
PERTANGGUNG JAWABAN CAMAT DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN ADMINISTRASI TERPADU KECAMATAN

Oleh

**Setia Budi Laoepada, SH., M.H. dan
Dr. Lilik Pudjiastuti, S.H., M.H.**

Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya

Email : kbudlaupada@yahoo.com ;
pudjiastutililik@yahoo.com

Abstrak

Kecamatan dalam sistim pemerintahan daerah di Indonesia, diposisikan sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dengan tiga fungsi utama yakni melaksanakan tugas umum pemerintahan, melakukan koordinasi, dan menjalankan tugas pemerintahan daerah otonom yang dilimpahkan oleh bupati/walikota. Sebagai perangkat daerah yang membantu tugas bupati/walikota, camat melaksanakan tugas pemerintahan berdasarkan kewenangan mandat. Konsekuensinya tanggung jawab dan tanggung gugat jabatan atas penggunaan wewenang yang sah tidak dapat dilimpahkan kepada camat. Tanggung jawab dan tanggung gugat dapat dibebankan kepada camat, jika camat menyalagunakan wewenang, melakukan tindakan sewenang-wenang, dan atau adanya unsure kesalahan karena melakukan maladministrasi.

Kata kunci: Kewenangan, tanggung jawab, dan tanggung gugat camat.

A. Latar Belakang

Izin merupakan instrumen yang digunakan oleh pemerintah dalam melakukan pengendalian terhadap kegiatan-kegiatan tertentu yang dilakukan oleh masyarakat. Keberadaan izin yang selalu terkait dengan aktifitas masyarakat, menjadikan izin tidak hanya sebagai syarat atau kewajiban yang harus dipenuhi sebelum aktivitas tertentu dilaksanakan, tetapi izin juga merupakan hak masyarakat yang wajib dipenuhi oleh negara.

Izin memiliki peran penting baik bagi masyarakat maupun pemerintah. Bagi masyarakat, izin menjadi landasan yuridis yang memberikan kepastian hukum untuk melakukan kegiatan atau usaha-usaha tertentu dalam meningkatkan kesejahteraan.

Bagi pemerintah izin digunakan untuk melakukan pengawasan dan pengendalian, dan juga pembatasan terhadap kegiatan-kegiatan tertentu yang memiliki dampak terhadap kerusakan lingkungan dan atau mengganggu kepentingan orang lain. Izin juga dapat digunakan oleh pemerintah sebagai instrumen untuk mengontrol pelaku usaha, agar kebebasan berusaha dalam era industrialisasi saat ini dilakukan dengan adil. Dengan peranan yang demikian, nampak jelas bahwa keberadaan izin sangat erat kaitannya dengan persoalan-persoalan hukum. Dalam hukum administrasi, izin dikategorikan sebagai keputusan tata usaha negara yang bersifat konstitutif, karena dengan adanya pemberian izin akan menimbulkan hak dan kewajiban bagi pemegang izin.

Penyelenggaraan pelayanan perizinan di Indonesia, masih dililit dengan berbagai masalah baik dalam peraturan perundang-undangan maupun pada tataran pelaksanaan. Dalam peraturan perundang-undangan misalnya, masih ditemukan adanya ketentuan perizinan yang tumpang tindih antara satu peraturan dengan peraturan lainnya. Sedangkan dalam tataran implementasi, pelayanan perizinan juga masih diperhadapkan dengan adanya praktik pungutan liar, prosedur yang panjang dan berbelit dengan biaya tinggi, serta berbagai masalah lainnya. Pemerintah terus berupaya melakukan berbagai pembenahan dalam sektor perizinan, terutama berkaitan dengan prosedur dan biaya. Dikeluarkannya sistem pelayanan perizinan terpadu satu atap dan pelayanan perizinan satu pintu berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Pelayanan Terpadu satu Pintu, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu Di Daerah, yang kemudian diikuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, merupakan upaya pemerintah dalam menata sistem pelayanan perizinan yang lebih baik.

Penyelenggaraan pelayanan perizinan dalam sistem pelayanan administrasi terpadu kecamatan, bertujuan untuk menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan simpul pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di kabupaten/kota. Dengan diterapkannya sistem pelayanan

administrasi terpadu kecamatan, akan terjadi pengalihan kewenangan perizinan tertentu yang sebelumnya menjadi kewenangan kantor/badan pelayanan perizinan terpadu di kabupaten/kota, dan atau perangkat daerah lainnya kepada kecamatan. Kecamatan sendiri dalam sistim pemerintahan daerah, merupakan perangkat daerah kabupaten/kota yang melaksanakan tugas umum pemerintahan, fungsi koordinasi, dan fungsi pemerintahan daerah otonom yang dilimpahkan berdasarkan peraturan bupati/walikota. Sebagai perangkat daerah kabupaten/kota, kecamatan dalam menjalankan tugas pemerintahan daerah otonom didasarkan pada kewenangan mandat.

Kewenangan pelayanan perizinan dalam sistim pelayanan administrasi terpadu kecamatan, berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, mengharuskan adanya pendelegasian wewenang dari bupati/walikota. Keharusan adanya pendelegasian wewenang dari bupati/walikota kepada camat, menimbulkan persoalan berkaitan dengan pertanggung jawaban dan tanggung gugat atas pelaksanaan wewenang tersebut. Dengan model pelimpahan wewenang seperti itu, akan terjadi pengalihan kewajiban pertanggung jawaban dan tanggung gugat dari bupati/walikota kepada camat dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan.

Berdasarkan uraian pada latar belakang, permasalahan yang akan dikaji sebagai masalah pokok dalam tulisan ini adalah:

1. Kewenangan camat dalam pengendalian dan penegakan hukum dibidang perizinan dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN).
2. Tanggung gugat camat atas penerbitan izin dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN).

B. PEMBAHASAN

1. Kewenangan camat dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan.

Kecamatan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia merupakan struktus asli pemerintahan Indonesia yang telah

dikenal sebelum adanya struktur pemerintahan moderen. Istilah camat telah dikenal masyarakat khususnya di Jawa dan Madura sebelum penjajahan Belanda. Di Jawa Barat terdapat istilah Cutak yang peranannya sama dengan camat, yaitu seorang yang mengepalai dan membina suatu wilayah yang biasanya terdiri dari beberapa desa. Kecamatan mulai dikenal ketika berlakunya Stbl. 1874 No. 72 Tentang Reorganisasi dan Pemerintahan Distrik di wilayah Gubernemen di Jawa dan Madura, kecuali karesidenan Jakarta dan kabupaten-kabupaten Preanger dahulu, maka lahirlah *onderdistrict* (kecamatan), yang dikepalai oleh seorang asisten wedana (Camat).¹

Setelah kemerdekaan kedudukan kecamatan dalam sistim ketatanegaraan Indonesia mengalami pasang surut, seiring dengan perubahan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Saat ini kedudukan kecamatan dalam sistim pemerintahan Indonesia diatur antara lain dalam Pasal 209 ayat (2) huruf f, Jo. Pasal 221- Pasal 227 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Kecamatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, berkedudukan sebagai perangkat daerah kabupaten/kota yang berfungsi membantu bupati/walikota dalam menjalankan kewenangan daerah otonom. Secara hirarkis camat sebagai kepala kecamatan berada dibawah bupati/walikota dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah, dan menjalankan tugas pemerintahan umum, koordinasi, dan menjalankan urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang dilimpahkan oleh bupati/walikota. Dengan kedudukannya sebagai perangkat daerah, maka kewenangan yang dimiliki camat merupakan pelimpahan dari bupati/walikota dengan kewenangan delegasinya.

Kewenangan selalu bersumber dari peraturan perundang-undangan, yang dikenal dalam tiga bentuk yakni atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan dalam hukum administrasi menjadi titik sentral pembicaraan, karena merupakan syarat materil keabsahan tindakan pemerintah disamping syarat formil, yang dikenal dengan asas legalitas. Tindakan atau

1 Bayu Surianingrat, *Wewenang, Tugas, dan Tanggung Jawab Camat*. Patco, Jakarta-Surabaya, 1981., h 1-2

perbuatan pemerintah yang memenuhi aspek legalitas dapat dikualifikasikan sebagai tindakan pemerintahan yang sah, dan sebaliknya mengabaikan asas legalitas akan berdampak pada ketidak absahan tindakan atau perbuatan, karena adanya unsur sewenang-wenang atau tanpa wewenang.

Menurut Philipus M. Hadjon, istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda. Istilah itu seringkali ditukarkan dengan istilah kewenangan. Istilah wewenang atau kewenangan seringkali disejajarkan dengan istilah "*bevoegdheid*" dalam istilah hukum Belanda. Kalau dikaji dari istilah hukum kita secara cermat, ada sedikit perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan terletak dalam karakter hukumnya. Istilah Belanda *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat. Dalam hukum kita, istilah kewenangan atau wewenang harusnya digunakan selalu dalam konsep hukum publik.²

Selanjutnya Hadjon menguraikan bahwa dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.

Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yakni Pengaruh, Dasar hukum, dan konfirmitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu harus selalu ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konfirmitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).³

Menurut Indroharto, pada umumnya ada dua cara pokok dari mana badan atau jabatan TUN itu memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu dengan jalan atribusi dan delegasi. Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang

2 Philipus M. Hadjon, (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon II), *Tentang Wewenang*, Yuridika No. 5 & 6 Tahun XII. Sep. – Des. 1997.

3 Philipus Hadjon II, Op. Cit

baru oleh suatu ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi pemerintahan itu dibedakan antara yang berkedudukan sebagai *original legislator*, dan yang bertindak sebagai *delegated legislator*. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.⁴

Kewenangan dalam aspek perizinan yang dimiliki oleh camat merupakan bagian dari pelaksanaan urusan pemerintahan daerah otonom. Kewenangan ini antara lain diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 225 ayat (1) huruf h dan i. Pasal 224 ayat (1) Camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 ayat (1) mempunyai tugas: huruf h; menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Perangkat Daerah kabupaten/kota yang ada di kecamatan; dan huruf i; melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu kewenangan camat diatur pula dalam Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan. Secara spesifik dasar bupati/walikota melimpahkan kewenangan bidang perizinan kepada camat diatur dalam Pasal 5 huruf a, Jo. Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pelayanan administrasi Terpadu Kecamatan.

Ketentuan tersebut diatas, mengandung dua pengertian yakni Pertama adanya pendelegasian perundang-undangan kepada bupati/walikota untuk mengatur secara spesifik jenis-jenis izin yang dilimpahkan kepada camat melalui peraturan bupati/walikota. Kedua adalah camat mendapatkan pendelegasian kewenangan perizinan dari bupati/walikota melalui peraturan bupati/walikota. Pendelegasian dalam pengertian pertama tepat

4 Indroharto Indroharto, *Usaha Memahami Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Cetakan keenam*. Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 1996, h 91 – 93.

karena pada dasarnya kewenangan perizinan yang hendak dilimpahkan kepada camat, merupakan kewenangan bupati/walikota. Sehingga tidak dapat diatur secara spesifik dalam peraturan Menteri Dalam Negeri.

Konsekuensi dari pendelegasian wewenang perizinan kepada camat sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf a, Jo. Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pelayanan administrasi Terpadu Kecamatan, bupati/walikota dapat mengeluarkan peraturan bupati/wali kota yang mengatur tentang pelimpahan wewenang perizinan kepada camat. Berikut adalah peraturan bupati/walikota tentang pelimpahan wewenang perizinan kepada camat pada beberapa daerah.

Kabupaten/ Kota	Dasar hukum	Jenis izin
Lamandau	PERBUP Lamandau Nomor 26 Tahun 2013 Tentang Standar Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)	izin pertunjukan/hiburan di wilayah kecamatan yang meliputi: 1. Taman rekreasi, 2.gelanggang/kolam renang, 3. Pemandian alam, 4. Kolam pemancingan, 5. gelanggang permainan dan ketangkasan, 6. Panggung terbuka, 7. panggung tertutup, 8. Taman tempat pertunjukan, 9. Fasilitas tirta dan rekreasi air, 10. Sarana/fasilitas olahraga tertutup, 11. Gelanggang squash, 12. Pertunjukan ber[pindah-pindah, 13. Sarana tempat kebugaran/fitness/sport club, 14. Fasilitas rekreasi permainan anak diluar taman rekreasi, 15. Arena Balap, 16. perkemahan, 17. Tokoh penjualan/rental/distributor piringan VCD, LD, DVD, 18. Biliard.

Kota Surabaya	Perwali Surabaya No. 53 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Penerbitan Izin Mendirikan Bangunan	Izin bangunan rumah tinggal non tingkat dengan luas sampai dengan 100 m ² (seratus meter persegi)
Kota Yogyakarta	Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Pelimpahan Kewenangan Walikota Kepada Camat Untuk Melaksanakan Sebagian Urusan Pemerintahan Daerah.	Jenis-jenis izin antara lain: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pemberian izin tempat pemakaman umum milik pemerintah kota 2. pemberian izin pemanfaatan aset pemerintah kota yang sudah diserahkan ke kecamatan 3. pemberian, penolakan, pembatalan, pengawasan, dan pencabutan izin gangguan untuk usaha yang berdampak kecil dan sedang diwilayah permukiman 4. Khusus Kecamatan Kraton : Pemberian, penolakan, pembatalan, pengawasan dan pencabutan Izin Gangguan untuk usaha yang berdampak kecil dan sedang di kawasan khusus

Sedangkan pendelegasian kewenangan dalam pengertian kedua, secara konseptual tidak dapat dibenarkan. Kewenangan delegasi secara filosofi terjadi atas dasar kepercayaan. Kewenangan ini baru lahir jika organ atau pejabat negara yang mendelegasikan kewenangan, telah memiliki kewenangan atributif. oleh karena itu adanya pendelegasian kewenangan dari bupati/walikota kepada camat, merupakan pengalihan tanggung jawab bupati/walikota sebagai atasan kepada camat sebagai bawahan untuk bertanggung jawab secara mandiri.

Camat dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan, lebih tepat mendapatkan pelimpahan kewenangan mandat. Pemberian mandat oleh bupati/walikota kepada camat untuk melaksanakan separu urusan otonomi daerah, relevan dengan konsep mandat yang diajukan oleh Heinrich Triepel bahwa mandat dapat berupa *Opdracht* atau suruhan pada suatu alat perlengkapan (organ) untuk melaksanakan kompetensinya sendiri. Dapat pula berupa *Volmacht* atau pemberian wewenang untuk melaksanakan kekuasaan penuh kepada suatu subyek lain, untuk melaksanakan kompetensi atas nama si pemberi mandat.⁵

2. Tanggung Gugat Camat Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan

Camat merupakan organ pemerintahan yang menjalankan fungsi pemerintah dalam arti sempit. Sebagai organ pemerintah, camat dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum, baik berdasarkan hukum publik maupun hukum perdata. Menurut Indroharto, yang dimaksud dengan tindakan atau urusan pemerintahan menurut hukum publik adalah tindakan hukum TUN yang dilakukan oleh Badan atau jabatan TUN dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan.⁶

Keputusan-keputusan hukum TUN menurut skema (peta) Van Wijck dan Konijnenbelt (*Hoofdtukken u/h administratiefrecht*) dibedakan antara:

- yang berkaitan dengan tindakan-tindakan materil dengan dan yang
- merupakan-keputusan-keputusan dalam bentuk tindakan hukum TUN.⁷

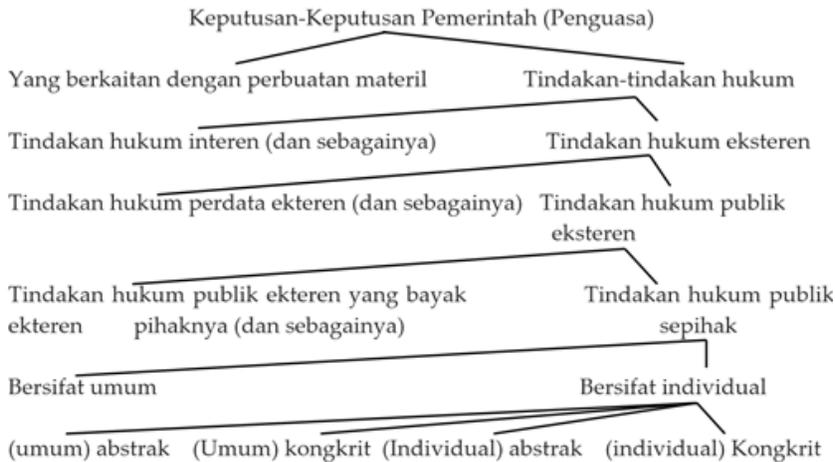
Pelaksanaan wewenang pemerintahan berupa tindakan hukum pemerintahan dalam berbagai keputusan pemerintah

5 Lukman Hakim, Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah. Perspektif Teori Otonomi & desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*. Setara Press, Malang, 2012, h 76

6 Indroharto, Op.Cit.,h, 143

7 ibid

(penguasa) yang diutarakan oleh Van Wijck dan konijnenbelt⁸ dapat dipetakan sebagai berikut:



Izin diterbitkan dalam bentuk keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), sehingga tindakan atau perbuatan camat dalam menerbitkan izin merupakan perbuatan/tindakan berdasarkan hukum publik. Sebagai pejabat TUN tindakan hukum yang dilakukan oleh camat dibatasi oleh materi/isi, tempat, dan waktu. Dalam ruang, waktu, dan materi yang sah, camat dapat menerbitkan izin dalam bentuk keputusan tata Usaha Negara. Penerbitan izin harus memenuhi aspek legalitas yang meliputi wewenang, prosedur, dan substansi sebagaimana diatur dalam peraturan dasarnya.

Parameter wewenang menghendaki camat agar dapat menunjukkan dasar wewenangnya dalam mengeluarkan izin. Parameter prosedur mengharuskan camat sebelum mengeluarkan izin, harus memperhatikan syarat-syarat yang ditentukan, dan melalui tahapan sesuai peraturan perundang-undangan. Sedangkan Parameter substansi, menghendaki setiap izin yang dikeluarkan oleh camat harus sesuai dengan isi atau tujuan yang diatur dalam peraturan dasarnya. Norma hukum administrasi baik tertulis maupun tidak tertulis, merupakan dasar untuk menilai izin yang dikeluarkan oleh camat apakah

8 *ibid*, h 145

telah memenuhi aspek-aspek legalitas atau tidak.

Norma atau kaidah (kaedah) merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik perintah maupun anjuran dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif, sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu. Apabila ditinjau dari segi etimologinya, kata norma itu sendiri berasal dari bahasa Latin, sedangkan kaidah atau kaedah berasal dari bahasa Arab. Norma berasal dari kata *nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum.⁹

Norma hukum sebagai dasar dalam bertindak, terdiri atas norma hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan, dan norma hukum tidak tertulis. Dalam hukum administrasi, landasan atau dasar hukum tindakan pemerintahan adalah peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai hukum tidak tertulis. Kedua sumber ini merupakan norma yang harus diperhatikan oleh camat dalam mengeluarkan izin.

Norma hukum tertulis dan norma hukum tidak tertulis sebagai dasar tindakan pemerintah, berkaitan erat dengan komponen dasar hukum administrasi umum yang diutarakan oleh Philipus M. Hadjon, yakni; Hukum untuk penyelenggaraan pemerintahan, hukum oleh pemerintah, dan hukum terhadap pemerintah. Hukum untuk penyelenggaraan pemerintahan berkaitan dengan wewenang tentang norma pemerintahan. Bagian-bagian bidang ini antara lain meliputi, sumber wewenang (atribusi, delegasi, dan mandat), asas penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan negara hukum, asas dasar adalah asas legalitas (*rechtmatigheid van bestuur*), diskresi, dan prosedur penggunaan wewenang.¹⁰

Hukum oleh pemerintah berkaitan dengan instrument utama hukum oleh pemerintah yakni keputusan pemerintahan. Syarat-syarat sahnya sebuah keputusan meliputi tiga komponen

9 Jimly Assadiqie, *Perihal Undang-Undang*. RajaGrafindo Persada, Jakarta 2014, h 1.

10 Philipus M. Hadjon 1, h 19 - 32

dasar legalitas tindakan pemerintahan, yaitu wewenang, prosedur dan substansi. Sedangkan hukum terhadap pemerintah berkaitan dengan perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan. Perlindungan hukum dalam konteks ini dibedakan atas perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif menyangkut partisipasi rakyat dalam penerbitan keputusan pemerintahan. Perlindungan represif menyangkut tanggung jawab dan upaya hukum. Tanggung jawab dibedakan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi.¹¹

Norma-norma hukum administrasi sebagai norma pemerintahan dengan tiga fungsi sebagaimana tersebut, mejadi dasar untuk melakukan menilai terhadap tindakan camat dalam mengeluarkan izin. Selain norma hukum pemerintahan juga terdapat norma-norma perilaku aparat. Melalui norma-norma tersebut dapat dikualifikasi apakah Suatu tindakan pemerintah sesuai dengan norma pemerintahan dan norma perilaku yang baik atau tidak. Konsekuensi dari penyimpangan terhadap norma-norma tersebut akan menimbulkan kewajiban pertanggung jawaban, baik itu pertanggung jawaban jabatan maupun pribadi.

Lembaga peradilan yang memiliki kompetensi untuk menilai keabsahan dari suatu tindakan atau perbuatan pemerintah (termasuk tindakan camat dalam mengeluarkan izin) adalah pengadilan umum dan pengadilan tata usaha negara. Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk menilai keabsahan tindakan pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Tindakan tersebut dapat berupa keputusan tata usaha negara, dan juga perbuatan-perbuatan yang memenuhi kualifikasi sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang meliputi:

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual
- b. keputusan badan dan/atau pejabat tata usaha negara dilingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negar lainnya
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB

11 ibid

- d. bersifat final dalam arti lebih luas
- e. keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum dan/atau
- f. keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat

Pertanggung jawaban pemerintah dalam pengadilan umum berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa, berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Kaitan dengan kompetensi pengadilan, Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa gugatan terhadap keputusan tata usaha negara muncul sebagai akibat persengketaan yang terjadi didalam hukum publik, sebaliknya gugatan terhadap tindakan pelanggaran pemerintah diatur oleh hukum perdata.¹²

Selanjutnya Philipus M. Hadjon melakukan pembedaan pertanggung jawaban jabatan dengan pertanggung jawaban pribadi sebagai berikut¹³:

Tanggung jawab jabatan	Tanggung jawab pribadi
a. Fokus: legalitas (keabsahan) tindakan <ul style="list-style-type: none"> - wewenang - prosedur - substansi 	Fokus: Maladministrasi Perilaku jelek aparat dalam pelaksanaan tugas – perbuatan tercela antara lain, sewenang-wenang, penyalagunaan wewenang
b. Parameter <ul style="list-style-type: none"> - Peraturan perundang-undangan - asas-asas umum pemerintahan yang baik 	Parameter: <ol style="list-style-type: none"> 1. peraturan perundang-undangan 2. asas-asas umum pemerintahan yang baik 3. <i>code of good administrative behavior</i> (Uni Eropa)
c. Pertanyaan hukum: Ada cacat yuridis menyangkut: <ul style="list-style-type: none"> - Wewenang - Prosedur - Substansi 	Pertanyaan hukum Adakah maladministrasi dalam tindakan tersebut

12 Yong Zhang, *Comparative Studie On Governmental Liability in East And Southeast Asia*, h 95

13 *ibid*, h 21

d. asas <i>praesumptio iustse causa</i> setiap tindakan pemerintah harus dianggap sah sampai ada pencabutan atau pembatalan	Berkaitan dengan tindak pidana: asas praduga tak bersalah
e. Asas <i>Vicarious Liability</i> : berlaku	Asas <i>vicarious liability</i> : tidak berlaku

Camat sebagai pejabat penyelenggara pelayanan administrasi terpadu kecamatan, dapat dimintai pertanggung jawaban hukum melalui peradilan umum atas suatu perbuatan pidana dalam bidang perizinan dan perbuatan keperdataan, dan dapat pula melalui pengadilan Tata Usaha Negara atas tindakan atau perbuatan hukum publik sepihak. Tanggung jawab pidana dalam hukum perizinan terjadi apabila camat dan atau pejabat penyelenggara pelayanan administrasi terpadu kecamatan lainnya, melakukan tindak pidana tertentu dalam kaitan dengan penyelenggaraan perizinan yang menjadi kewenangannya.

Unsur pidana dalam penyelenggaraan perizinan, berkaitan dengan timbulnya suatu perbuatan pidana dalam lingkup pelaksanaan wewenang bidang perizinan, yang diakibatkan oleh adanya kesalahan pribadi dari pejabat penyelenggara. Ketentuan pidana yang dijadikan rujukan dalam penegakan hukum pidana bidang perizinan, dapat ditemukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan berkaitan dengan perizinan, maupun dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Tindakan atau perbuatan yang dapat dikualifikasikan sebagai melanggar hukum pidana dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan, dapat berupa suatu tindakan tercela, atau tindakan sewenang-wenang atau penyalagunaan wewenang dalam pelaksanaan tugasnya. Tindakan tercela misalnya, dalam penerbitan izin yang menjadi wewenangnya, pejabat penyelenggara pelayanan administrasi terpadu kecamatan mengabaikan persyaratan-persyaratan tertentu yang perlu dipenuhi oleh pemohon

karena adanya unsur nepotisme dan sejenisnya, sehingga izin tersebut terbit tanpa syarat-syarat yang diharuskan. Apabila dikemudian hari ternyata bahwa izin yang mengandung cacat tersebut menimbulkan kerugian bagi negara, maka terhadap pejabat penyelenggara dapat dimintai pertanggung jawaban pidana, misalnya berdasarkan pada undang-undang tindak pidana korupsi. Atau juga terjadi penyimpangan pengelolaan penerimaan/keuangan negara yang diperoleh melalui penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan, maka tanggung jawabnya menjadi tanggung jawab pejabat tersebut.

Selain terjadinya tindak pidana perizinan, dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan, dapat pula terjadi sengketa dibidang hukum administrasi. Adanya sengketa dalam bidang hukum administrasi, sebagai akibat dari adanya tindakan pejabat penyelenggara yang tidak sah baik dalam mengeluarkan izin maupun dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum. Keabsahan tindakan pejabat penyelenggara pelayanan administrasi terpadu kecamatan, dapat ditakar melalui tiga aspek yakni prosedur, wewenang dan substansi. Dasar untuk menilai keabsahan tindakan tersebut adalah peraturan bupati/walikota sebagai dasar penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan, dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya. Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai badan peradilan yang berwenang mengadili dan memutus sengketa dibidang hukum administrasi, akan menilai, mengadili, dan memutus sengketa tersebut. Apabila pengadilan Tata Usaha Negara menilai bahwa tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara PATEN tersebut mengandung cacat yuridis, maka pengadilan akan memerintahkan pemerintah untuk mengeluarkan keputusan baru yang menguntungkan, dan dapat pula disertai dengan ganti rugi.

Selain itu dapat pula terjadi bahwa tindakan yang dilakukan oleh camat tersebut tidak mengandung cacat yuridis, namun dalam pelaksanaannya ternyata menimbulkan kerugian atau berpotensi menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Jika demikian maka bupati/walikota sebagai pejabat yang melimpahkan wewenang kepada camat, bertanggung jawab

untuk memberikan kompensasi dan rehabilitasi bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan tersebut. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Pertanggung jawaban pada aspek keperdataan lahir jika pejabat penyelenggara pelayanan administrasi terpadu kecamatan dalam melaksanakan wewenangnya, melakukan suatu perbuatan melanggar hukum yang berakibat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Pengadilan umum dapat mengadili sengketa tersebut dan memerintah bupati/walikota memberikan kompensasi, jika dapat dibuktikan bahwa telah terjadi perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.

Izin merupakan keputusan hukum Tata Usaha Negara yang bersifat sepihak, berbeda dengan tindakan hukum keperdataan yang merupakan persesuaian kehendak antara dua belah pihak. Meskipun merupakan tindakan hukum sepihak, namun terbitnya izin dapat pula mengakibatkan kerugian keperdataan baik bagi pemegang izin maupun pihak lain. Terhadap kerugian keperdataan yang timbul tersebut, pejabat yang berwenang menerbitkan izin bertanggung jawab atas dasar perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (PMHP), sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Berbeda dengan tanggung jawab pidana, tanggung jawab perdata dikenal adanya tanggung jawab pribadi dan tanggung jawab jabatan. Syarat untuk menentukan tanggung jawab pribadi atau tanggung jawab jabatan, terletak pada bentuk kesalahan yang terjadi, apakah terkandung unsur maladministrasi, kesewenang-wenangan dan atau penyalagunaan wewenang atau tidak. Apabila terkandung unsur-unsur sebagaimana disebutkan, maka akan menjadi tanggung jawab jabatan. Sebaliknya jika tidak terkandung unsur-unsur sebagaimana disebutkan maka akan menjadi tanggung jawab pribadi.

Demikian halnya dengan izin yang dikeluarkan oleh camat dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan. Sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya, bahwa sifat kewenangan yang dimiliki oleh camat dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan adalah mandat. Kewenangan mandate sebagai dasar tindakan camat dalam mengeluarkan izin

berdampak pada kewajiban pertanggung jawaban. Camat dalam menbitkan izin tidak dapat dimintai pertanggung jawaban dan tanggung gugat.

Bupati/walikota sebagai pemberi mandat bertanggung jawab dan tanggung gugat atas kerugian yang ditimbulkan dengan adanya penerbitan izin oleh camat. Hal ini sebagai konsekuensi dari adanya tanggung jawab jabatan (*state liability*) terkait dengan kewajiban pemerintah melakukan ganti rugi atau kompensasi atas perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (PMHP). Tanggung jawab jabatan lahir jika pejabat penyelenggara, mengeluarkan sebuah izin yang merugikan penerima izin atau pihak lain, sementara izin yang dikeluarkan tersebut mengandung cacat, prosedur, wewenang, dan substansi (memenuhi syarat formil dan materil) dari sebuah keputusan. Atau pejabat penyelenggara dalam lingkup kewenangannya melakukan suatu tindakan *factual* yang mengakibatkan terjadinya kerugian bagi orang atau badan hukum perdata.

Pejabat penyelenggara pelayanan administrasi kecamatan bertanggung jawab dan tanggung gugat secara pribadi, apabila kerugian yang timbul sebagai akibat diterbitkannya sebuah izin, atau adanya tindakan penegakan hukum dan pengawasan izin, terkandung unsur kesalahan pribadi dari pejabat penyelenggara. Kesalahan pribadi dapat terjadi akibat pelayanan yang buruk (*maladministrasi*), yang menyimpang dari standar pelayanan yang telah ditetapkan, atau pejabat penyelenggara menyalahgunakan wewenangnya, dengan bertindak melampaui wewenang yang dimiliki. Mungkin juga pejabat penyelenggara pelayanan administrasi terpadu kecamatan, telah bertindak sewenang-wenang terhadap pemohon izin atau terhadap pemegang izin, sehingga menimbulkan kerugian. Terhadap peristiwa seperti ini, maka beban tanggung gugat yang timbul menjadi tanggung jawab pejabat penyelenggara pelayanan administrasi terpadu kecamatan.

C. PENUTUP

Kesimpulan

1. Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota yang bertugas untuk membantu pelaksanaan tugas

bupati/walikota, berdasarkan pelimpahan wewenang dari bupati/walikota. Sebagai perangkat daerah, maka karakter kewenangan yang dimiliki adalah mandat. Oleh karena itu rumusan Pasal 5 huruf a Jo. Pasal 6 ayat (1), ayat (2), ayat (3) PERMENDAGRI No. 4 tahun 2010, yang mensyaratkan adanya pendelegasian wewenang kepada camat, secara konseptual tidak dapat dibenarkan. Rumusan tersebut juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 6 PERMENDAGRI Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Jo. PERMENDAGRI Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu di Daerah, yang juga merupakan dasar hukum terbitnya PERMENDAGRI Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan.

2. Pertanggung jawaban camat dalam sistim pelayanan administrasi terpadu kecamatan mencakup dua aspek yakni *responsibility* dan *liability*. *Responsibility* dilakukan camat dengan mempertanggung jawabkan penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah, dan juga kepada masyarakat. Sedangkan bupati/walikota bertanggung gugat (*liability*) atas penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan, jika terjadi kerugian pada masyarakat yang tidak diakibatkan oleh adanya unsur kesalahan pribadi. Apabila terdapat unsur kesalahan pribadi dari penyelenggara pelayanan administrasi terpadu kecamatan, maka menjadi tanggung gugat penyelenggara termasuk camat.

Saran

1. Kementerian Dalam Negeri harus melakukan sinkronisasi PERMENDAGRI Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, dengan PERMENDAGRI Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Jo. PERMENDAGRI Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu di Daerah, Khususnya terkait dengan penggunaan konsep dan bentuk pelimpahan

- kewenangan perizinan kepada camat dan kepala kantor/badan pelayanan perizinan terpadu.
2. Pemerintah daerah kabupaten/kota yang hendak menetapkan suatu kecamatan sebagai penyelenggara pelayanan administrasi terpadu kecamatan, harus merumuskan secara jelas bentuk kewenangan camat dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan, dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait. Hal ini penting karena akan berimplikasi pada kewajiban tanggung jawab dan tanggung gugat pejabat penyelenggara, dan tanggung jawab dan tanggung gugat bupati/walikota.

Daftar Bacaan

- Assadiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*. RajaGrafindo Persada, Jakarta 2014
- Hakim, Lukman, *Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah. Perspektif Teori Otonomi & desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*. Setara Press, Malang, 2012.
- Hadjon, Philipus M. dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance* Universitas Trisakti, Jakarta 2010
- _____*Tentang Wewenang, Yuridika No. 5 & 6 Tahun XII. Sep. – Des. 1997. Yuridika No. 5 & 6 Tahun XII. Sep. – Des. 1997.*
- Indroharto, *Usaha Memahami Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Cetakan keenam*. Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 1996.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*. PrenadaMedia Group, Jakarta, 2005
- Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*. (selanjutnya disebut Soehino I) Liberty Yogyakarta, 1984.
- Surianingrat, Bayu, *Wewenang, Tugas, dan Tanggung Jawab Camat*. Patco, Jakarta-Surabaya, 1981
- Zhang, Zhang, *Comparative Studie On Governmental Liability in East And Southeast Asia*

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 Kentingan	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> <ul 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