ini yang besarnya diatur dalam peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan daerah provinsi khusus bagi DKI Jakarta (*Vide* Pasal 7 ayat (1) dan (2) Permendagri 27/2009).

Pada saat Permendagri 27/2009 ditetapkan, undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku adalah UU 32/2004. Dalam Pasal 157 UU 32/2004, dikatakan bahwa yang menjadi sumber pendapatan daerah adalah pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, dan pendapatan daerah yang sah lainnya. Salah satu PAD bersumber dari retribusi daerah (*Vide* Pasal 157 huruf a angka 2). Sedangkan undang-undang terkait retribusi daerah yang menjadi acuan Permendagri 27/2009 adalah 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 (UU 18/1997). Dalam UU 18/1997 Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) disebutkan yang menjadi obyek retribusi adalah jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu, yang kemudian digolongkan menjadi retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu.

Pasal 5 ayat (2) UUDNRI memberikan kewenangan atributif kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dalam literatur, undang-undang sering disebut *wet in formele zin* atau undang-undang dalam arti formil. Disebut *wet in formele zin* karena dibentuk oleh pemerintah bersama-sama dengan parlemen sesuai dengan prosedur sebagaimana diatur dalam konstitusi.⁵⁶ Pemerintah bersama parlemen bertindak sebagai *wetgevende orgaan* atau lembaga pembentuk undang-undang. Materi muatan undang-undang bersifat umum dan abstrak. Untuk itu, tidak jarang suatu undang-undang membutuhkan peraturan yang bersifat teknis atau *subordinate legislation*.⁵⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi Daerah (PP 66/2001) merupakan *subordinate*

⁵⁵ Lihat ketentuan Pasal 1 angka 3 Permendagri 27/2009

⁵⁶ Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hal. 120.

⁵⁷ *Ibid*, hal. 214.

legislation dari UU 18/1997. Dalam Pasal 4 ayat (2) PP 66/2001 disebutkan jenis-jenis retribusi perizinan tertentu yaitu: retribusi IMB, retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol, retribusi Izin Gangguan, dan retribusi izin trayek. Sebagai catatan yang perlu diperhatikan adalah, baik dalam UU 32/2004, UU 18/1997, maupun dalam PP 66/2001 yang notabene merupakan landasan yuridis dari Permendagri 27/2009, tidak terdapat ketentuan tentang perintah pembentukan *subordinate legislation* dalam bentuk peraturan menteri. Bahkan dalam UU 18/1997 Pasal 24 jo. PP 66/2001 Pasal 12 memerintahkan pengaturan tata cara pemungutan retribusi dengan peraturan daerah.

Dalam perjalannya, beberapa undang-undang yang dijadikan rujukan oleh Permendagri 27/2009 ini dicabut dan diganti oleh yang baru. Beberapa undang-undang itu adalah UU 18/1997 yang dicabut dan diganti dengan UU-PDRD dan UU 32/2004 yang dicabut dan diganti dengan UU-Pemda. Akan tetapi karena materi muatan dalam Permendagri 27/2009 ini tidak bertentangan dengan UU-PDRD dan UU-Pemda maka Permendagri ini dapat tetap dipergunakan sebagai pedoman oleh daerah otonom dalam membentuk peraturan daerah yang mengatur tentang Izin Gangguan beserta Retribusinya. Hal ini berlangsung sampai dengan tahun 2016, yang kemudian pada tepatnya tanggal 28 April 2016 Pemerintah memutuskan untuk mengadakan perubahan terhadap Permendagri 27/2009. Akan tetapi ketentuan tentang wewenang daerah dalam memungut retribusi Izin Gangguan tetap sama dan tidak diubah.

Tanggal 29 Maret 2017, Permendagri 27/2009 dan Permendagri 22/2016 dicabut. Pencabutan tersebut dilakukan dengan Permendagri 19/2017. Dalam Konsiderans Menimbang, dikatakan bahwa kedua Permendagri tersebut sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, dan tuntutan kemudahan berusaha (*ease of doing business*) di Indonesia. Logika yang berkembang pasca berlakunya Permendagri 19/2017 adalah bahwa daerah-daerah otonom tidak dapat lagi menyelenggarakan Izin Gangguan karena berbagai peraturan daerah tentang Izin Gangguan telah kehilangan pijakan yuridisnya. Sehingga secara otomatis peraturan-peraturan daerah tersebut tidak dapat lagi digunakan sebagai dasar hukum atas penyelenggaraan Izin Gangguan. Hal tersebut pada akhirnya juga akan berdampak pada berkurangnya sumber pendapatan daerah yang berasal dari Retribusi Izin Gangguan.

PENUTUP

1. Kesimpulan

Dari pembahasan di atas pada akhirnya dapat diambil kesimpulan:

- a. Peraturan menteri memiliki kekuatan mengikat jika diperintahkan oleh peraturan perundangan yang hierarkinya lebih tinggi atau dibentuk atas dasar kewenangan. Dalam urusan pemerintahan daerah, kementerian dalam negeri berwenang menetapkan pedoman teknis dalam bentuk Permendagri. Suatu perizinan pada hakekatnya adalah pembatasan terhadap hak-hak masyarakat. Dalam negara hukum demokrasi, yang boleh membatasi hak-hak masyarakat adalah masyarakat itu sendiri melalui keputusan hukum bentukan parlemen, yaitu undang-undang.⁵⁸ Peraturan perundangan masa kolonial tidak ditentukan hierarkinya secara tegas oleh UUDNRI maupun undang-undang. Akan tetapi dari sudut pandang organ pembentuk dan materi muatan beserta pendapat para ahli, ordonansi dapat disetarakan dengan undang-undang. Untuk itu, adalah tidak tepat apabila *original intent* dari penetapan Permendagri 19/2017 adalah untuk menghapus Izin Gangguan karena bertentangan dengan azas *contrarius actus*. Ditetapkannya Permendagri 19/2017 hanya bersifat meniadakan pedoman teknis dan tidak menghilangkan substansi kewenangan daerah dalam

⁵⁸ Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, hal. 32.

menyelenggarakan Izin Gangguan yang diatur dalam *Hinder Ordonnantie*. Mengingat *Hinder Ordonnantie* belum dicabut maka daerah masih berwenang untuk menyelenggarakan Izin Gangguan. Ketiadaan peraturan teknis pada azasnya tidak menghalangi daerah untuk menyelenggarakan suatu urusan yang secara undang-undang masih menjadi kewenangannya karena otonomi bersifat penuh yang berisi wewenang untuk menentukan azas dan cara melaksanakannya.

- b. Pasal 8 UU 12/2011 menegaskan bahwa peraturan menteri adalah peraturan perundangan yang diakui dan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundangan yang lebih tinggi atau (garis bawah dari penulis) dibentuk berdasarkan kewenangan. Penggunaan kata 'atau' dalam ketentuan ini menandakan bahwa dua syarat tersebut bersifat fakultatif; diperintahkan oleh undang-undang atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Pasal 16 UU-Pemda mengatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat menetapkan NSPK dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian. Atas dasar Pasal 16 UU-Pemda jo. Pasal 8 ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara (UU-KN), Mendagri berwenang menetapkan pedoman penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Dengan kata lain Permendagri 27/2209 dan Permendagri 22/2016 memiliki kekuatan mengikat karena dibentuk berdasarkan kewenangan. Akan tetapi kedua Permendagri ini hanyalah sebatas pedoman teknis. Sehingga meskipun kedua Permendagri ini dicabut tidak lantas meniadakan kewenangan daerah dalam memungut Retribusi Izin Gangguan. Hal ini dikarenakan UU-PDRD dan *Hinder Ordonnantie* yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk melakukan pungutan Retribusi Izin Gangguan masih berlaku dan belum dicabut. Dengan begitu pemerintahan daerah masih dapat menetapkan peraturan daerah tentang pelaksanaan Retribusi Izin Gangguan dengan langsung merujuk pada *Hinder Ordonnantie* dan UU-PDRD sebagai dasar hukumnya.

2. Saran

Maksud Pemerintah Pusat untuk memangkas banyaknya perizinan dalam rangka meningkatkan kemudahan berusaha memang dilatar belakangi oleh maksud yang positif. Akan tetapi langkah yang diambil oleh Pemerintah Pusat seyogianya didasari atas kehati-hatian hukum. Langkah yang tepat untuk menghapus Izin Gangguan beserta retribusinya adalah dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang pencabutan *Hinder Ordonnantie* dan menyatakan tidak berlakunya segala ketentuan tentang Retribusi Gangguan yang diatur dalam UU-PDRD.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, Perihal Undang-Undang, Jakarta, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006. (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie II).
- Asshiddiqie, Jimly, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Jakarta, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006. (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie III).
- Asshiddiqie, Jimly, Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. 2006. (selanjutnya disingkat Jimly Asshiddiqie I).
- Asshiddiqie, Jimly, Konstitusi dan Konstitusionalisme, Jakarta, Sinar Grafika, 2010. (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie IV)
- Brotodihardjo, Raden Santoso, Pengantar Ilmu Hukum Pajak, Bandung, Eresco, 1991.
- Hadjon, Philipus Mandiri, Pengantar Hukum Perizinan, Surabaya, Yuridika, 1993. (selanjutnya disingkat Philipus Mandiri Hadjon II)
- Hadjon, Philipus Mandiri, et al., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Yogyakarta. Gadjah Mada University Press, 1993. (selanjutnya disingkat Philipus Mandiri Hadjon I).
- Marzuki, Peter Mahmud, Penelitian Hukum, Jakarta, Kencana, 2005. (selanjutnya disingkat Peter Mahmud Marzuki I).
- Marzuki, Peter Mahmud, Penelitian Hukum, Edisi Revisi Cetakan Ke-10, Jakarta, Kencana Prenada Media Grup, 2015. (selanjutnya disingkat Peter Mahmud Marzuki II).
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan, Yogyakarta, Penerbit Kanisius, 2007.
- Subekti, Pokok-pokok Hukum Perdata, Jakarta, Intermasa, 2002.
- Westra, H, De Nederlandsch-Indische Staatsregeling, s-Gravenhage , Martinus Nijhof, 1927.
- ten Berge, J.B.J.M. dan Michiels, F.C.M.A. Bestuuren Door De Overheid, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink en G.J. Wiarda Instituut, 2001.
- Bergamin, R.J.B, Van Apeldoorn's Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht, Deventer, Kluwer, 2003.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta, 2011.
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Edisi Revisi, Jakarta, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- De Wetboeken, Wetten En Verordeningen, Benevens De Grondwet Van De Republiek Indonesië, Jakarta, Ichtiar Baru-Van Hoeve, 1989.
- Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia, Jakarta, Intermasa, 1989.
- D.J. Elzinga, R. De Lange, dan H.G. Hoogers, 2014, *Van Der Pot Handboek Van Het Nederlandse Staatsrecht (zestiende druk)*, Deventer, Wolters Kluwer.

A.M. Donner, *Van Der Pot Handboek Van Het Nederlandse Staatsrecht (achtste druk)*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1968,

J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, terjemahan B. Arief Sidharta, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2105, h.104

J.H.A. Logemann, *Het Staatsrecht Van Indonesië Het Formele Systeem*, Bandung, N.V. UITGEVERIJ W. VAN HOEVE - 's-G RAVEN HAGE, 1954, h.

Unit Khusus Museum Bank Indonesia, *sejarah Bank Indonesia, Moneter Periode 1983-1997*

Unit khusus Museum Bank Indonesia, *sejarah Bank Indonesia, Moneter Periode 1966-1983*

Ph. Kleintjes, *Staatsinstellingen Van Nederlandsch Indië*, Amsterdam, J.H. De Bussy, 1927.