

ANALISIS PERATURAN DAERAH BERMASALAH TERKAIT DENGAN TATA KELOLA PERIZINAN YANG RAMAH INVESTASI DI KOTA SURAKARTA

Oleh :

Dr. Isharyanto dan Nur Sulistiyansih, SH.
Magister Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret
Email : Nursulis89@gmail.com

Abstrak

Kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan hal yang sangat penting terutama dalam pembangunan di bidang ekonomi. Hal tersebut mempengaruhi iklim investasi yang diharapkan menjadi modal pembangunan daerah. Ketidaksinkronan kebijakan Daerah dengan pusat dinilai sebagai hambatan dalam optimalisasi kinerja investasi di Daerah. Hal itu tercermin dari terjadinya *over* regulasi di Daerah melalui banyaknya peraturan hukum di Daerah yang tumpang tindih dan bertentangan karena belum adanya tertib peraturan perundang-undangan di Daerah. Peraturan daerah yang dimaksudkan menjadi instrumen hukum penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan untuk menggerakkan pembangunan sekaligus kontrol terhadap pelanggaran pembangunan Daerah, justru menjadi faktor penghambat pembangunan daerah. Peraturan daerah bermasalah khususnya dalam bidang tata kelola perizinan yang ramah investasi juga terdapat di Kota Surakarta. Analisis mengenai peraturan tersebut diharapkan menjadi salah satu upaya mencari solusi agar iklim investasi di Kota Surakarta dapat meningkat.

Kata Kunci: Peraturan Daerah Bermasalah, Tata Kelola Perizinan, Ramah Investasi

Abstract

The rule of law in the maintenance of local government is very important, especially in economic development. It affects the investment climate that is expected to become the capital of the region. Unsynchronicity policy area with the center evaluated as an obstacle in optimizing the performance of an investment in the area. This is reflected in the over regulation in the area. Many legal regulations in the area overlap and contradict because there is no orderly legislation in the area. Local regulations are meant to be a legal instrument of government's decentralization to drive and control of the offenses of the

regional development, it becomes a factor inhibiting the regional development. Problematic regional regulation, especially in the field of governance licensing friendly investments is also in the city of Surakarta. Analysis of the regulation is expected to be one of the efforts to find solutions increasing the investment climate in Surakarta.

Keywords: *Problematic Regional Regulation, Governance Licensing, Investment Friendly*

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara Hukum. Dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD 1945), maka dalam Perubahan Keempat pada tahun 2002, konsepsi Negara Hukum atau "*Rechtsstaat*" yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, "Negara Indonesia adalah Negara Hukum."¹ Dalam perspektif konsep hukum adalah norma positif dalam sistem peraturan perundang-undangan, maka konsekuensi negara hukum bagi pemerintahan di Indonesia adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Demikian pula dalam era desentralisasi pemerintahan, pemerintah daerah melaksanakan otonomi daerah berdasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah semakin penting manakala dalam pembangunan di bidang ekonomi sangat mempengaruhi iklim investasi yang diharapkan menjadi modal pembangunan daerah. Ketidaksinkronan kebijakan Daerah dengan pusat dinilai sebagai hambatan dalam optimalisasi kinerja investasi di Daerah. Hal itu tercermin dari terjadinya *over* regulasi di Daerah melalui banyaknya peraturan hukum di Daerah yang tumpang tindih dan bertentangan karena belum adanya tertib peraturan perundang-undangan di Daerah. Peraturan daerah yang dimaksudkan menjadi instrumen hukum penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan untuk menggerakkan pembangunan sekaligus kontrol terhadap pelanggaran pembangunan Daerah, justru menjadi faktor

1 Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen

penghambat pembangunan daerah, khususnya dalam bidang tata kelola perizinan yang ramah investasi di Kota Surakarta

Investasi dalam kegiatan pembangunan di suatu daerah, sangatlah diperlukan guna menunjang pembangunan daerah tersebut. Hal ini diperlukan karena terkadang suatu daerah tidak mempunyai anggaran yang cukup untuk melaksanakan pembangunan daerahnya. Perlunya pelibatan peran swasta ataupun investor ini dapat digambarkan dalam suatu skala dunia, *World Development Report* dimana menyebutkan bahwa 90% lapangan kerja di dunia diciptakan oleh pelaku usaha swasta². Untuk menarik investor agar menginvestasikan modalnya di daerah, diperlukan peraturan perundang-undangan yang ramah dengan investasi.

Kondisi yang terjadi pada saat ini terdapat kecenderungan pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah secara berlebihan tanpa melihat dan disesuaikan dengan arah prioritas pembangunan nasional dan kebutuhan konkret masyarakat. Hal ini mengakibatkan jumlah peraturan daerah menjadi semakin banyak (*hyper regulations*). Gejala *hyper regulations* ini masih ditambah dengan rendahnya kualitas sebagian besar peraturan daerah yang ditunjukkan antara lain melalui ketidaksesuaian antara pilihan jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang diaturnya, tumpang tindih, inkonsisten, pertentangan dan multitafsir antar peraturan perundang-undangan baik yang sejenis/setingkat maupun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Gejala *overregulation* yang ditunjukkan melalui pembentukan peraturan daerah yang berlebihan telah menciptakan belantara peraturan daerah justru telah mengakibatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang ekonomi dan investasi menjadi tidak efisien dan efektif. Hal itu mengakibatkan tiadanya kepastian bagi pemerintah daerah selaku pelaksana penyelenggaraan pemerintahan serta bagi masyarakat dan pelaku usaha dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi dan investasi di daerah. Kondisi demikian berakibat terhambatnya

2 Winardi, "Melihat Ulang Arah Politik Hukum di Daerah Pasca Otonomi dan Desentralisasi", *Media Kampus (ISSN 0853-6937)* Edisi Juli-Desember 2008, hlm . 8

iklim investasi dan pembangunan pertumbuhan ekonomi yang diprogramkan oleh pemerintah. Jika jaminan keamanan dan kepastian hukum dalam bidang investasi rendah, maka para investor akan enggan bahkan takut menanamkan modalnya ke daerah tersebut.³

Evaluasi yang dilakukan Kementerian Dalam Negeri, telah menerbitkan Instruksi Mendagri Nomor: 582/476/SJ tentang Pencabutan/ Perubahan Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Kepala Daerah Dan Keputusan Yang Menghambat Birokrasi Dan Perizinan Investasi. Instruksi ini ditetapkan pada 16 Februari 2016. Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri membatalkan 3.143 Peraturan Daerah (Perda) bermasalah yang dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, menghambat proses perizinan dan investasi, menghambat kemudahan berusaha, dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kota Surakarta juga termasuk salah satu kota yang terkena dampak dari Instruksi Mendagri tersebut.

Untuk mendorong kinerja pembangunan nasional maupun daerah yang lebih baik dibutuhkan langkah-langkah deregulasi dengan mengevaluasi regulasi di Daerah untuk mengatasi permasalahan yang terkait dengan tiadanya tertib regulasi yang koheren dengan kebijakan pembangunan ekonomi nasional. Dalam rangka mewujudkan tertib peraturan di Daerah diperlukan evaluasi regulasi yang didefinisikan sebagai suatu upaya dalam rangka meningkatkan kualitas dan efektivitas peraturan perundang-undangan di Daerah agar terwujud tertib peraturan perundang-undangan dan kepastian hukum bagi masyarakat. Analisis dan evaluasi dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi regulasi daerah yang dipandang bermasalah atau berpotensi bermasalah, sekaligus untuk mengidentifikasi kebutuhan regulasi yang sebenarnya diperlukan tetapi justru tidak dibentuk yang berkaitan dengan tata kelola perizinan yang ramah investasi di Surakarta. Oleh karena itu, peneliti ingin mengkaji lebih mendalam mengenai

3 Isrok, "Korelasi Peraturan Daerah (Perda) Bermasalah dengan Tingkat Investasi ke Tingkat Daerah" *Jurnal Hukum* No.4 Vol.16 Oktober 2009. Hal. 553

peraturan daerah bermasalah terkait tata kelola perizinan yang ramah investasi di Surakarta.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, penulis mengkerucutkan 2 permasalahan: Pertama, peraturan daerah apakah yang masih berlaku di Surakarta? Kedua, dari peraturan daerah yang masih berlaku tersebut, adakah peraturan daerah yang bermasalah terkait dengan tata kelola perizinan yang ramah investasi di Surakarta?

B. Metode Penelitian

Penelitian hukum ditinjau dari sudut tujuannya dapat dibagi menjadi dua, yaitu: penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris⁴. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan analisis data Model Analisis Peraturan Perundang-undangan (MAPP). MAPP adalah sebuah alat untuk melakukan review/evaluasi regulasi yang diindikasikan bermasalah atau berpotensi bermasalah. Operasionalisasi MAPP diawali dengan kegiatan inventarisasi regulasi, identifikasi dan klasifikasi regulasi yang bermasalah atau berpotensi bermasalah, dan dilanjutkan dengan analisis regulasi.

Analisis regulasi tersebut menghasilkan 3 (tiga) pilihan keputusan tindakan, yaitu: (1) regulasi dipertahankan; (2) regulasi direvisi; dan (3) regulasi dicabut. Dari keputusan tersebut kemudian dibuat suatu rencana aksi dalam bentuk rencanatindak.⁵

4 Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. Hal. 50

5 Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, Reformasi Regulasi dalam Rangka Mendukung Pencapaian Prioritas Pembangunan Nasional dan Daerah, (Palembang: Juni 2012). Lihat juga di Rachmat Trijono. "Alternatif Model Analisis Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Rechtsvinding* Vol. 1 No. 3. Jakarta. Hal. 367.



MAPP berisi 3 (tiga) kriteria, yaitu Legalitas (*legal basis*), Kebutuhan (*needs*) dan Ramah (*friendly*)⁶.

1. Legalitas (*legal basis*) artinya Regulasi tersebut yang dalam pengaturannya tidak ditemui adanya potensi Konflik, Multitafsir, Inkonsisten, dan Tidak Operasional.
 - a. Konflik, yaitu terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya.
 - b. Multitafsir, yaitu adanya ketidakjelasan pada obyek dan subyek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) serta sistematika yang tidak jelas.
 - c. Inkonsisten, yaitu terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya.
 - d. Tidak Operasional adalah peraturan yang tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana.
2. Kebutuhan (*needs*) artinya regulasi tersebut mempunyai tujuan yang jelas dan dibutuhkan/diperlukan oleh masyarakat dan penyelenggara negara serta merupakan jawaban terhadap permasalahan yang ingin diatasi.
3. Ramah (*friendly*) artinya regulasi tersebut tidak akan memberikan beban tambahan yang berlebihan (berupa tambahan biaya, waktu dan proses) kepada pihak-pihak yang terkena dampak langsung regulasi atau dengan kata lain tujuan regulasi dapat dicapai tanpa memberikan beban yang tidak perlu bagi kelompok yang terkena dampak pengaturan oleh regulasi. Misalnya: regulasi mengatur secara proporsional mengenai biaya, waktu dan proses bagi pihak-pihak yang akan mengajukan suatu izin tertentu.

6 *Opcit.*

C. Pembahasan

Berdasarkan penelusuran Peneliti di Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Pemerintah Kota Surakarta, dokumentasi produk hukum Peraturan Daerah Kota Surakarta yang dapat diidentifikasi sejak tahun 1951 hingga tahun 2016 adalah sebanyak 478 buah peraturan daerah. Antara tahun 1961 hingga tahun 1970 tidak ada peraturan daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, hal ini mengingat situasi politik baik nasional maupun daerah, khususnya Kota Surakarta pada waktu itu sedang mengalami instabilitas yang sangat parah. Situasi politik yang membuat penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi terhenti dan praktek legislasinya daerahpun turut terhenti.

Namun yang menarik adalah tahun 1977 dan tahun 1981, yaitu dimana produktifitas legislasi pemerintah daerah begitu sangat tinggi, hingga pada tahun 1977 ditetapkan 29 peraturan daerah dan tahun 1981 ditetapkan 34 peraturan daerah. Tidak diperoleh data pendukung yang cukup jelas terkait dengan lonjakan produktifitas pembentukan peraturan daerah pada waktu itu, sementara pada tahun-tahun terdekat (sebelum atau sesudahnya) justru produktifitas pembentukan peraturan daerahnya sangat kurang.

Hasil penelusuran terhadap peraturan daerah yang ada di JDIH Pemerintah Kota Surakarta adalah sebagai berikut: dari 478 peraturan daerah yang pernah ditetapkan oleh pemerintah daerah Kota Surakarta, sejumlah 178 buah peraturan daerah yang dinyatakan masih berlaku. Lebih lanjut setelah dilakukan verifikasi dan klasifikasi secara lebih mendalam terhadap 178 buah peraturan daerah tersebut, berdasarkan pertimbangan daya berlakunya norma hukum. Norma hukum dari segi daya berlakunya dapat dibedakan antara norma hukum yang berlaku sekali selesai (*einmahlig*) dan norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*). Norma hukum yang bersifat *einmahlig* adalah norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, jadi sifatnya hanya menetapkan saja, sehingga dengan adanya penetapan ini norma hukum tersebut selesai. Sedangkan norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) adalah norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, jadi dapat berlaku kapan saja secara terus

menerus, sampai peraturan perundang-undangan itu dicabut atau diganti dengan yang lain.

Norma hukum dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta yang tergolongkan norma hukum *einmahlig* adalah:

- a. Peraturan daerah yang materi muatannya tentang APBD;
- b. Peraturan daerah yang materi muatannya tentang Perubahan APBD;
- c. Peraturan daerah yang materi muatannya tentang program pembangunan daerah;
- d. Peraturan daerah yang materi muatannya tentang penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada BUMD; dan
- e. Peraturan daerah tentang pertanggungjawaban kepala daerah.

Peraturan daerah yang tergolong norma hukum *einmahlig* tersebut untuk selanjutnya dikesampingkan sebagai subyek penelitian karena sifat normanya *beschikking*, yaitu norma hukum yang bersifat individual, konkrit dan sekali selesai.

Peraturan daerah yang dianalisis adalah peraturan daerah yang secara formil dibentuk sebagai peraturan daerah menurut peraturan perundang-undangan. Muatan norma hukum daerah adalah aturan-aturan atau cara-cara bersikap yang disertai pembebanan suatu sanksi serta diberlakukan oleh suatu otoritas pengendalian, berkenaan dengan pelanggarannya yang berlaku di dalam suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan daerah yang masih berlaku secara efektif, yang selanjutnya digunakan sebagai materi analisis peraturan daerah yang bermasalah atau berpotensi bermasalah adalah sebagai berikut :

No.	No & Tahun Regulasi		Nama Regulasi	Keterangan Berlaku
1	2	2016	Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh	
2	3	2016	Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Daerah	
3	4	2016	Penyelenggaraan Warung Internet	
4	5	2016	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah	Perda Perubahan
5	7	2016	Pengelolaan Barang Milik Daerah	Mencabut perda lama
6	8	2016	Bangunan Gedung	Mencabut perda lama
7	10	2016	Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surakarta	Mencabut perda lama
8	13	2016	Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Tahun 2016 - 2026	Perda penetapan
9	14	2016	Perkoperasian	
10	1	2015	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 10 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	Perda perubahan Dicabut Pemerintah
11	2	2015	Tanggungjawab Sosial Perusahaan	

12	4	2015	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo.	Perda perubahan
13	5	2015	Jasa Konstruksi	Mencabut perda lama
14	6	2015	Penyidik Pegawai Negeri Sipil	Mencabut perda lama
15	9	2015	Kesehatan Hewan, Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan	Mencabut perda lama
16	10	2015	Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	
17	1	2014	Izin Gangguan	Mencabut perda lama
18	2	2014	Pengelolaan Air Tanah	
19	3	2014	Penyelenggaraan Ketenagakerjaan	
20	5	2014	Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah	
21	7	2014	Pencegahan dan Penanganan Perdagangan Orang	
22	9	2014	Penyelenggaraan Usaha Pemdokan	
23	10	2014	Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 4 Tahun 1984 tentang Penetapan Lokasi Dan Pengelolaan Pusat Pergudangan Kota di Ketingan	Perda perubahan
24	11	2014	Penanggulangan Kemiskinan	

25	12	2014	Pencegahan dan Penanggulangan <i>Human Immunodeficiency Virus dan Acquired Immune Deficiency Syndrome</i>	
26	1	2013	Penyelenggaraan Perhubungan	Mencabut perda lama
27	2	2013	Perubahan Atas Perda Kota Surakarta Nomor 6 Tahun 2010 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Taman Satwa Taru Jurug Surakarta	
28	5	2013	Perubahan Kedua Atas Perda Surakarta Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kota Surakarta	
29	7	2013	Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	
30	10	2013	Pelestarian Cagar Budaya	
31	11	2013	Keterbukaan Informasi Publik Kota Surakarta	
32	3	2012	Penataan dan Pembangunan Menara Telekomunikasi	
33	4	2012	Perlindungan Anak	
34	5	2012	Penyelenggaraan Reklame	
35	8	2012	Penanaman Modal	
36	12	2012	Pelayanan Publik	
37	3	2011	Perusahaan Daerah Bank Perkreditian Rakyat Bank Solo	
38	4	2011	Pajak Daerah	
39	5	2011	Penataan dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern	

40	7	2011	Rumah Susun	
41	8	2011	Pengembalian Pinjaman Daerah Dalam Rangka Investasi Pemerintah	
42	9	2011	Retribusi Daerah	
43	10	2011	Pemakaman	
44	11	2011	Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan	
45	13	2011	Pajak Bumi Bangunan Perdesaan dan Perkotaan	
46	14	2011	Perubahan Atas Perda Surakarta Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kota Surakarta	
47	1	2010	Pengelolaan dan Perlindungan Pasar Tradisional	
48	3	2010	Pengelolaan Sampah	
49	4	2010	Pendidikan	
50	5	2010	Pendirian Perusahaan Daerah Taman Satwa Taru Jurug Surakarta	
51	6	2010	Pokok-Pokok Keuangan Daerah	
52	10	2010	Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	Sudah dicabut
53	13	2010	Bea Perolehan Hak Atas tanah Dan Bangunan	
54	3	2009	Pendirian Perusahaan Daerah Pusat Pergudangan "Pedaringan" Surakarta	
55	2	2008	Kesetaraan Difabel	
56	3	2008	Pengelolaan Pedagang Kali Lima	

57	6	2008	Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kota Surakarta	Sudang diganti dengan Perda ... yang efektif berlaku tahun 2017
58	3	2007	Perijinan Sarana dan Tenaga Bidang Kesehatan	
59	5	2007	Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD.	
60	6	2007	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 4 Tahun 1984 tentang Penetapan Lokasi dan Pengelolaan Pusat Pergudangan Kota di Ketingan	Perda penetapan
61	3	2006	Penanggulangan Eksploitasi Sksual Komersial	
62	4	2006	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD	
63	7	2006	Bantuan Keuangan Pada Partai Politik	
64	3	2005	Penyelenggaraan Usaha Pariwisata	

65	1	2004	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 3 Tahun 1977 tentang Pendirian Perusahaan daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta.	
66	5	2003	Pendaftaran Perusahaan	
67	9	2003	Ijin Usaha Industri, Ijin Usaha Perdagangan, dan Tanda Daftar Gudang	
68	14	2003	Pengendalian Peredaran Garam	
69	5	2002	Pembentukan Rukun tetangga dan Rukun Warga	
70	7	2002	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan	
71	8	2002	Kemitraan Daerah	
72	2	2002	Kedudukan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surakarta	
73	5	1995	Terminal Bus	
74	15	1991	Penginapan Remaja	
75	14	1991	Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum	
76	4	1987	Perubahan Kedua Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 25 Tahun 1981 tentang Kebersihan Sampah	

77	7	1986	Perubaha Kedua Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 6 Tahun 1979 tentang Pemberian Nama Jalan, Nomor Rumah, dan Pemasangan Papan Nama	
78	12	1985	Peberian Uang Perangsang Atas Pemungutan Pendapatan Asli Daerah	
79	4	1984	Penetapan Lokasi dan Pengelolaan Pusat Pergudangan Kota di Ketingan	
80	13	1981	Penambahan	
81	32	1981	Tata Cara Pengambilan Sumpah/Janji dan Pelantikan Kepala Kelurahan	
82	31	1981	Pembentukan Lingkungan dalam Kelurahan di Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta	
83	29	1981	Kebersihan dan Keindahan Kota	
84	22	1981	Perubahan Untuk Kedua Kali Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 7 Tahun 1971 tentang Taman Sriwedari / Balekambang	
85	12	1981	Perubahan Untuk Kedua Kali Peraturan Daerah Kotamadya Surakarta Nomor 6 Tahun 1971 tentang Balai Peristirahatan "Maliawan" di Tawangmangu	

86	6	1979	Pemberian Nama Jalan, Nomor Rumah, dan Pemasangan Papan Nama	
87	3	1977	Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta	
88	6	1971	Balai Peristirahatan "Maliawan" di Tawangmangu.	
89	7	1971	Taman Sriwedari / Balekambang	
90	2	1955	Lambang Kota Besar Surakarta	
91	3	1955	Pemakaian Lambang Kota Besar Surakarta	

Sumber: DJIH Pemkot Surakarta

Dari data di atas, dapat diidentifikasi bahwa terdapat 16 buah perda yang materinya mengandung materi perizinan, yaitu sebagaimana dimuat dalam tabel sebagai berikut:

No.	Nomer dan Tahun Perda	Nama Perda
1	4 Tahun 2016	Penyelenggaraan Warung Internet
2	5 Tahun 2015	Jasa Konstruksi
3	1 Tahun 2014	Izin Gangguan
4	2 Tahun 2014	Pengelolaan Air Tanah
5	3 Tahun 2014	Penyelenggaraan Ketenagakerjaan
6	9 Tahun 2014	Penyelenggaraan Pemandokan
7	1 Tahun 2013	Penyelenggaraan Perhubungan
8	3 Tahun 2012	Penataan dan Pembangunan Menara Telekomunikasi
9	5 Tahun 2012	Penyelenggaraan Reklame
10	8 Tahun 2012	Penanaman Modal
11	7 Tahun 2011	Rumah Susun
12	10 Tahun 2011	Pemakaman

13	8 Tahun 2009	Bangunan
14	3 Tahun 2005	Penyelenggaraan Pariwisata
15	9 Tahun 2003	Ijin Usaha Industri, Ijin Usaha Perdagangan dan Tanda Daftar Gudang
16	10 Tahun 2003	Perijinan Bidang Kesehatan

Sedangkan Peraturan Daerah Kota Surakarta yang materi muatannya mengatur tentang pungutan adalah sebagaimana disajikan dalam tabel sebagai berikut:

No	Tahun	Tentang
1	5 Tahun 2016	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah
2	4 Tahun 2011	Pajak Daerah
3	9 Tahun 2011	Retribusi Daerah
4	13 Tahun 2011	Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan

Selanjutnya, adapun Kriteria peraturan daerah yang bermasalah atau berpotensi bermasalah dirumuskan sebagai berikut:

- a. Perda yang telah diterbitkan terlebih dahulu yang mengatur substansi yang sama dengan Perda yang lebih baru, namun Perda lama (yang mengatur substansi yang sama dengan Perda yang baru tersebut) belum dicabut;
- b. Peraturan daerah yang menghambat pencapaian target Nawa Cita;
- c. Peraturan daerah yang tidak memiliki dasar pengaturan dari peraturan yang lebih tinggi, yang memuat ketentuan yang menghambat kegiatan ekonomi dan iklim investasi;
- d. Peraturan daerah yang bertentangan inkonsisten dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dengan Perda lainnya yang diterbitkan oleh Pemerintah Kota Surakarta;
- e. Peraturan daerah yang multitafsir sehingga menimbulkan ketidak-pastian hukum;

- f. Peraturan daerah yang mengatur syarat dan/atau prosedur perizinan yang rumit, berbelit-belit, memakan waktu, dan berlebihan (*over-regulated*) di mana secara praktik syarat dan/atau prosedur perizinan tersebut pada dasarnya dapat disederhanakan;
- g. Peraturan daerah yang mempersyaratkan adanya pungutan yang berlebihan kepada masyarakat dan pelaku usaha; dan/atau
- h. Peraturan daerah yang tidak memberikan nilai tambah dan/atau menciptakan distorsi ekonomi.

Berdasarkan hasil penelitian Peneliti, di bawah ini terdapat beberapa Perda yang berpotensi bermasalah beserta rencana tindakannya.

No.	Peraturan Daerah	Analisis	Tolok Ukur
1.	2/2016 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh	Direvisi	Bermasalah Dibutuhkan Tidak ramah
2.	9/2015 tentang Kesehatan Hewan Masyarakat Veteriner dan kesejahteraan Hewan	Direvisi	Bermasalah Dibutuhkan Ramah
3.	3/2014 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan	Direvisi	Bermasalah Dibutuhkan Ramah
4.	5/2014 tentang Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah	Direvisi	Bermasalah Dibutuhkan Ramah
5.	3/2011 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo	Direvisi	Bermasalah Dibutuhkan Tidak ramah

6.	4/2011 tentang Pajak Daerah	Direvisi	Bermasalah Dibutuhkan Tidak ramah
7.	7/2011 tentang Rumah Susun	Direvisi	Bermasalah Dibutuhkan Tidak ramah
8.	1/2010 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Pasar Tradisional	Direvisi	Bermasalah Dibutuhkan Ramah
9.	6/2010 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Taman Satwa Taru Jurug Surakarta Sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 2/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Taman Satwa Taru Jurug	Direvisi	Bermasalah Dibutuhkan Tidak ramah
10	3/2009 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pusat Pergudangan Kota Pedaringan Surakarta	Direvisi	Bermasalah Dibutuhkan Tidak Ramah
11	2/2008 tentang Kesetaraan Difable	Direvisi	Bermasalah Dibutuhkan Ramah
12	3/2006 tentang Penanganan Eksploitasi Seksual Komersial	Direvisi	Bermasalah Dibutuhkan Ramah

13	7/2006 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik	Direvisi	Bermasalah Dibutuhkan Tidak ramah
14	1/2004 tentang Perubahan Atas Peraturan daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 3 Tahun 1977 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta	Direvisi	Bermasalah Dibutuhkan Ramah
15	14/2003 tentang Pegendalian Peredaran Garam	Dipertahankan	Tidak bermasalah Tidak dibutuhkan Ramah
16	5/2002 tentang Pembentukan Rukun Tetangga dan Rukun Warga	Dipertahankan	Tidak bermasalah Dibutuhkan Ramah
17	6/2002 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil	Direvisi	Bermasalah Dibutuhkan Ramah
18	13/1981 Tentang Pertambangan	Dicabut	Bermasalah Tidak Dibutuhkan Tidak ramah

Sumber: Pemerintah Kota Surakarta dan Diolah oleh Peneliti

Dari 18 perda yang bermasalah tersebut, ada 2 perda yang berkaitan dengan tata kelola perizinan yang dianggap bermasalah oleh Pemkot Surakarta, yaitu:

Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Ketenagakerjaan

No.	Ketentuan Pasal	Masalah	Keterangan / uraian Permasalahan
1	Bab II Pasal 3 ayat (2) huruf f	tidak operasioanal	Bab II Pasal 3 ayat (2) huruf f : Melaksanakan pembinaan dan pengawasan ketenagakerjaan tidak operasioanal karena kewenangan pengawasan ketenagakerjaan mulai tahun 2017 kewenangan dan personelnnya di Pemerintah Provinsi
2	Bab IV Pasal 4 ayat (1)	Tidak operasional	Bab IV Pasal 4 ayat (1) : Pemerintah Daerah berewajiban mengikutsertakan calon peserta pendidikan dan/atau pelatihan teknis ketenagakerjaan di bidang pelatihan dan produktivitas, penempatan, hubngan industrial, dan pengawasan ketenagakerjaan, tidak operasioanal dikarenakan kewenangan pengawasan ketenaga kerjaan mulai tahun 2017 kewenangan dan personelnnya di Pemerintah Provinsi.

3	Bab IX Pasal 44 ayat (1)	Tidak operasional	<p>Bab IX Pasal 44 ayat (1) : Dalam rangka penyelenggaraan urusan ketenagakerjaan di Daerah dibentuk jabatan fungsional yang terdiri dari :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Pengantar Kerja b. Mediator Hubungan Industrial, dan c. Pengawas Ketenagakerjaan. <p>Ketentuan tersebut tidak operasioanal dikarenakan kewenangan pengawasan ketenaga kerjaan mulai tahun 2017 kewenangan dan personelnya di Pemerintah Provinsi.</p>
4	Bab XI tentang Pengawasan Ketenagakerjaan Pasal 47 sampai Pasal 50	Tidak operasional	<p>Bab XI tentang Pengawasan Ketenagakerjaan Pasal 47 sampai 50: tentang sistem pengawasan, koordinasi, pengadaan tenaga pengawas. Ketentuan tersebut tidak operasioanal dikarenakan kewenangan pengawasan ketenaga kerjaan mulai tahun 2017 kewenangan dan personelnya di Pemerintah Provinsi</p>

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah

No.	Ketentuan Pasal	Masalah	Keterangan/ Uraian Permasalahan
1	Pasal 39	Konflik	Pasal 39 yang menyatakan bahwa “setiap pengambilan/ pemanfaatan air tanah dipungut pajak dengan nama pajak air tanah. Bertentangan atau konflik dengan Putusan MK No. 85.puu/XI/2013 tertanggal 18 Februari 2015 yang menyatakan bahwa UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat
2	Pasal 19 huruf k	Konflik	Pasal 19 huruf k yang menyatakan bahwa: “tarif pajak hiburan ditetapkan sebagai berikut: k. Golf sebesar 30% (tigapuluh persen), bertentangan dengan Putusan MK No. 52/puu/XI/2011 yang menyatakan bahwa kata “golf” dalam ketentuan Pasal 42 ayat (2) huruf g UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan retribusi Daerah bertentangan dengan UUD 1945.

Sehubungan dengan tata kelola perizinan yang ramah investasi, ada 2 Perda Pemkot Surakarta yang berpotensi bermasalah, yaitu Perda Ketenagakerjaan dan Perda Pajak Daerah. Upaya dan langkah yang diambil Pemkot Surakarta adalah dengan merevisi mencabut pasal-pasal yang bermasalah

sehingga tidak konflik dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Melalui regulasi hukum yang ramah investasi yang diupayakan Pemerintah Kota Surakarta tersebut, Peneliti mencermati laju pertumbuhan investasi di Surakarta terus meningkat dari tahun ke tahun. Sebagai bahan catatan, diharapkan adanya peningkatan ekonomi dari segi investasi dan penanaman modal, tidak mengesampingkan aspek perlindungan terhadap lingkungan sehingga ekosistem dapat seimbang.

D. Penutup

1. Simpulan

Jumlah peraturan daerah Kota Surakarta yang hingga saat ini masih berlaku secara positif adalah 178 buah perda. Jumlah peraturan daerah yang materi muatannya bersifat pengaturan adalah sebanyak : 128 Perda dan perda inilah yang menjadi obyek analisis Peneliti dengan model MAPP. Dari hasil analisis identifikasi perda bermasalah terhadap 128 peraturan daerah yang materi muatannya bersifat mengatur, terdapat 18 buah peraturan yang materi muatannya bermasalah, baik karena terdapat pasal atau ayat yang konflik, inkonsisten, multitafsir, atau tidak operasional. Dari 18 peraturan yang bermasalah, 2 perda diantaranya berhubungan dengan tata kelola perizinan di Pemerintah Kota Surakarta, yaitu: Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Ketenagakerjaan dan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah. Terhadap pasal-pasal dalam perda bermasalah, Pemkot Surakarta melakukan revisi baik dalam format perubahan ataupun diganti dengan perda yang baru, dan terdapat 1 perda yang harus dicabut.

2. Saran

Perlu adanya analisis yang lebih komprehensif baik dari segi ekonomi maupun perspektif lingkungan, agar kajiannya lebih mendalam dan seimbang. Sehingga, Pemkot Surakarta tidak hanya menjadi kota yang perizinannya ramah investasi bagi investor, tetapi juga dapat melindungi lingkungannya agar tidak rusak akibat meningkatnya pembangunan ekonominya. Selain itu, adanya peningkatan investasi juga diimbangi dengan peningkatan pelayanan publik yang baik dan mudah.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Dasar 1945

Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, Reformasi Regulasi dalam Rangka Mendukung Pencapaian Prioritas Pembangunan Nasional dan Daerah, (Palembang: Juni 2012)

Isrok, "Korelasi Peraturan Daerah (Perda) Bermasalah dengan Tingkat Investasi ke Tingkat Daerah" *Jurnal Hukum* No.4 Vol.16 Oktober 2009.

Jdih.go.id

Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

Rachmat Trijono. "Alternatif Model Analisis Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Rechtsvinding* Vol. 1 No. 3. Jakarta.

Winardi, "Melihat Ulang Arah Politik Hukum di Daerah Pasca Otonomi dan Desentralisasi", *Media Kampus (ISSN 0853-6937)* Edisi Juli-Desember 2008